

Meeting Book: Froland kontrollutvalg (20.11.2017)

# Froland kontrollutvalg

Date: 2017-11-20T09:00:00

Location: Kommunestyresalen

Note:

# Saksliste

## Møteinnkalling

4/17 Godkjenning av møteinnkalling 20.11.2017	3
---	---

## Møteprotokoll

4/17 Godkjenning av protokoll fra møtet 18.09.2017	4
--	---

## Saker til behandling

18/17 Orientering om den økonomiske situasjonen og budsjett 2018 for Froland kommune	18
19/17 Orientering om gjennomførte statlige tilsyn Froland kommune 2017	19
20/17 Prosjektplan for selskapskontroll Agder Arbeidsmiljø IKS	118
21/17 Møte- og arbeidsplan 2018 Froland kontrollutvalg	124
22/17 Orientering fra revisor 20.11.2017	126
23/17 Eventuelt 20.11.2017	127

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/00166-19  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Godkjenning av møteinnkalling 20.11.2017

Forslag fra sekretariatet:  
Møteinnkallingen godkjennes.

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/00166-20  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Godkjenning av protokoll fra møtet 18.09.2017

Forslag fra sekretariatet:  
Protokoll fra møtet 18.09.2017 godkjennes.

Vedlegg:  
- Protokoll Froland kontrollutvalg 18.09.2017

# Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

## Møteprotokoll

### Froland kontrollutvalg

Dato: 18.09.2017 kl. 9:00  
 Sted: Kommunestyresalen  
 Arkivsak: 17/00166

Til stede: Hans Olav Blakstad (leder), Aadne K. Mykland, Nils Haugaas, Marit Fosse Olsen

Møtende  
 varamedlemmer:

Forfall: Iren Pernille Stahl Strand

Andre: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke sak 10/17, 14/17  
 Hovedrevisor Ivar Aanonsen  
 Forvaltningsrevisor Magnus Solsvik sak 10/17  
 Rådmann Willy Hægeland sak 12-13/17  
 Økonomisjef Øystein Bråstad sak 11-13/17  
 Virksomhetsleder Julie Leire-Hetland sak 10/17  
 Leder NAV-Froland Stig Johnny Jørstad sak 10/17

Protokollfører: Sander Haga Ask

---

Sakskart

Side

---

### Møteinnkalling

---

<a href="#">3/17</a>	17/00166-13	Godkjenning av møteinnkalling 18.09.2017	3
----------------------	-------------	--	---

---

### Møteprotokoll

---

<a href="#">3/17</a>	17/00166-14	Godkjenning av protokoll fra møtet 08.05.2017	4
----------------------	-------------	---	---

---

### Saker til behandling

---

---

<a href="#">10/17</a>	17/00307-5	Forvaltningsrevisjonsrapport Sosialtjenesten Froland kommune	5
<a href="#">11/17</a>	17/13939-1	Regnskap andre kvartal 2017 Froland kommune	7
<a href="#">12/17</a>	17/13868-1	Rutiner for å avdekke og håndtere misligheter	8
<a href="#">13/17</a>	17/13873-1	Orientering om varslingsrutiner i Froland kommune	9
<a href="#">14/17</a>	17/13462-1	Budsjett kontroll, tilsyn og revisjon 2018	10
<a href="#">15/17</a>	17/13804-1	Overordnet revisjonsstrategi regnskapsrevisjon 2017 Froland kommune	11
<a href="#">16/17</a>	17/00280-3	Orienteringer fra revisor 18.09.2017	12
<a href="#">17/17</a>	17/00279-5	Eventuelt 18.09.2017	13

---

Froland, 18.09.2017

Hans Olav Blakstad  
Kontrollutvalgsleder

Sander Haga Ask  
Sekretær

**Møteinnkalling****3/17 Godkjenning av møteinnkalling 18.09.2017**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	3/17

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkallingen godkjennes.

**Møtebehandling****Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Møteinnkallingen godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

**Møteprotokoll****3/17 Godkjenning av protokoll fra møtet 08.05.2017**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	3/17

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møtet 08.05.2017 godkjennes.

**Møtebehandling****Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Protokoll fra møtet 08.05.2017 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]



**Saker til behandling****10/17 Forvaltningsrevisjonsrapport Sosialtjenesten Froland kommune**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	10/17

**Forslag fra sekretariatet:**

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten til orientering og innstiller til kommunestyret:

*Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Sosialtjenesten Froland kommune til orientering og ber rådmannen følge opp revisjonens anbefalinger i rapporten om:*

- *Å utarbeide et helhetlig internkontrollsystem som sikrer at rådmannen gjennom rapportering fra virksomhetene kan føre betryggende kontroll med kommunens forvaltning.*
- *At virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland inntil det foreligger overordnede retningslinjer for internkontroll, utvikler og i utfyllende grad beskriver eksisterende rutiner og prosedyrer i tråd med de anbefalinger som følger av COSO og forskrift om internkontroll*
- *Å sette inn tiltak som sikrer at vedtak oppfyller de formelle krav med hensyn til tjenestemottakers rett til dokumentinnsyn.*

*Kommunestyret ber om at rådmannen rapporterer skriftlig tilbake til kontrollutvalget om oppfølgingen av rapporten innen mai 2018.*

**Møtebehandling**

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke og forvaltningsrevisor Magnus Solsvik presenterte forvaltningsrevisjonen og svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

Virksomhetsleder Julie Leire-Hetland og leder NAV-Froland Stig Johnny Jørstad svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten til orientering og innstiller til kommunestyret:

*Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Sosialtjenesten Froland kommune til orientering og ber rådmannen følge opp revisjonens anbefalinger i rapporten om:*

- *Å utarbeide et helhetlig internkontrollsystem som sikrer at rådmannen gjennom rapportering fra virksomhetene kan føre betryggende kontroll med kommunens forvaltning.*
- *At virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland inntil det foreligger overordnede retningslinjer for internkontroll, utvikler og i utfyllende grad beskriver eksisterende rutiner og prosedyrer i tråd med de anbefalinger som følger av COSO og forskrift om internkontroll*

- *Å sette inn tiltak som sikrer at vedtak oppfyller de formelle krav med hensyn til tjenestemottakers rett til dokumentinnsyn.*

*Kommunestyret ber om at rådmannen rapporterer skriftlig tilbake til kontrollutvalget om oppfølgingen av rapporten innen mai 2018.*

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

**11/17 Regnskap andre kvartal 2017 Froland kommune**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	11/17

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

**Møtebehandling**

Økonomisjef Øystein Bråstad orienterte om regnskapet per andre kvartal 2017 for Froland kommune og svarte på spørsmål.

**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

## **12/17 Rutiner for å avdekke og håndtere misligheter**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	12/17

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

### **Møtebehandling**

Rådmann Willy Hægeland og Øystein Bråstad orienterte om rutiner for å avdekke og håndtere misligheter og svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

Forslag til tilleggsforslag til vedtak:

Kontrollutvalget ønsker å følge opp dette i forbindelse med oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen om sosialtjenesten.

### **Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak med tillegg fremsatt i møtet.

### **Vedtak**

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Kontrollutvalget ønsker å følge opp dette i forbindelse med oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen om sosialtjenesten.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

## **13/17 Orientering om varslingsrutiner i Froland kommune**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	13/17

Forslag fra sekretariatet:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

### **Møtebehandling**

Rådmannen Willy Hægeland og økonomisjef Øystein Bråstad orienterte om kommunens rutiner for varsling og svarte på spørsmål fra kontrollutvalget

Forslag til vedtak fremsatt i møtet:

Kontrollutvalget å følge opp dette med en ny orientering i mai møtet.

### **Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak med tillegg fremsatt i møtet..

### **Vedtak**

Saken tas til orientering.

Kontrollutvalget å følge opp dette med en ny orientering i mai møtet.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

## **14/17 Budsjett kontroll, tilsyn og revisjon 2018**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	14/17

### **Forslag fra sekretariatet:**

Kontrollutvalget innstiller på følgende vedtak til kommunestyret innen budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2018:

Kommunestyret vedtar forslag til budsjett 2018 for kontroll, tilsyn og revisjon i Froland kommune med en ramme på kr 735 000.

Kontrollutvalget sitt budsjettforslag skal følge budsjettsaken til kommunestyret via formannskapet.

### **Møtebehandling**

Sekretariatet orienterte om forslag for budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2018.

Revisor orienterte om budsjettet for revisjon.

### **Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

### **Vedtak**

Kontrollutvalget innstiller på følgende vedtak til kommunestyret innen budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2018:

Kommunestyret vedtar forslag til budsjett 2018 for kontroll, tilsyn og revisjon i Froland kommune med en ramme på kr 735 000.

Kontrollutvalget sitt budsjettforslag skal følge budsjettsaken til kommunestyret via formannskapet.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

## **15/17 Overordnet revisjonsstrategi regnskapsrevisjon 2017 Froland kommune**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	15/17

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2017 til orientering.

### **Møtebehandling**

Hovedrevisor Ivar Aanonsen orienterte om overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2017.

### **Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

### **Vedtak**

Kontrollutvalget tar overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2017 til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

**16/17 Orienteringer fra revisor 18.09.2017**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	16/17

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

**Møtebehandling**

Hovedrevisor Ivar Aanonsen orienterte om løpende revisjonsarbeidet og vil følge den overordnede strategien i sitt arbeid.

Det ble orientert om innføringen av nytt ERP-system i kommunen og utfordringer som dette har medført.

**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]



**17/17 Eventuelt 18.09.2017**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Froland kontrollutvalg	18.09.2017	17/17

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

**Møtebehandling**

1. Kontrollutvalgets saker behandlet i kommunestyret
  - a. Ingen saker.
2. Neste møte blir 20.11.2017 kl. 09.00
3. Eventuelt

**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

**Vedtak**

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/15484-1  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Orientering om den økonomiske situasjonen og budsjett 2018 for Froland kommune

### Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

### Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget skal i henhold til kommuneloven § 77 nr. 4 påse at den økonomiske forvaltningen i kommunen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak. I dette ligger det at kontrollutvalget gjennom året jevnlig blir orientert om den økonomiske forvaltningen, oppfølging av vedtak og kommunens økonomiske situasjon. For å kunne gjennomføre kontrollen effektivt er det viktig at utvalget holder seg orientert om ikke bare tertialrapporter og årsregnskap, men også budsjettet for det kommende året.

### Saksopplysninger:

Kommunens budsjett skal ikke behandles av kontrollutvalget. Kontrollutvalget leverer bare sitt eget forslag til budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon. På dette området har utvalget selvstendig innstillingsrett til kommunestyret, dvs. det budsjettforslaget som kontrollutvalget har vedtatt, skal følge budsjettsaken uendret via formannskapet til kommunestyret. Det er likevel av stor betydning for kontrollutvalget å få informasjon om kommunens budsjettsituasjon for året og årene som kommer.

Administrasjonen er invitert til kontrollutvalget for å orientere om Froland kommune sitt budsjett 2017 og oppfølgingen av de vedtatte investeringsprosjektene i forbindelse med budsjettarbeidet

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/15011-1  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang Møtedato  
Froland kontrollutvalg 20.11.2017

## Orientering om gjennomførte statlige tilsyn Froland kommune 2017

### Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

### Saksopplysninger:

Kontrollutvalget er tidligere under sak 8/17 blitt orientert om den felles statlige tilsynskalenderen og de aktuelle planlagte tilsynene for Froland kommune i 2017. Det går frem av Kommuneloven § 10 A at Fylkesmannen skal forsøke å samordne statlige tilsyn med kommunene. Den felles statlige tilsynskalenderen er et ledd i arbeidet med å sikre en bedre samordning av tilsynsvirksomheten rettet mot kommunene.

Fylkesmannen har sammen med Arbeidstilsynet, Kartverket, Skatt Sør, Statsarkivet i Kristiansand og med kommunerevisjonen utarbeidet en felles tilsynskalender for planlagte tilsyn og revisjoner med kommunesektoren for 2017.

Tilsynsobjekt	Tilsystema	Fagområde	Tilsynsetat	Tidsrom
Froland kommune, helse og omsorg og NAV	Kommunale tjenester til personer med samtidige rusmiddelproblem og psykisk lidelse	Helse og omsorg	Fylkesmannen	Vår 2017
Froland Skole	FNT elevenes utbytte §13.10	Utdanning	Fylkesmannen	Vår 2017
Froland skole	FNT forvaltning	Utdanning	Fylkesmannen	Vår 2017
Blakstad vannverk	Drikkevannsforsyning	Landbruk og mat	Mattilsynet	Vår 2017
Froland alders og sykehjem	Produksjonshygiene – kjøkken	Landbruk og mat	Mattilsynet	Vår 2017
Froland kommune	Kommunal beredskap	Samfunnssikkerhet og beredskap	Fylkesmannen	Høst 2017

NAV Froland	Saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved økonomiske sosialhjelp	NAV	Aust-Agder Revisjon IKS	Behandlet i KU 18.09.2017
-------------	---	-----	-------------------------	---------------------------

I KS rapporten «*Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar*» utarbeidet av PwC (November 2015) anbefales det at tilsynsrapporter blir lagt frem for kommunestyret og aktuelle politiske utvalg til orientering.

Kommunestyret har det overordnede tilsynsansvaret for all kommunal virksomhet og som går under samlebegrepet kommunens egenkontroll. Det er kontrollutvalget og rådmannens internkontroll som utgjør hovedlinjene i kommunens egenkontroll. Kontrollutvalget skal på vegne av kommunestyret føre tilsyn og kontroll med forvaltningen. Dette kan gjøres gjennom forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon, selskapskontroller, orienteringer fra administrasjonen eller fremleggelse av tilsynsrapporter. Kontrollutvalget ble i møte 21.11 2016 sak 24/16 orientert om gjennomførte tilsyn i 2016 og oppfølgingen av disse.

Administrasjonen vil i møtet orientere om oppfølgingen av tilsynsrapportene og kunne svare på eventuelle spørsmål fra kontrollutvalget.

#### Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet er av den oppfatning at kontrollutvalget bør holde seg oppdatert på gjennomførte Tilsyn, oppfølgingen av disse og koordinere dette med egne forvaltningsrevisjoner. På den måten vil belastningen bli mindre på administrasjonen samtidig som effektiviteten og læringen av tilsyn kan økes.

Det er den aktuelle tilsynsetat som er ansvarlig for oppfølgingen av tilsynsrapportene og påse at kommunen lukker eventuelle avvik.

#### Vedlegg:

- Tilsynsrapport – Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging Froland skole
- Tilsynsrapport – Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Tilsynsrapport – Beredskapsplanen og forebyggende beredskap
- Tilsynsrapport – Tjenester til personer med samtidige ruslidelse og psykisk lidelse
- Tilsynsrapport – Froland kommunale vannverk
- Tilsynsrapport – Institusjonskjøkken Froland alders- og sykehjem

FROLAND KOMMUNE  
FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM  
Furuvegen 2  
4820 FROLAND

Deres ref:  
Vår ref: 2017/113468  
Dato: 03.07.2017  
Org.nr: 985399077



Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

## TILSYNSRAPPORT MED VEDTAK - ETTER TILSYN MED INSTITUSJONSKJØKKEN 2017

Mattilsynet gjennomførte 01.06.2017 inspeksjon hos FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM.

Brev med varsel om vedtak ble oversendt 20. juni 2017.

Vi har ikke mottatt merknader eller innvendinger fra dere som endrer vår vurdering i saken, eller fått tilbakemelding om gjennomført tiltak.

**Vi derfor fatter de tre vedtakene som er varslet:**

### Vedtak om pålegg

Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å gjennomføre en fareanalyse på råvarer og matvarer tilpasset den sårbare gruppen.

Vi ber om å få tilsendt dokumentasjon som viser at dere har gjennomført fareanalysen, som et vedlegg til tilbakemeldingen til Mattilsynet.

Vedtaket er fattet med hjemmel i næringsmiddelhygieneforskriften § 1 jfr forordning (EF) nr. 852/2004 artikkel 5 Fareanalyse og kritiske styringspunkter

### Vi har observert:

Dere kjøper inn råvarer, halvfabrikata og ferskvarer fra grossist. Honning kjøpes fra lokal produsent. Av og til kjøpes det inn kalvesuss fra Kristiansand.

Til brød måltidene kjøpes det inn bl.a kjøttpålegg (kokt skinke, salami, servelat, hamburgerrygg, leverpostei), ost, fisk, italiensk salat og andre salater, og røykt laks og eggerøre til lørdagskveld.

Smoothie lages av og til fra frossen frukt, eventuelt tilsettes jus.

De fleste rettene som lages tilberedes av halvfabrikata.

Mattilsynet målte tilfredsstillende temperatur i kjøleinnretningene.

Dere har ikke utført noen fareanalyse for innkjøp og bruk av råvarer til sårbare grupper.

Mattilsynet vurderer dette slik:

Mattilsynet  
Region Sør og Vest

Saksbehandler: Anna Carolina Keijzer-Wolters  
Tlf: 22 40 00 00 / 22777863  
E-post: postmottak@mattilsynet.no  
(Husk mottakers navn)

[www.mattilsynet.no](http://www.mattilsynet.no)

Postadresse:  
Felles postmottak, Postboks 383  
2381 Brumunddal  
Telefaks: 23 21 68 01

Deres ref: — Vår ref: 2017/113468 — Dato: 03.07.2017

I næringsmiddelhygieneforskriften Artikkel 5 står det at: "Driftsansvarlige for næringsmiddelforetak skal innføre, gjennomføre og opprettholde én eller flere permanente framgangsmåter som er basert på HACCP-prinsippene".

Under tilsynet ble det opplyst at det var foretatt en generell fareanalyse, men ikke spesielt av de råvarer og produkter som brukes i tilberedning og produksjon.

Deres beboere er en sårbar gruppe som kan ha lavt immunforsvar. Enkelte matvarer anses for å ha en høyere risiko for innhold av bakterien *Listeria monocytogenes*, slik som rakefisk, bløte oster av både pasteurisert og upasteurisert melk, røkt fisk og kjøttprodukter med lang holdbarhet. *Listeria monocytogenes* kan gi sykdom hos mennesker og da spesielt mennesker med lavt immunforsvar. Det er derfor viktig at dere foretar en fareanalyse av deres innkjøpsrutiner med hensyn på type råvarer/næringsmidler.

Mattilsynet kan ikke se at dere har foretatt en fareanalyse for innkjøp og bruk av næringsmidler til sårbare grupper. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

#### **Frist for gjennomføring:**

02.10.2017

#### **Vedtak om pålegg**

Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å sikre at rene og urene aktiviteter blir skilt.

Vi ber om å få tilsendt dokumentasjon som viser løsningen, som et vedlegg til tilbakemeldingen til Mattilsynet.

Vedtaket er fattet med hjemmel i næringsmiddelhygieneforskriften § 1 jfr vedlegg II, kapittel II Særlige krav til lokaler der næringsmidler tilberedes, behandles eller foredles (med unntak av serveringsområder og de lokalene som er angitt i kapittel III)

#### Vi har observert:

Mellom to benker i ren sone, var det plassert en utslagsvask. Benken på venstre side ble brukt til å kutte opp råkost, benken til høyre side ble brukt til innpakking av måltidene. En fotskammel var plassert i vasken. En lang slange hang i en oppheng på veggen. Gamle elektriske ledninger hang på veggen.

Det ble opplyst at det stod en potetskreller tidligere ved siden av vasken. Vasken ble da brukt for tilførsel og utslipp av vann. Per i dag brukes vasken som utslagsvask. Slangen brukes til å spyle gulvet. Fotskammelen brukes til å kunne nå utstyr som er høyt plassert.

#### Mattilsynet vurderer dette slik:

Hygieneregelverket krever at næringsmidler skal beskyttes mot forurensning i alle ledd i produksjonen. Bestemmelsen i forordning (EF) nr. 852/2004, artikkel 4 nr. 2, jf. vedlegg II, kapittel II gjelder planløsning og utforming av lokaler der næringsmidler produseres, tilberedes, behandles eller foredles (unntatt der maten spises), det vil si i rom der kjerneaktivitetene i en serveringsvirksomhet

Deres ref: — Vår ref: 2017/113468 — Dato: 03.07.2017

skjer (produksjonsrom, kjøkken, anretning o.l.). Disse rommene må være bygget og innredet slik at de er egnet for å utføre god hygienep praksis og beskytte mot forurensning mellom arbeidsoppgaver mens mathåndtering pågår.

Observasjon fra inspeksjonen viser at innpakking av ferdig mat og oppkutting av råkost ble gjort ved siden av en utslagsvask og slange på veggen som blir brukt til å spyle gulvet. Dette kan medføre at maten dere produserer kan bli forurenset, og kan medføre helsefare for de som spiser maten. Det er derfor viktig å ha god skille mellom ren og uren sone som sikrer fare for kryssmitte.

Dere bør gjennomgå soneinndelingen av kjøkkenet med hensyn til bruk av utslagsvask plassen.

Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette mattryggheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

**Frist for gjennomføring:**

02.10.2017

**Vedtak om pålegg**

Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å fjerne hyllene med rust fra grønnsakskjølerommet.

Vedtaket er fattet med hjemmel i næringsmiddelhygieneforskriften § 1 jfr vedlegg II, kapittel V Krav til utstyr

Vi har observert:

I grønnsakskjølerommet i kjelleren stod metall traller som hadde rustne hyller. På en av hyllene var det plassert frossen kjøtt til tining.

Mattilsynet vurderer dette slik:

Hygieneregelverket krever at næringsmidler skal beskyttes mot forurensning i alle ledd i produksjonen. Bestemmelsen i forordning (EF) nr. 852/2004, artikkel 4 nr. 2, jf. vedlegg II, kapittel V gjelder krav til utstyr.

Mat kan forurennes gjennom kontakt med utstyr og gjenstander. Innredning og utstyr skal derfor være egnet til formålet, være lett å holde ren og ikke avgi helseskadelige stoffer.

Rustne hyller er vanskelig å holde rent og det kan bygge seg opp forurensninger der. Gjenstander og utstyr som kommer i kontakt med matvarer må kunne rengjøres grundig for å hindre forurensning av matvarene.

Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette mattryggheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

**Frist for gjennomføring:**

02.10.2017

**Vi vil ha tilbakemelding når vedtaket er oppfylt**

Deres ref: — Vår ref: 2017/113468 — Dato: 03.07.2017

Mattilsynet har satt frist for når vedtatte tiltak skal gjennomføres. Det er viktig at dere gir oss tilbakemelding så snart disse er utført slik at vi kan avslutte saken. Vi ber om at dere gir tilbakemeldingen på det vedlagte tilbakemeldingsskjemaet.

**Se regelverk og rettigheter.**

Med hilsen

Nina Merete Vehus  
avdelingssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.  
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*

Vedlegg:  
Regelverk og rettigheter  
Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak  
Tilbakemeldingsskjema i forbindelse med vedtak



Deres ref: — Vår ref: 2017/113468 — Dato: 03.07.2017

## Regelverk og rettigheter

### Hjemmel for tilsyn

Mattilsynet har i henhold til matloven § 23 hjemmel til å føre tilsyn og fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i medhold av loven.

### Du har rett til å få veiledning om regelverket

Dette betyr at du kan kreve å få vite hvilket regelverk som gjelder, hvor du finner regelverket og hvordan regelverket skal forstås. Mattilsynet kan ikke gi konkrete råd om hvordan du skal oppfylle regelverket. Plikten til å veilede følger av forvaltningsloven § 11.

### Klagerett

Det er klagerett på enkeltvedtak. Fristen for å klage er tre uker etter at dere har mottatt informasjon om vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere finner mer informasjon om klageretten i vedlegget Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak.

### Gebyr ved oppfølgingstilsyn:

Dersom Mattilsynet må gjennomføre et nytt fysisk tilsynsbesøk for å kontrollere at vedtak er etterkommet, vil det bli ilagt et gebyr på kr 2255,-. Krav om gebyr er hjemlet i forskrift 22. desember 2008 nr. 1621 om offentlig kontroll med etterlevelse av regelverk om fôrvarer, næringsmidler og helse og velferd hos dyr (kontrollforskriften) § 1, jf. kontrollforordningen artikkel 28, jf. forskrift 28. januar 2004 nr. 221 om avgifter og gebyr i matforvaltningen § 15a.

### Aktuelt regelverk:

- FOR 2008-12-22 nr 1620: Forskrift 22. des. 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften )
- Lov 19. des. 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven )
- FOR 1994-12-15 nr 1187: Forskrift 15. des. 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelregelgivningen (internkontrollforskriften for næringsmidler )
- Forskrift om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften )
- FOR 2008-12-22 nr 1623: Forskrift 22. des. 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften )

### Vi har funnet brudd på disse bestemmelsene:

- Næringsmiddelhygieneforskriften § 1, forordning (EF) nr. 852/2004 artikkel 5 Fareanalyse og kritiske styringspunkter
- Næringsmiddelhygieneforskriften § 1, forordning (EF) nr. 852/2004 vedlegg II, kapittel V Krav til utstyr
- Næringsmiddelhygieneforskriften § 1, forordning (EF) nr. 852/2004 vedlegg II, kapittel II Særlige krav til lokaler der næringsmidler tilberedes, behandles eller foredles (med unntak av serveringsområder og de lokalene som er angitt i kapittel III)

Avsender	<b>Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak</b> (Forvaltningsloven § 27)	
Mattilsynet Avdeling Agder Felles postmottak, Postboks 383 2381 Brumunddal		
Mottaker (navn og adresse)	Dato	Klageinstans
FROLAND KOMMUNE FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM Furuvegen 2 4820 FROLAND	03.07.2017	Mattilsynet, hovedkontoret

Denne meldingen gir viktige opplysninger hvis De ønsker å klage over vedtak De har fått underretning om.

<b>Klagerett</b>	De har rett til å klage over vedtaket.
<b>Hvem kan De klage til</b>	Klagen skal først sendes til avsenderen av denne meldingen. Dersom dette organet ikke endrer vedtaket som følge av klagen, vil den bli sendt videre til klageinstansen for avgjørelse.
<b>Fristen til å klage</b>	Klagefristen er 3 uker fra den dag dette brevet ble mottatt. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristen løper ut. Dersom De klager så sent at det kan være uklart for oss om De har klaget i rett tid, bes De oppgi dato når denne meldingen ble mottatt. Dersom klagen blir sendt for sent, er det adgang til å se bort fra den. Om De har særlig grunn til det, kan De likevel søke om å få forlenget klagefristen. De bør da i tilfelle nevne grunnen til forsinkelsen.
<b>Rett til å kreve begrunnelse</b>	Dersom De ikke allerede har fått begrunnelse for vedtaket, kan De sette fram krav om å få det. Slikt krav må settes fram i løpet av klagefristen. Klagefristen blir i så fall avbrutt, og ny frist begynner å løpe fra det tidspunkt De mottar begrunnelsen.
<b>Klagens innhold</b>	Klagen skal nevne det vedtak det klages over, og den eller de endringer som ønskes. De bør også nevne Deres begrunnelse for å klage og eventuelle andre opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av klagen. Klagen må undertegnes.
<b>Utsetting av vedtaket</b>	Selv om De har klagerett, kan vedtaket vanligvis gjennomføres straks. De har imidlertid adgang til å søke om å få utsatt iverksettingen av vedtaket inntil klagefristen er ute eller klagen er avgjort
<b>Rett til å se sakens dokumenter og til å kreve veiledning</b>	Med visse begrensninger har De rett til å se dokumentene i saken, jf fvl §§ 18 og 19. De må i tilfelle vende Dem til det forvaltningsorgan som har sendt denne meldingen. Der kan De også få nærmere veiledning om adgangen til å klage, om fremgangsmåten ved klage og om reglene for saksbehandlingen ellers.
<b>Kostnader ved klagesaken</b>	De kan søke om å få dekket utgifter til nødvendig advokatbistand etter reglene om fritt rettsråd. Her gjelder imidlertid normalt visse inntekts- og formuesgrenser. Fylkesmannens kontor eller vedkommende advokat kan gi nærmere veiledning. Det er også særskilt adgang til å kreve dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med klagesaken, for eksempel til advokatbistand. Dersom vedtaket er blitt endret til gunst for klageren, er det etter fvl § 36 også adgang til å søke dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med saken. Klageinstansen vil om nødvendig orientere Dem om retten til å kreve slik dekning for sakskostnader.
<b>Klage til Sivilombudsmannen</b>	Det er også mulig å klage til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen).

Mattilsynet Avdeling Agder  
v/ Anna Carolina Keijzer-Wolters  
Felles postmottak, Postboks 383  
2381 Brumunddal

Deres ref:  
Vår ref:  
Dato:  
Org.nr:

## TILBAKEMELDING OM OPPFYLT VEDTAK (UTFØRTE TILTAK)

Det vises til vedtak fra Mattilsynet, Avdeling Agder gitt i rapport datert 03.07.2017 med saksnummer 2017/113468.

Tilbakemelding gjelder: FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM

Her gis en beskrivelse av tiltak som er utført.

Eventuelt ytterligere opplysninger, som for eksempel kopi av utfylt avviksskjema, gis i vedlegg.

Vedtak	Frist for gjennomføring	Beskrivelse av utført tiltak
Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å gjennomføre en fareanalyse på råvarer og matvarer tilpasset den sårbare gruppen.  Vi ber om å få tilsendt dokumentasjon som viser at dere har gjennomført fareanalysen, som et vedlegg til tilbakemeldingen til Mattilsynet.	02.10.2017	
Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å fjerne hyllene med rust fra grønnsakskjølerommet.	02.10.2017	
Mattilsynet avdeling Agder pålegger FROLAND ALDERS- OG SYKEHJEM å sikre at rene og urene aktiviteter blir skilt.  Vi ber om å få tilsendt dokumentasjon som viser løsningen, som et vedlegg til tilbakemeldingen til Mattilsynet.	02.10.2017	

Sted:

Dato:

.....  
Ansvarlig for virksomheten



# Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Stab

Froland kommune v/rådmann og beredskapskoordinator  
Frolandsveien 995,  
4820 Froland  
[post@froland.kommune.no](mailto:post@froland.kommune.no)

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
2017/ 5577

Dato  
24.10.2017

## **Tilsyn med Froland kommune - beredskapsplaner – og forebyggende beredskap – rapport**

Vedlagt ligger Fylkesmannens til rapport etter tilsyn med Froland kommune 27. september 2017.

Vi takker for et åpent og konstruktivt samarbeid før, under og etter tilsynet.

Med hilsen

Dag Auby Hagen  
Ass. fylkesberedskapssjef

(e.f)

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.  
Saksbehandler: Dag Auby Hagen, tlf: 37 01 75 22

Kopi til:  
Jan Gunnar Bjørtvedt  
Yngve Årøy  
Styrk Færtøft Vik / Helse- og Sosialavdelingen

## Bakgrunn for tilsynet

Hensikten med tilsynet var å kontrollere kommunens arbeid og etterlevelse av bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt.

Tilsynet ble gjennomført med hjemmel i lov 26. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 samt forskrift av 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 10.

Tilsynet tok for seg Froland kommunes generelle arbeid innen samfunnssikkerhet med fokus på risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), beredskapsplaner, forebyggende samfunnssikkerhet og sikkerhet ved store arrangementer.

## Generelt/grunnlag

Froland kommune ble gjort kjent med tilsynet i god tid før gjennomføringen. Det er gjennomført formøte 01.09.17 med kommuneledelsen om rammer og forventninger. Kommunen er ved flere anledninger orientert om kravene i ny forskrift og muligheten til å delta på tilsyn, beredskapsdager og øvelser i omliggende kommuner. Dette for å tilby en god læringsarena som forberedelse før tilsyn og derigjennom gi mulighet til forbedring av eget samfunnssikkerhetsarbeid.

Kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid ble skjerpet ved ny lov og tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriften inneholder følgende hovedpunkter:

- § 1. *Formål*
- § 2. *Helhetlig ROS*
- § 3. *Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*
- § 4. *Beredskapsplan*
- § 5. *Samarbeid mellom kommuner (Innspill)*
- § 6. *Oppdatering/revisjon*
- § 7. *Øvelser og opplæring*
- § 8. *Evaluerer etter øvelser og uønskede hendelser*
- § 9. *Dokumentasjon*
- § 10. *Tilsyn*

Det vises til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin «Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt av februar 2012» for ytterligere forståelse av lov og forskriftskrav.

## Hovedinntrykk

Det er god forståelse for krav i lov og forskrift i organisasjonen. Fokuset på samfunnssikkerhetsarbeidet i Froland har øket de siste årene.

Tilsynet viser at det er vanskelig å sette av nok ressurser, involvere bredt og tilføre nok kompetanse i organisasjonen. Svært mye er avhengig av beredskapskoordinatorene og god ledelsesforankring.

Kommunen vurderer organisasjonsmessige justeringer slik at ansvar og oppfølging av beredskapsarbeid kan tydeliggjøres og sikres enda bedre kontinuitet. Ass. Rådmann er, slik vi fikk det presentert, tiltenkt oppgaver relatert interne styringssystemer og systematikk. Kommunen sier selv at de kan ha nytte av et tydelig og velfungerende internkontrollsystem. Fylkesmannen har gitt tips om hvor eksempler på slike systemer kan finnes.

Froland kommune er inne i flere gode prosesser. Kommunen samarbeider om beredskap i Øst-regionen. Her ligger det til rette for faglig utvikling, effektivt og målrettet beredskapsarbeid samt muligheten til likhet i planverket.

ROS-analysearbeidet er forankret i ledergruppen. Arbeidet med å involvere bredere ved pågående revisjon av overordnet ROS har startet. Oppfølgingsplan etter ROS må følges opp mere systematisk av kommuneledelsen – gjerne gjennom et velfungerende internkontrollsystem.

Beredskapskoordinatorene har denne jobben som en bifunksjon. Dette virker som en god løsning med tanke på ressursbruk, oversikt, erfaringsoverføring og robusthet. Begge viser interesse og innsikt i beredskapsarbeidet. Kommunen har selv drøftet hvordan ressursene kan utnyttes bedre for å opprettholde god fremdrift og rette opp avvik og merknader fra dette og forrige tilsyn (2013).

### Resultater fra tilsynet

Det vises til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin «Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt av februar 2012» for ytterligere forståelse av lov og forskriftskrav. Det vises også til «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.

Det er **gitt 6 avvik og 3 merknader**.

Rapporten ble forelagt og gjennomgått med kommunen **23.10.17**. Kommunen er enig i rapportens innhold og skal etter avtale oversende oppfølgingsplan innen **01.12.17** og rapportere på oppfølging innen **01.04.2018**.

### Definisjoner

**Avvik:** Manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og/eller i forskrift til kommunal beredskapsplikt.

**Merknad:** Funn det er grunn til å påpeke for å sikre forbedring i oppfølging av bestemmelsene beredskapsplikten.

**Avvik og merknader er listet kronologisk etter paragrafene i forskriften.**

#### Merknad nr. 1

##### § 1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

##### **Kommentar:**

*Kommunen sier selv at de må bli mer aktive som pådriver for andre aktører. De vil i første omgang invitere bredt til deltakelse ved prosesser som risiko- og sårbarhetsanalyser, øvelser og møter i beredskapsrådet. Arbeidet starter allerede denne høsten i forbindelse med planlagte aktiviteter sammen med Fylkesmannen.*

## **Avvik nr. 1**

Froland kommune oppfyller *ikke* forskriftenes krav § 2 om at:

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

### **Utdypende kommentar**

Spesifiseringer i forhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2:

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen *er ikke tilstrekkelig kartlagt, systematisert og dokumentert.*

*Kommunen er enig i at ROS-analysen må bli mer fremtidsrettet. Eksempel på dette er pågående digitalisering og økt bruk av velferdsteknologi bl.a. beskrevet i «Digitaliseringsstrategi for Froland kommune 2016-2019».*

- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen *er ikke tilstrekkelig vurdert. Et samarbeid om dette i Østregionen vil kunne styrke det pågående ROS arbeidet.*

*Det er spesielt hendelser som berører kritisk infrastruktur som lett vil kunne få store konsekvenser for en kommune, selv om hendelsen er utenfor kommunens grenser.*

- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre *er ikke nok vurdert*
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur *er ikke tilstrekkelig vurdert og dokumentert. Froland kommune vil bli trukket inn i Fylkesmannens arbeid med å sikre robusthet i kraft, e-kom og informasjon. Det er viktig med en egeninnsats fra kommunens side hvor de bidrar med fakta og aktuelle tiltak.*
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet *er ikke i tilstrekkelig grad vurdert og dokumentert.*
- f) Behovet for befolkningsvarsling og evakuering *er ikke i tilstrekkelig grad vurdert og dokumentert.*

### **Generelt**

*Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette arbeidet er startet og dokumentert i «Notat fra workshop 25. september 2017». Kommunen kan med fordel involvere bredt i forbindelse med revisjon av ROS analysen. Erfaringsvis må det god ledelsesforankring til for å sikre deltakelse fra aktuelle aktører, både offentlige og private, i den videre prosess. Nabokommunene bør også trekkes med der hvor det er relevant.*

*Fylkesmannen har oppfordret Froland kommune til å se mere på helhetlig ROS innenfor et samarbeid i Østregionen da dette vil være en fremtidsrettet og helhetlig tilnærming. Samtidig er kommunene i Øst regionen oppfordret til å trekke lærdom av interkommunalt ROS- og beredskapssamarbeid i Setedalen. Videre har Fylkesmannen oppfordret alle kommunene i Øst-regionen om å se på aktuelle prosjekter som kan styrke samfunnssikkerhetsarbeidet på en helhetlig og god måte. Kommunene bør søke om prosjektmidler ved den årlige tildelingen av skjønnsmidler og se om det kan avsettes midler til slikt arbeid i respektive kommuner.*



Tilsynet avdekker at kommunen må jobbe mer systematisk med oppfølging av tiltak etter overordnet ROS.

## **Merknad nr. 2**

Froland kommune er inne i prosess for å oppfylle forskriftenes krav § 3 om:

Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

### **Utdypende kommentar**

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen:

- a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

*Forskriftenes stiller krav om at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal forankres og integreres i kommunens plan- og budsjettprosesser, herunder kommunens overordnede planlegging etter plan- og bygningsloven. Disse styrende dokumentene, som kommunens samfunnsdel og arealdel, er utarbeidet og vedtatt i tidsrom etter at forskriften ble innført. Som en følge av dette forventes det at kommunen innarbeider kommunens langsiktige mål, strategi, prioritering og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette arbeidet kan bli tydeligere.*

- b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

*Kommunen er nå i en prosess med å revidere kommunens helhetlige ROS analyse. Det er da viktig at kommunen på bakgrunn av analysen vurderer hvordan man kan følge opp de utfordringer som fremkommer i analysen i alt fra kommunal planstrategi, kommuneplan til økonomiplan. På denne måten etableres et grunnlag for kommunens langsiktige mål, strategier, prioritering og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Målene bør si noe om hvilke ambisjoner kommunen har med hensyn til nivået på skadeforebyggende tiltak, skadebegrensende tiltak og integrering av samfunnssikkerhet og beredskap i den øvrige kommunale virksomheten.*

## **Avvik nr. 2**

Froland kommune oppfyller *ikke* forskriftenes krav § 4 om:

### **Beredskapsplan**

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

#### **Kommentar:**

*Planen bør gjennomarbeides og harmoniseres med øvrig planverk i kommunen. Planen må gjøres mer operativ og alminnelig kjent for relevante parter. Se også §1 om involvering og harmonisering med aktuelle parter innen kommunen som geografisk område. Det bør utarbeides tiltakskort for varsling og evakuering.*

*Fylkesmannens beredskapsstab har sagt seg villig til en konkret gjennomgang av beredskapsplan for å synliggjøre forbedringspotensialet.*

## **Merknad nr. 3**

§ 5. Samarbeid mellom kommuner

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede

ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

**Kommentar:**

*Froland kommune har selv tatt del i et beredskapsmessig samarbeid i Øst-regionen. Tilsynet avdekket at dette kan være nyttig og rasjonelt. Samarbeidet bør derfor tas tak i med god ledelsesforankring. Gjerne samtidig med at Fylkesmannen kjører tilsyn og beredskapsaktiviteter i nabokommunene. Viser for øvrig til at det er mulighet til søke om skjønnsmidler for slike prosjekter uten at vi på forhånd kan forskuttere en positiv avgjørelse.*

**Avvik nr. 3**

Froland kommune oppfyller ikke forskriftenes krav § 6 om:

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

**Kommentar:**

*Beredskapsplanen er ikke oppdatert.*

**Avvik nr. 4**

Froland kommune oppfyller ikke forskriftenes krav § 7 om:

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

**Kommentar:**

*Kommunens beredskapsplan er ikke øvet hvert annet år.*

**Avvik nr. 5**

Froland kommune oppfyller ikke forskriftenes krav § 8 om:

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

**Kommentar:**

*Kommunens kan ikke dokumentere at de evaluerer etter øvelser og hendelser og har systematikk for oppfølging og justeringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.*

## **Avvik nr. 6**

Forskriftenes krav § 9 om dokumentasjon er ikke oppfylt:

Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

### **Kommentar:**

*Dokumentasjon foreligger i noen grad, men er ikke ferdig systematisert og innarbeidet i et internkontrollsystem.*

*Froland kommune har lagt frem dokumentasjon for sitt arbeid med samfunnssikkerhet. Det er en prosess på gang for å få på plass et dekkende og velfungerende internkontrollsystem. Erfaringsvis er internkontrollverktøyet svært viktig for å styrke ledelsens innsyn i kvalitet og fremdrift hva angår beredskapsarbeidet. Det er også en god støtte for beredskapskoordinators pådriverarbeid. De som skal utføre og oppdatere beredskapsarbeidet etterlyser en god og forutsigbar styring.*

*Kommuneledelsen oppfordres under tilsynet til å vurdere flere løsninger som kan dekke behovet på en effektiv og god måte. Det er tilkjennegitt hvor gode eksempler finnes.*

## Vedlegg 1 - Dokumenter som ble oversendt innen 28.08.17 og grunnlaget for tilsynet:

Dokument	Innhold	Ev. inngår i	Ajour pr. /politisk vedtatt
Kommunens organisasjon – organisering av beredskapsarbeidet og ansvarsdeling		I overordnet beredskaps-plan	17.07.17
Kriseorganisasjon		I overordnet beredskaps-plan	
Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse – den overordna	<a href="https://sru.froland.kommune.no/api/utvalg/200484/moter/208898/behandlinger/10/0">https://sru.froland.kommune.no/api/utvalg/200484/moter/208898/behandlinger/10/0</a> og <a href="https://sru.froland.kommune.no/api/utvalg/200484/moter/208898/behandlinger/10/1">https://sru.froland.kommune.no/api/utvalg/200484/moter/208898/behandlinger/10/1</a>		09.08.17. behandlet i formannskapet 22.08.17 med vedtak om utlegging til ettersyn/høring
Oversikt over kommunens planhierarki relatert til beredskap *	1. Kommuneplan 2. Kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap (her inngår alle dokumenter innen beredskap)	I overordnet beredskaps-plan	Se appendiks merket *
Kompetanseplan/opplæringsplan relatert til beredskap	Årshjul og kompetanseplan		17.07.17
Kriseledelsesplan		= overordnet beredskaps-plan	
<b>Varslingsliste</b>			
Kommuneplanen	<a href="https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/">https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/</a>		Juni 2017
Arealplanen	<a href="https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/">https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/</a>		2014
Handlingsprogrammet	<a href="https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/">https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/</a>	Inngår i kommune-planens samfunns-del og budsjett og økonomiplan	Juni 2017/des. 2016
Planstrategi	<a href="https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/">https://www.froland.kommune.no/politikk-og-administrasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/kommuneplan/</a>		Juni 2016
Risiko- og sårbarhetsanalyse iht til loven om helsemessig og sosial beredskap		Inngår i overordnet ROS	22.08.17,
Overordna risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunale – skoler, barnehager, store arrangement-er og risikobasert industri.		Inngår i overordnet ROS	
Private skoler – tilskrives og involveres av kommunen – rosanalyser og planverk	Ingen private skoler i kommunen		
Private barnehager - tilskrives og involveres av kommunen – rosanalyser og planverk			

Spesifikk risiko- og sårbarhetsanalyse for store arrangementer og hendelser på offentlig sted		Inngår i overordnet ROS	
Plan for helsemessig- og sosial beredskap	Overordnet plan og smittevernplan		Oktober 2015
Organisering av legevakttjenesten	Kommunen deltar i interkommunal legevakt		
Beredskapsplan for vannforsyning			Oktober 2015
Beredskapsplaner på skole og i barnehager			Juni 2017
Eventuelle planer for riskofylt industri		Arendals fossekompani og Agder energi	
Organisasjonstablå, ansvar og oppgaver samt gjennomføringsplaner for store arrangementer	Se DSB's veileder	Vi bruker DSB's veileder	
Atomberedskapsplanen		Inngår i overordnet beredskapsplan	
Internkontrollrutiner for de respektive beredskapsplaner og dokumenter		Inngår i års-hjul og kompetanseplan og overordnet beredskapsplan mht. ansvar for oppdatering av de enkelte tiltakskort.	
<b>Beredskapsplan for NAV Froland</b>			Nov. 2015
<b>Digitaliseringsstrategi 2016-2019</b>		Ikke vedlagt. FM har hentet denne fra nettet.	

## Vedlegg 2 – Deltakere

Navn	Funksjon/ stilling	Formøte	Intervju	Sluttmøte
Ove Gundersen	Ordfører	X	X	X
Willy Hægeland	Rådmann	X	X	X
Ole Tom Tjuslia	Beredskapskoordinator 1	X	X	X
Bård Noraberg	Beredskapskoordinator 2	X	X	X
Lisbet Hansen	Byggesak	X	X	X
Ole Tom Ørnevik	Arealplanlegger	X	X	X
Julie Breimyr	Kultur/store arrangementer	X	X	X
Hilde Oveland Lauvrak	Leder EPS	X	X	X
Kristin Dale Nilsen	Leder psykososialt kriseteam	X	X	X
Øystein Bråstad	Informasjonsleder	X	X	X
Bo Andre Longum	Ass. rådmann	X		X
Helene Rakeide	Kommuneoverlege	X		X
Reidun Brinkmann	IKT-rådgiver	X		X
Hogne Prestegård	Teknisk leder	X		X
Revisor	Jan Gunnar Bjørtvedt	X	X	X
Revisor	Torhild Svendsen	X	X	X
Tilsynsleder	Dag Auby Hagen	X	X	X

## Vedlegg 3 - Planlagte beredskapsaktiviteter før, under og etter tilsynet i Froland

**28.08.2017** - Seneste frist for oversendelse av dokumenter før tilsynet.

**01.09.2017** – kl. 0900-1130 Formøte med presentasjon av ny forskrift, rammer for tilsynet og påfølgende aktiviteter. Sted: Froland – kommunestyresalen.

**27.09.2017** – kl. 0900 – 1430. Tilsyn/systemrevisjon. Sted: Froland – kommunestyresalen.

**11.10.2017** - kl. 0900-1130. Kurs i presse og informasjon. Sted: Froland - «Fjøset- Frolands verk kultursenter».

**25.10.2017** – Beredskapsdag i kommunen. Sted: Froland – «Fjøset- Frolands verk kultursenter». Programforslag ligger vedlagt til omarbeidelse og utsendelse fra kommunen.

**08.11.2017** - Øvelse hendelse på offentlig sted i Froland – kl. 0830- 1430. Sted: Froland – iht. planverk, men med EPS på biblioteket.

**15.11.2017** – Evalueringssinnspill sendes beredskapskoordinator Ole Tom Tjuslia.

[Ole.tom.tjuslia@froland.kommune.no](mailto:Ole.tom.tjuslia@froland.kommune.no)

**24.11.2017** – kl.0900 -1130. Rapport etter øvelsen basert på fast mal. Gjennomgang av rapport etter øvelsen og tilsynsrapporten. Ansvar utarbeidelse av rapport og gjennomføring av kommunens del av møtet er Froland kommune ved Ole Tom Tjuslia. Sted: Froland – møterom i kommunehuset. Eget program utarbeides i samarbeid med Froland kommune.

Ansvar: FM A-V ved beredskapsrådgiver Jan G. Bjørtvedt [fmavigb@fylkesmannen.no](mailto:fmavigb@fylkesmannen.no)



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

# FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

## Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

Froland kommune – Froland skole

TIL: Froland kommune

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Kommunalsjef Rune Kvikshaug-Taule

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Rådgiver Miriam Ekra

Seniorrådgiver Kari Skogen, tilsynsleder

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	3
1. Innledning .....	4
2. Om tilsynet med Froland kommune – Froland skole .....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
3. Skolens arbeid med opplæringen i fag .....	6
3.1 Rettslige krav .....	6
3.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	7
3.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger .....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
4. Undervisvurdering for å øke elevens læringsutbytte .....	12
4.1 Rettslige krav .....	12
4.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	13
4.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger .....	13
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	18
5. Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning .....	19
5.1 Rettslige krav .....	19
5.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	19
5.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger .....	20
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	22
6. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring .....	24
6.1 Rettslige krav .....	24
6.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	24
6.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger .....	24
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	25
7.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system .....	27
8. Forhåndsvarsel om vedtak .....	28
9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport .....	29
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....	31



## Sammendrag

### - Tema og formål

Felles nasjonalt tilsyn 2014 – 17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (som denne rapporten omhandler), forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering (ikke gjennomført for Froland).

### - Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 16.12.2016 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i Froland kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå på Froland skole. Det stedlige tilsynet var 09.03.2017.

### - Avdekkede brudd på regelverket

Froland skole ivaretar ikke alle aktuelle krav i regelverket for dette tilsynet.

### - Status på rapporten og veien videre.

Dette er en foreløpig rapport som Froland kommune kan kommentere. Frist er satt til 26. april.

## 1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 16.12.2016 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i Froland kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Froland skole.

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 (som denne rapporten omhandler), forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell<sup>1</sup> knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

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

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Denne foreløpige tilsynsrapporten gir et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge skoleeier retting av bruddet på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I den endelige tilsynsrapporten får Froland kommune rimelig frist til å rette brudd på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Froland kommune har rett til å kommentere på den foreløpige tilsynsrapporten jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding er 26.04.2017 Etter utløp av fristen for tilbakemelding, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport.

## 2. Om tilsynet med Froland kommune – Froland 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 lovlighestilsyn 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 rettet mot skolens kjernevirksomhet: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag
- Underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

<sup>1</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>

Tilsynet skal bidra til at skoleeier som ansvarlig sørger for at elevene:

- får kjennskap til og opplæring i målene som gjelder for opplæringen
- får tilbakemeldinger og involveres i eget læringsarbeid for å øke sitt utbytte av opplæringen
- får vurdert kontinuerlig hvilket utbytte de har av opplæringen
- blir fulgt opp og får nødvendig tilrettelegging når utbytte av opplæringen ikke er tilfredsstillende

I tilsynet vurderer vi om elevene får dette på Froland skole.

Manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at elevene ikke får realisert sine muligheter eller får lite utbytte av opplæringen.

### **2.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsyn med Froland kommune ble åpnet gjennom brev 16. desember 2016. Skoleeier er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, se vedlegg. Vi har også benyttet oss av andre kilder som Elevundersøkelsen.

### 3. Skolens arbeid med opplæringen i fag

#### 3.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med opplæringen i fag. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

*Rektor skal sikre at opplæringens innhold er knyttet til kompetansemål i faget*

Undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringen etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), jf. opplæringsloven § 2-3 og forskrift til opplæringsloven § 1-1. Det betyr at opplæringen skal ha et innhold som bygger på kompetansemålene i læreplanen og bidrar til at disse blir nådd. Rektor må organisere skolen slik at dette blir ivaretatt, jf. opplæringsloven § 2-3.

*Rektor skal sikre at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til mål for opplæring og hva som blir vektlagt i vurdering av elevens kompetanse.*

Underveisvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen og bidra til å forbedre opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Eleven skal kjenne til hva som er målene for opplæringen og hva som vektlegges i vurderingen av hans eller hennes kompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Det betyr at elevene må kjenne til kompetansemålene i læreplanene for fagene, og at de er grunnlaget for vurderingen av elevens kompetanse. De skal også kjenne til hva læreren vektlegger når læreren vurderer et arbeid. Fra og med 8. trinn skal elevene kjenne til hva som skal til for å oppnå de ulike karakterene. Rektor må organisere skolen for å sikre at undervisningspersonalet formidler dette til elevene.

*Rektor skal sikre at opplæringen dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet / i faget og de individuelle opplæringsmålene i IOP.*

Undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringen etter LK06, jf. opplæringsloven § 2-3 og forskrift til opplæringsloven § 1-1. For de fleste fag i grunnskolen og for noen fag i videregående skole er kompetansemålene satt per hovedtrinn eller etter flere års opplæring. I slike tilfeller må rektor sikre at elevene får opplæring i alle kompetansemålene i faget / på hovedtrinnet gjennom opplæringsløpet. En elev som får spesialundervisning, kan ha unntak fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene, jf. opplæringsloven § 5-5. Gjeldende opplæringsmål for eleven skal fremgå av en individuell opplæringsplan (IOP). Skolen må sikre at elevens opplæring dekker de individuelle opplæringsmålene.

*Alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha IOP.*

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Det må fremgå av IOP-en hvilket tidsintervall den gjelder for.

*Innholdet i IOP-en skal samsvare med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen og synliggjøre eventuelle avvik fra LK06.*

IOP-en skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres, jf. opplæringsloven § 5-5. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så langt de passer for spesialundervisningen. Det kan medføre at målene for opplæringen avviker fra kompetansemålene i læreplanene i LK06.

Før skolen/skoleeier gjør et enkeltvedtak om spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal gi tilrådning om innholdet i opplæringen, blant annet realistiske opplæringsmål for eleven og hvilken opplæring som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Vedtaket om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen, og eventuelle avvik må begrunnes. Vedtaket om spesialundervisning fastsetter rammene for opplæringen og dermed innholdet i IOP-en. IOP-en kan først tas i bruk etter at det er fattet enkeltvedtaket om spesialundervisning.

*IOP-en må ha egne mål for opplæringen når elevens opplæring avviker fra ordinære læreplaner, og skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringsplanen (klassens) planer.*

Reglene om innhold i opplæringen (kompetansemålene i læreplanene) gjelder for spesialundervisning så langt de passer, jf. § 5-5 i opplæringsloven. Skolen skal legge vekt på utviklingsmulighetene for eleven og de opplæringsmålene som er realistiske innenfor det samme totale undervisningstimetallet som for andre elever, jf. opplæringsloven § 5-1. Den individuelle opplæringsplanen skal vise målene for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-5. Dersom vedtaket om spesialundervisning ikke inneholder avvik fra LK06, eller bare angir færre kompetansemål i et fag enn i den ordinære læreplanen, må dette også komme klart frem i IOP-en. Det må også komme klart frem i hvilke fag eller deler av fag eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring (i klassen). Skolen må ha en fremgangsmåte som angir hvordan spesialundervisningen og den ordinære opplæringen skal ses i sammenheng / arbeide sammen i slike tilfeller. Fremgangsmåten må være kjent og innarbeidet av de som har ansvaret for å utvikle IOP-en og for å gjennomføre opplæringen.

### **3.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Fylkesmannen har mottatt egenrevisninger i RefLex med vedlegg. Videre hadde vi stedlig tilsyn og intervjuet lærere, spesialpedagogisk koordinator, elever og skolens ledelse med tanke på å få et helhetlig bilde av hvordan elevenes rettigheter ivaretas på Froland skole. For detaljer om dokumentasjon og intervjuer se *Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget* bakerst i rapporten.

### **3.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger**

*Rektor skal sikre at opplæringsplanens innhold er knyttet til kompetansemål i faget*

Våre observasjoner:

Fylkesmannen har sett nærmere på følgende av skolens dokumenter: *Mal, ukeplan, Froland skoles arbeidsbeskrivelse for å sikre elevens rett til å få et godt læringsutbytte av undervisningen/opplæringen, Rutiner for samarbeid om fag og Standard for arbeid med lokale læreplaner*. Lærerne er forpliktet til å legge inn kompetansemål og læringsmål i de lokale læreplanene, og ledelsen har som oppgave innen en gitt dato å sjekke at de lokale læreplanene er ferdige og tilgjengelige på It's Learning. I mal for ukeplan skal det oppgis mål for hvert fag.

Våre vurderinger:

Dokumentasjonen viser at skolen har et system for å sikre at opplæringens innhold er knyttet til kompetansemålene. Det er gjort klart gjennom intervjuer at skolens ledelse fører kontroll med at rutinen følges innen 15. september hvert år. Dette underbygges av at elevene i spørreundersøkelsen også klart svarer at de er kjent med målene. Det er en indikasjon på at systemet fungerer.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Rektor skal sikre at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til mål for opplæring og hva som blir vektlagt i vurdering av elevens kompetanse.*

Våre observasjoner:

Rektor sikrer at lærerne ivaretar elevenes rett til å kjenne til mål for opplæringen og hva som blir vektlagt i vurderingen gjennom skrevet *Froland skoles arbeidsbeskrivelse for å sikre elevens rett til å få et godt læringsutbytte av undervisningen/opplæringen*. Her står det at lærer må sikre at elevene får kunnskap om hva som vektlegges i fagene. I dokumentet *Standard for arbeid med lokale læreplaner*, står det at elevene har rett til vurdering, men også «Elevene skal vite hva som skal vurderes og hvordan de skal vurderes». Vi har også fått *Medarbeidersamtaler 2017. Intervjuguide*. Her er det i punkt 12 direkte spørsmål knyttet til vurdering, som sikrer at lærerne følger dette opp. I intervjuene fikk vi bekreftet at dette punktet er justert i januar i år.

I intervjuene sier lærerne at de er opptatt av at elevene skal være kjent med kriteriene, men samtalene med elevene tyder på at dette varierer fra fag til fag.

Våre vurderinger:

Rektor har utvilsomt et system for å sikre at elevene skal bli kjent med vurderingskriteriene, og det har vært lagt mye vekt på dette temaet. Et problem er at flere rutinebeskrivelser er fra januar i år. Så spørsmålet er om skrivene så raskt er blitt godt kjent blant kollegene. I spørreskjemaene for de tre fagene, matematikk, norsk og kroppsøving svarer elevene stort sett bekræftende på at de er kjent med kriteriene. Samtalen med elevene tyder på at dette fungerer ulikt fra fag til fag.

Likevel mener vi at rektor sikrer at elevene skal bli gjort kjent med hva som blir vektlagt i vurderingen, og ser at det er i ferd med å bli en innarbeidet rutine.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Rektor skal sikre at opplæringen dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet / i faget og de individuelle opplæringsmålene i IOP.*

Våre observasjoner:

Skolen har lagt ned et betydelig arbeid med lokale læreplaner. I *Standard for arbeid med lokale læreplaner* står det: «Alle kompetansemålene må fordeles over trinn for å sikre progresjonen». Vi har også fått eksempler på lokale læreplaner som viser at skolen tenker fagene over tre år. Skolen utviklet i 2016 et vurderingsskjema som går over tre år, og som ivaretar det å sikre at alle kompetansemålene kommer med. Dettet skjemaet er beregnet til individuell bruk ved standpunktklage. Skjemaet er tatt i bruk i 8. trinn.

Når det gjelder å sikre at alle de individuelle målene i IOP dekkes, er dette beskrevet i *Rutiner for spesialundervisning* og *Rutiner for opplæring og veiledning i å skrive IOP og årsrapport*. IOP og årsrapport skal sikre at de individuelle målene dekkes.

Våre vurderinger:

Gjennom planer og rutinebeskrivelser ser det ut til at rektor sikrer at alle kompetansemålene på hovedtrinnet dekkes. Skolen oppfylder kravet på dette punktet.

Når det gjelder IOP vurderer vi at skolens oppsett sikrer at de individuelle målene blir dekket i opplæringen. Det er imidlertid uklart om skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det er elevens IOP som er utgangspunkt for opplæringen. Vi ber Froland skole om dokumentasjon på hvordan dette gjøres.

På bakgrunn av den tilgjengelige dokumentasjonen vurderer vi at skolen ikke oppfylder regelverkets krav på dette punktet.

*Alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha IOP.*

Våre observasjoner:

Her er alle svar både i RefLex og i intervjuene samstemte om at elever som har rett til spesialundervisning får IOP. Skolen har også et sikringssystem, der spesialpedagogisk koordinator holder oversikt over at alle får IOP. Planene sier at IOP skal utarbeides inne en måned etter at enkeltvedtaket er fattet.

I innsendt materiale ser vi imidlertid at det i et enkelttilfelle har tatt svært lang tid før eleven fikk IOP. I samme eksempel sies det i enkeltvedtaket at IOP ikke vil bli utarbeidet før de har prøvd ut løsninger. I andre eksempler er det uklareheter med datoene for enkeltvedtakene, og dermed vanskelig å vite om de har overholdt skolens frist på en måned. Enkeltvedtakene viser til at mål og innhold for opplæringen vil bli gitt i individuell opplæringsplan.

Vår vurdering:

Dette å utsette å utarbeide IOP, er noe vi vil fraråde. Det er bedre å begynne arbeidet med IOP, og heller ha en foreløpig plan som kan endres. Det er klart uheldig når det kan gå flere måneder før eleven får IOP. Spørsmålet er om et slikt «uhell», er nok til å si at skolen her ikke oppfylder kravet. Manglende datering i de andre eksemplene, underbygger usikkerheten.

Vi ser at skolen har høy bevissthet om at elever med rett til spesialundervisning skal ha IOP. Likevel vurderer vi at skolen ikke oppfylder regelverket på dette punktet, ettersom skolen igangsetter spesialundervisning uten å definere mål og innhold for opplæringen i enkeltvedtak om spesialundervisning eller IOP.

Dokumentasjonen som Fylkesmannen har fått tilsendt gir ikke trygghet for at IOP utarbeides innen skolens frist for dette.

Vi vurderer at skolen ikke oppfylder regelverkets krav på dette punktet.

*Innholdet i IOP-en skal samsvare med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen og synliggjøre eventuelle avvik fra LK06.*

Våre observasjoner:

Vi har fått oversendt tre saker (med sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP) til vurdering. Skolens enkeltvedtak viser som nevnt tidligere til at mål og innhold for opplæringen skal beskrives i IOP.

Malen for IOP synliggjør avvik fra LK06. Det er satt opp tydelig i kolonner, under overskriften «Kompetansemål LK06 som eleven ikke kan nyttiggjøre seg». Videre synliggjøres elevenes individuelle mål.

Våre vurderinger:

Vi vurderer at skolens mal for IOP synliggjør avvik fra LK06 på en hensiktsmessig måte. Det kan synes å være samsvar i innhold mellom enkeltvedtak og IOP, men ettersom enkeltvedtaket viser til IOP for å presisere mål og innhold, oppfyller dette ikke kravene på dette punktet.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*IOP-en må ha egne mål for opplæringen når elevens opplæring avviker fra ordinære læreplaner, og skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringens (klassens) planer.*

Våre observasjoner:

Vi har vurdert de tre sakene som er nevnt ovenfor. I skolens mal for IOP er det en egen kolonne som har tittelen organisering. I malene vi har fått som er utfyllt, veksler det mellom klasse og gruppe.

Intervjuer med lærerne ble det forklart at lærerne som underviser på trinnet samarbeidet om innholdet for klassen og spesialundervisningen.

Våre vurderinger:

Skolens mal for IOP gjør rede for individuell tilrettelegging og egne opplæringsmål. Vi vurderer derfor at IOP-ene har egne mål for opplæringen. Det er en utfordring å få til en samordning mellom IOP og klassens planer, når opplæringen foregår i mindre grupper. Lærerne gir uttrykk for at de samarbeider tett om tema, f.eks. i matematikk. Skolens innarbeidede fremgangsmåte for kollegasamarbeid sikrer samordningen.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

### **3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Froland skole oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter på følgende områder:



### Opplæringslova § 2-3 og forskriften §§ 1-1, 3-1, og 3-2

- Rektor sikrer at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget.
- Rektor sikrer at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til
  - mål for opplæringen
  - hva som blir vektlagt i vurderingen av kompetanse
- Rektor sikrer at opplæringen samlet dekker
  - alle kompetansemålene på hovedtrinnet / i faget

### Opplæringslova §§ 5-1 og 5-5

- IOP-en har egne mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra ordinære læreplaner
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringen (klassens) planer.

Froland skole oppfyller ikke kravene i opplæringsloven med forskrifter på disse områdene:

### Opplæringslova § 2-3 og forskriften §§ 1-1, 3-1, og 3-2

- Rektor sikrer at opplæringen samlet dekker
  - individuelle opplæringsmål i IOP.

### Opplæringslova §§ 5-1 og 5-5

- Skolen utarbeider IOP hvert år for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.
- Innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen, herunder når det er gjort avvik fra LK06

## 4. Underveisvurdering for å øke elevens læringsutbytte

### 4.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med underveisvurdering for å øke elevens læringsutbytte av opplæringen. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

*Elevene skal få veiledning i hvilke kompetansemål fra LK06 eller mål i IOP-en som opplæringen er knyttet til.*

Elevene skal gjøres kjent med målene for opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Dette gjelder for alle årstrinn og gjelder også for elever med individuelle mål i en IOP. Elevene skal gjøres i stand til å forstå hva de skal lære, og hva som er formålet med opplæringen. Lærerne gjennomfører opplæringen og må kommunisere dette til elevene.

*Elevene skal få veiledning i hva det legges vekt på i vurderingen i faget.*

Eleven skal kjenne til hva som vektlegges i vurderingen av hans eller hennes kompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Det betyr at elevene skal kjenne til hva som kjennetegner ulik grad av kompetanse, og hva det legges vekt på i vurderingen av en prestasjon. Kravet til at det skal være kjent for eleven, innebærer at det ikke holder at informasjonen ligger på Internett eller kan fås ved å spørre læreren. Lærerne må kommunisere grunnlaget for vurderingen til elevene.

*Elevene skal få tilbakemeldinger på hva de mestrer, og veiledning i hva de må gjøre for å øke sin kompetanse.*

Vurderingen underveis i opplæringen skal gi god tilbakemelding og rettledning til eleven og være et redskap i læreprosessen, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-2 og 3-11. Underveisvurdering skal bidra til at eleven øker sin kompetanse i fag, jf. forskriften § 3-11. Underveisvurderingen skal gis løpende og systematisk, den kan både være skriftlig og muntlig, skal inneholde begrunnet informasjon om kompetansen til eleven og skal gis med sikte på faglig utvikling.

*Elevene skal involveres i vurderingen av eget læringsarbeid.*

Elevene skal delta aktivt i vurderingen av eget arbeid, egen kompetanse og egen faglig utvikling, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-12. Lærerne må sørge for at elevene involveres i dette. Elevens egenvurdering skal være en del av underveisvurderingen.

*Elevene skal fra og med 8. årstrinn få halvårsvurdering midt i opplæringsperioden i alle fag og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen gir informasjon om elevenes kompetanse i fagene og veiledning om hvordan elevene kan øke kompetansen sin.*

Halvårsvurdering i fag er en del av underveisvurderingen og skal uttrykke elevens kompetanse knyttet til kompetansemålene i læreplanverket, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-13. Halvårsvurdering skal også gi veiledning i hvordan eleven kan øke kompetansen sin i faget.

Halvårsvurdering uten karakter skal elevene få gjennom hele grunnopplæringen. Dette gjelder alle elever uavhengig av vedtak og type opplæring. Vurderingen kan være både skriftlig og muntlig.

Fra og med 8. årstrinn skal halvårsvurdering både med og uten karakter gjennomføres midt i opplæringsperioden og på slutten av opplæringsåret dersom faget ikke blir avsluttet. Halvårsvurderingen med og uten karakter gjenspeiler da den samme kompetansen.

Skolen må gjennomføre halvårsvurderinger på riktig tidspunkt og ha en innarbeidet fremgangsmåte for at innhold er i samsvar med forskriften.

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP-en.*

For elever med spesialundervisning skal skolen, i tillegg til halvårsvurdering med og uten karakter, en gang i året utarbeide en skriftlig rapport. Rapporten skal blant annet gi vurdering av elevens utvikling i forhold til målene i IOP, jf. opplæringsloven § 5-5.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporter gis på riktige tidspunkt og har et innhold i samsvar med forskriften.

## **4.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Fylkesmannen har undersøkt om skolens arbeid med undervisvurdering gjennomføres på en slik måte at det bidrar til å øke elevenes utbytte av opplæringen. Undersøkelsen er gjennomført på 9.trinn i fagene norsk, matematikk og kroppsøving.

Fylkesmannen har mottatt egenvurderingsskjemaer for de ansatte og spørreskjemaer for elevene. Det er også oversendt skriftlig dokumentasjon, se vedlegg. Elever på 9.trinn har deltatt i samtaler som gjelder skolens arbeid med undervisvurdering. Det er også gjennomført intervju med skolens ledelse, spesialpedagogisk koordinator og lærere på 9.trinn.

## **4.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger**

*Veileder lærerne elevene om hvilke kompetansemål fra LK06 / annen godkjent læreplan eller mål i IOP-en som opplæringen er knyttet til?*

Våre observasjoner:

I spørreskjemaene som elevene har besvart i forbindelse med tilsynet, gir de aller fleste tilbakemelding om at lærerne forklarer hva som er målene i faget, slik at elevene forstår hva de skal lære. I intervjuene bekrefter elevene at de i de fleste fagene får oppgitt mål for faget ved skolestart, mål for uka på ukeplanen og mål for større oppgaver.

Ledelsen viser til at det er gitt føringer for at lærerne skal veilede elevene om målene i fagene gjennom *Generell stillingsbeskrivelse for medarbeidere ved Froland skole*. Denne sier at den ansatte har ansvar for at elevgruppens/elevens pedagogiske tilbud er i tråd med lov og læreplan, men gir ikke konkrete føringer for når og hvordan lærerne skal gjøre dette.

Egenvurderingsskjemaene som lærerne har besvart, viser at lærerne informerer om målene ved skolestart, på ukeplanen, i oppstarten av større arbeider og i timene. Gjennom intervjuene med lærerne og elevene, får vi informasjon om at lærerne gjør dette ulikt. I noen fag får elevene utdelt målark før de skal utføre ulike oppgaver. Både elevene og lærerne viser til at de aktuelle målene er tilgjengelige på ukeplanen.

Våre vurderinger:

Vi ser både av elevenes svar i spørreskjemaene og informasjonen under intervjuene, at elevene opplever å bli veiledet i hvilke kompetansemål opplæringen er knyttet til. Elevene gir uttrykk for at det er ulikheter mellom lærere og fag. Intervjuene med lærerne bekrefter at de har ulik praksis for hvordan de veileder elevene om målene i faget, men alle gir slik veiledning.

Det er ikke sannsynliggjort i tilsynet at elever med enkeltvedtak om spesialundervisning får veiledning i sine mål gjennom opplæringen. Elever med enkeltvedtak har de samme rettigheter til å få veiledning i individuelle mål fra sin IOP som i læreplanmålene. Skolen har derfor ikke synliggjort i tilsynet at alle elever ved skolen får veiledning i de målene som opplæringen er knyttet til.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Veileder lærerne elevene i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte faget?*

Våre observasjoner:

Elevene svarer i spørreundersøkelsen og i intervjuene at de får vite hva læreren legger vekt på når arbeid i fagene blir vurdert. Elevene forteller at de får en orientering om vurdering i fagene i begynnelsen av skoleåret. Foran større oppgaver og arbeider får de målark med kriterier for måloppnåelse eller begrepsark. Det kan likevel være noe uklart i enkelte fag hva som kjennetegner høy måloppnåelse. I egenvurderinger og intervjuer opplyser lærerne at de i begynnelsen av skoleåret, og i det daglige arbeidet, formidler til elevene hva de legger vekt på i vurderingen av elevenes arbeid.

Skolens ledelse viser til dokumentet *Froland skoles arbeidsbeskrivelse for å sikre elevenes rett til å få et godt læringsutbytte av undervisningen/opplæringen*. Hva som legges vekt på i vurderinger er knyttet til kriteriene i de lokale læreplanene, og blir presentert i forkant av nye tema.

Våre vurderinger:

Kjennetegn på måloppnåelse er en del av alle de lokale læreplanene som vi har sett eksempler på i tilsynet, og vurderingskriterier fremgår i dem. Vi ser både av elevenes svar i spørreskjemaene og informasjon under intervjuer, at elevene i de fleste fag opplever å få informasjon om hva lærerne legger vekt på i vurderingene.

Elevenes opplevelse av at dette ikke gjennomføres på samme måte i alle fag fører til at vi vurderer at skolens praksis ikke er i tråd med regelverket på dette punktet.

*Gir lærerne elevene tilbakemeldinger på hva de mestrer i fagene?*

Våre observasjoner:

Skolen viser til at det er en innarbeidet rutine at elevene får tilbakemeldinger på hva elevene mestrer gjennom halvårsvurderinger i fag, elevsamtaler, i vurdering av oppgaver og kontinuerlig i timer. Vurderinger og halvårsvurderinger i fag uten karakter publiseres for eleven på skolens læringsplattform, It's Learning. Skolen har ingen felles rutine for hvordan tilbakemeldinger og halvårsvurderinger blir gitt. Lærerne forteller i egenvurderingene at de har ulik praksis i forhold til hvordan tilbakemeldinger gis, men at felles for alle at de legger dem inn på It's Learning. Flertallet av elevene svarer i spørreundersøkelsen at de får vite hva de får til i fagene underveis i opplæringen.

Våre vurderinger:

Vi ser at lærerne ved Froland skole gir elevene tilbakemeldinger på hva de mestrer i fagene gjennom tilbakemeldinger i timene, skriftlige vurderinger av arbeider på It's Learning og skriftlige vurderinger i forbindelse med og i gjennomføringen av utviklingssamtalene.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet

*Veileder lærerne elevene om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i det enkelte faget?*

Våre observasjoner:

I spørreskjemaet som elevene har fylt ut svarer en stor andel av elevene at de ikke får veiledning underveis i opplæringen på hva de bør gjøre for å bli bedre i faget. Det er store forskjeller mellom fagene her. Det kommer frem i elevintervjuene at utviklingssamtalen i stor grad handler om elevens utvikling i kontaktlærer sine fag, og ikke alle fag.

Lærerne skriver i sine egenvurderinger og forteller i intervjuene at de er gir elevene fremovermeldinger både i vurderingen av enkeltarbeider og i de skriftlige tilbakemeldingene de skriver til utviklingssamtalene. Disse skriftlige tilbakemeldingene er tilgjengelige for elever og foresatte på It's Learning.

Våre vurderinger:

Det er store forskjeller mellom fagene i forhold til hvordan elevene opplever å få tilbakemeldinger. Skolen har en innarbeidet rutine som sikrer at elevene får en skriftlig tilbakemelding i fagene i forbindelse med utviklingssamtalen. Denne rutinen sikrer i midlertid ikke at tilbakemeldingen inneholder hva eleven må gjøre for å bli bedre i faget. Elevene opplever at de får tydeligere veiledning i kontaktlærer sine fag, og at de er usikre på hva som kreves for å øke kompetansen sin i andre fag.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Sørger lærerne for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid?*

Våre observasjoner:

Det fremgår av intervjuer med ledelsen, lærerne og elevene at skolen ikke har en fast ordning med egenvurdering, eller et systematisk arbeid med hvordan lærerne kan involvere elevene i vurderingen av eget arbeid. I ett fag som ikke er omfattet av tilsynet forteller elevene at de gjennom skoleåret har hatt egenvurdering. Flertallet av elevene svarer i spørreundersøkelsen at de ikke får være med å vurdere arbeidet sitt i fagene omfattet av tilsynet.

Ledelsen og lærerne viser til skolens mal for *Egenvurdering og forberedelse til elevsamtalen og skole-hjem-samtalen 8.-10.trinn*. Denne gjennomføres på alle trinn på ungdomstrinnet, som et forarbeid til elevsamtalen og utviklingssamtalen. Lærerne forteller at det er ulik praksis i fag og mellom klassene i forhold til egenvurdering og kameratvurdering av for eksempel muntlige fremføringer.

Våre vurderinger:

Elevenes svar på spørreskjemaet er et klart signal om at de selv opplever å ikke delta i vurderingen av eget arbeid i fagene som dette tilsynet omfatter. Dette samsvarer også med elevenes svar på Elevundersøkelsen, gjennomført for trinnet høsten 2016. Elevene vurderer seg selv og sin innsats i fagene i forbindelse med forarbeidet til elev- og utviklingssamtalen, men sammenhengen mellom dette og vurderingen av eget arbeid i fagene er uklar for elevene.

Froland skole jobber ikke systematisk med elevene om egenvurdering i fag. Egenvurdering har tidligere vært tema i forbindelse med satsingen Vurdering for læring, men det er nå overlatt til den enkelte lærer å finne hensiktsmessige måter å gjøre dette på.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Får elevene fra og med 8. årstrinn halvårsvurderingen uten karakter a) midt i opplæringsperioden i alle fag? B) på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet?*

Våre observasjoner:

Ledelsen gir føringer for halvårsvurderinger. Skolen har utarbeidet to veiledere med betydning for vurderingsarbeidet; *Froland skole, vurdering* og *Retningslinjer for skole-hjem-samtale*. Ledelsen, lærerne og elevene forteller i egenvurderingene og intervjuene at det gjennomføres utviklingssamtaler hvert halvår. Elevene får i den forbindelse en skriftlig tilbakemelding i alle fag. Denne gjøres tilgjengelig for elev og foresatte på It's Learning. Skole-hjem-samtalene gjennomføres mot slutten av høst- og vårsemesteret.

Våre vurderinger:

Regelverket stiller krav om at elevene skal ha halvårsvurdering uten karakter midt i opplæringsperioden. Halvårsvurderingen med og uten karakter må henge tett sammen, og bli gitt rundt samme tid, slik at det er samsvar mellom vurderingene med og uten karakter. Halvårsvurderingen uten karakter bør komme tett før halvårsvurderingen med karakter. Det er vår vurdering at skolens rutine sikrer at elevene får halvårsvurdering uten karakter midt i opplæringen i alle fag og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Har skolen en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen a) gir informasjon om elevens kompetanse i fagene? b) gir veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin?*

Våre observasjoner:

I egenvurderingene og intervjuene forteller lærerne at de i halvårsvurderingen uten karakter gir elevene tilbakemelding på hvilken grad av måloppnåelse eleven har på det tidspunktet, og hva eleven bør jobbe videre med.

Svarene fra elevenes spørreundersøkelse viser også her forskjeller mellom fagene.

Våre vurderinger:

I retningslinjene for vurdering ved Froland skole skal faglærer gjennomføre en fagsamtale med eleven der eleven blir gjort kjent med oppnådd kompetanse i forhold til mål, og hva det må jobbes med for å øke kompetansen. Dette synes ikke å være en innarbeidet fremgangsmåte ved skolen. Ledelsen har foreløpig valgt å ikke gi føringer for hvordan lærerne skal gjøre halvårsvurderingen uten karakter. De har vurdert å gjennomføre dette i Visma på sikt.

Det er vår vurdering at skolen i dag ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Har skolen en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP-en?*

Våre observasjoner:

I forbindelse med tilsynet har vi mottatt dokumentasjon på tre årsrapporter sammen med tilhørende IOP, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Vi har også fått tilsendt *Rutiner for opplæring og veiledning i å skrive IOP og årsrapport, og Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak.*

I egenvurderingsskjema og intervjuer opplyser ledelsen, spesialpedagogisk koordinator og lærerne at skolen har opplæring og veiledning i hvordan skrive IOP og årsrapport hvert år. Det gjennomføres også møter i forhold til hver enkelt elev som har spesialundervisning. I disse møtene blir alle mål i elevens IOP vurdert.

Våre vurderinger:

Froland skole har en skriftlig rutine for oppfølging av enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne er godt kjent blant de ansatte ved skolen, og er utgangspunktet for arbeidet med årsrapportene. Dette arbeidet sikrer at elevenes utvikling ut fra individuelle mål for opplæringen blir vurdert.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

#### 4.4 Fylkesmannens konklusjon

Froland skole oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter på følgende områder:

Opplæringsloven § 5-5 og forskriften §§ 3-1, 3-2, 3-11, 3-12 og 3-13

- Lærerne veileder elevene om hvilke kompetansemål fra LK06 som opplæringen er knyttet til.
- Lærerne gir elevene tilbakemeldinger på hva de mestrer i fagene.
- Elevene fra og med 8. trinn får halvårsvurdering uten karakter - midt i opplæringsperioden i alle fag - på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP-en.

Froland skole oppfyller ikke kravene i opplæringsloven med forskrifter på de undersøkte områdene:

- Lærerne veileder elevene om hvilke mål i IOP som opplæringen er knyttet til.
- Lærerne veileder elevene i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte faget.
- Lærerne veileder elevene om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i det enkelte faget.
- Lærerne sørger for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen - gir informasjon om elevens kompetanse i fagene - gir veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin



## **5. Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

### **5.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.*

Læreren skal, som en del av undervisvurderingen, vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Skolen må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte slik at lærerne vurderer systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og basert på vurderingen må skolen eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.*

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal skolen først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må se på om tiltak knyttet til arbeidsmåter, vurderingspraksis og arbeidsmiljø kan bidra til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fremgangsmåten for dette må være kjent og innarbeidet. Dette skal skolen gjøre før eleven eventuelt blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering med tanke på spesialundervisning.

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.*

I noen tilfeller vil skolens vurdering og eventuelle utprøving av tiltak etter opplæringsloven § 5-4 konkludere med at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Eleven har da krav på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er viktig at prosessen for å kunne gi spesialundervisning blir startet så snart som mulig etter at behovet for dette er avdekket. Undervisningspersonalet har derfor både plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må ha en fremgangsmåte som er kjent og innarbeidet blant lærerne slik at de vurderer og melder behov for spesialundervisning.

### **5.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Froland skole har i forbindelse med spørsmålene som gjelder for undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning i stor grad vist til skolens rutinebeskrivelser *Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak, Oversikt over kartleggingsprøver Vokal*.

### 5.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger

*Har skolen en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?*

Våre observasjoner:

Skoleledelsen viser i egenrevisingsskjemaet til skolens rutine for at alle elever gjennomfører ulike kartleggingsprøver i løpet av høsthalvåret. Dette er dokumentert gjennom rutinebeskrivelser som er sendt inn i forbindelse med tilsynet *Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak, Oversikt over kartleggingsprøver Vokal*.

I egenrevisingene og intervjuene forteller lærerne om ulike praksiser mellom fagene, i forhold til hvordan lærerne vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte. I et av fagene har lærerne tett dialog med elevene når de skal velge vanskegrad på lekser og oppgaver i timene. I de andre fagene vurderes elevenes utbytte gjennom prøver, oppgaver og arbeid i timene. Dette er også en del av grunnlaget for den vurderingen som faglæreren bruker når de gir elevene skriftlige tilbakemeldinger i forbindelse med skole-hjem-samtalen.

I intervjuer med lærerne, ledelsen og spesialpedagogisk koordinator opplyser de at lærerne snakker om elevenes utbytte av opplæringen i teamtid. Dersom en lærer er bekymret for elevenes faglige utvikling, vil en drøfte dette med andre faglærere på trinnet. Skolen har noe avsatte ressurser til å styrke bemanningen i klassene en time i uken i fagene norsk og matematikk. Dersom utfordringene vedvarer, vil kontaktlærer i samråd med faglærer skrive en pedagogisk rapport, og melde eleven opp til skolens ressursteam. I den pedagogiske rapporten redegjør lærerne for tiltak som er prøvd ut innenfor rammene for tilpasset opplæring.

Våre vurderinger:

Skolens rutiner sikrer at det blir gjort kartlegginger og vurderinger av elevenes kompetanse og ferdigheter på ulike tidspunkt. I rutinebeskrivelsen står det at kontaktlærer og faglærer evaluerer resultatene på kartleggingsprøvene sammen med spesialpedagogisk koordinator. Det settes så opp en liste over elever som skårer på eller under bekymringsgrensen. Denne listen gjennomgås med avdelingsleder. Det settes så i gang utprøving av tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Det ble likevel ikke sannsynliggjort gjennom intervjuene at dette er en innarbeidet fremgangsmåte ved skolen. Vi ser også i egenrevisingsskjemaene at skolen ikke har en klar og felles fremgangsmåte for lærerne til å vurdere elevenes utbytte av opplæringen.

Vi ser at alle lærerne som vi har snakket med, har en bevissthet om at elevene skal ha et tilfredsstillende læringsutbytte og gjør en løpende vurdering av dette, men uten at vurderingene gjøres på en systematisk måte slik som regelverket krever. Skolen mangler en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan lærerne skal vurdere elevenes læringsutbytte, herunder en terskel for hva som skal til for å drøfte eleven i møter.

Skolens rutine er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig for å sikre en systematisk og løpende vurdering av om elevene har tilfredsstillende utbytte. Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Har skolen en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av a) arbeidsmåter? b) vurderingspraksis? c) læringsmiljø?*

Våre observasjoner:

Både ledelsen og lærerne opplyser at de vurderer hvordan elevene har det på skolen, og om de får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rutinen vi får beskrevet er at når en faglærer er i tvil om læringsutbyttet, drøfter faglærer dette med kontaktlærer, før det blir tatt opp på trinnteam. Deretter blir det drøftet med avdelingsleder og spesialpedagogisk koordinator. Hvis man ikke klarer å tilrettelegge med tilpasset opplæring fyller man ut en pedagogisk rapport, og melder eleven opp til ressursteam. Dette er også beskrevet i *Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak.*

Våre vurderinger:

Skolens rutiner ved bekymring og malen for pedagogisk rapport krever av faglærerne at de før en oppmelding til ressursteam prøver ut ulike tiltak innenfor rammene av tilpasset opplæring. Det er vår vurdering at dette sikrer at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det gjennomføres vurdering av arbeidsmåter og vurderingspraksis og læringsmiljø for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte.

Vi ser at rutinen for henvisning til ressursteam er kjent blant lærerne. Den pedagogiske rapporten etterspør hvilke tiltak som er utprøvd. Den sikrer likevel ikke at det gjennomføres en systematisk vurdering av arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

*Gjennomfører skolen tiltak i de tilfeller det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?*

Våre observasjoner:

Lærerne og ledelsen forteller at lærerne iverksetter ulike tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette ligger til grunn for at eleven kan meldes til ressursteam, og eventuelt videre til PPT. I dokumentgrunnlaget har ikke Fylkesmannen mottatt eksempler på utfylte pedagogiske rapporter. Lærerne forteller om at ressursen til støtte i fagene matematikk og norsk brukes til å hjelpe elever som har vist manglende læringsutbytte f.eks. etter en prøve.

Vår vurdering:

Fylkesmannen har fått tilsendt tre gjennomgående saker, hvor elevene har vedtak om spesialundervisning. I alle disse sakene har skolen gjennomført tiltak når de har oppdaget at eleven ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Rutinebeskrivelsen som vi har mottatt sannsynliggjør at skolen setter inn tiltak i de tilfeller det avdekkes at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte.

Vi vurderer at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

Har skolen en innarbeidet fremgangsmåte for a) å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning? b) at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor?

Våre observasjoner:

*Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak* legger føringer for arbeidet med å vurdere om elevene har utbytte av opplæringen. Rutinene tar utgangspunkt i at lærerne vurderer elevenes utbytte ut fra kartleggingsprøver på høsten. Resultatene blir drøftet med spesialpedagogisk koordinator og avdelingsleder. Dersom tiltakene ikke er tilstrekkelige for å sikre tilfredsstillende utbytte, skriver kontaktlærer og faglærer en pedagogisk rapport, og eleven meldes til ressursteam. Ressursteam består av rektor spesialpedagogisk koordinator og PPT.

Våre vurderinger:

Skolens fremgangsmåte i *Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til vedtak* beskriver saksgangen for elever som skårer på eller under bekymringsgrense på kartleggingsprøver. Bekymring meldes til ressursteam, hvor rektor er fast deltaker. Lærerne melder på denne måten behov for spesialundervisning til rektor.

I tilsynet er det ikke sannsynliggjort at rutinen ikke er kjent blant alle lærerne. Rutinen omfatter i tillegg kun fag og ferdigheter hvor elevene vurderes skriftlig. Den forteller ikke om hvilken fremgangsmåte skolen har ved bekymring med utgangspunkt i praktiske fag, og vurderinger med utgangspunkt i andre kilder enn kartleggingsprøver.

Vi vurderer at skolen ikke oppfyller regelverkets krav på punkt b.

## 5.4 Fylkesmannens konklusjon

Froland skole oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter på de undersøkte områdene:

### Opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskriften § 3-11

- Skolen gjennomfører tiltak i de tilfeller hvor det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for
  - at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor

Froland skole oppfyller ikke kravene i opplæringsloven med forskrifter på de undersøkte områdene:

### Opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskriften § 3-11

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av
  - arbeidsmåter

- vurderingspraksis
- læringsmiljøet
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for
  - å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning

#### Opplæringsloven §§ 5-1, 5-4 og 5-5

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

## 6. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

### 6.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med å vurdere behov for særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. For elever med behov for særskilt norskopplæring må en innarbeidet fremgangsmåte sikre at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.*

Elever i grunnopplæringen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen på skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skoleeier har ansvaret for at kartleggingen av elevens norskkferdigheter blir gjort før vedtaket om særskilt språkopplæring. I de fleste tilfeller er det skolen som gjennomfører kartleggingen. Skolen må også vurdere om eleven eventuelt har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte som sikrer dette.

*Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskkferdigheter underveis i opplæringen.*

Skolen skal også kartlegge eleven underveis i opplæringen når eleven får særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen på skolen. Skolen må foreta en individuell vurdering av tidspunktet for dette.

### 6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Vi har når det gjelder området om særskilt språkopplæring lagt særlig vekt på svarene i RefLex, dokumentet *Organisering av særskilt norsk ved Froland skole* og intervjuene med lærerne og ledelsen. Vi har ikke intervjuet elever om særskilt språkopplæring.

### 6.3 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger

*Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. For elever med behov for særskilt norskopplæring må en innarbeidet fremgangsmåte sikre at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.*

Våre observasjoner:

Skolen benytter Utdanningsdirektoratets kartleggingsprøve som skal gjennomføres både ved oppstart av nytt skoleår før det fattes enkeltvedtak og underveis. I planene står det om kartleggingsverktøyet at «dette verktøyet bør brukes kontinuerlig», og det bekreftes i intervjuene at dette kartleggingsverktøyet brukes. Vi har fått vedlagt kartleggingsprøven *Kartlegging av språkkompetanse i grunnleggende norsk – Vår 2017*. Videre har vi fått

*Rutiner for vurdering av kartlegging av læring i vokal.* Denne siste sier at kartleggingen av språkkompetanse i grunnleggende norsk skal gjøres innen 15.05. Vi har også fått eksempel på forhåndsvarsel om enkeltvedtak om særskilt norskopplæring, og et eksempel på enkeltvedtak.

Når det gjelder vurdering av om elevene har behov for tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring, opplyses det i RefLex at dette skal vurderes for elever som har fått vedtak om særskilt språkopplæring. Det ble sagt i intervjuene at dette vurderes. Matematikklærerne gav som eksempel at de noen ganger bruker tolk fordi det er mye tekst i oppgavene. I forhåndsvarselet er det nevnt at behovet for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring skal vurderes. Imidlertid er ikke noe om dette nevnt i eksempelet på enkeltvedtak.

Det ble understreket at det er få elever på skolen som har behov for særskilt språkopplæring.

Våre vurderinger

Dokumentasjon og intervjuer viser at skolen har et system for å kartlegge språkkompetanse.

Når det gjelder vurdering av behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, virker det som om det gjøres en vurdering, uten at det er systematisert. Det viktigste er at det gjøres, men det bør også nedfelle seg i systemet. Derfor mener vi at skolen ikke oppfyller regelverket på dette punktet.

*Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskkferdigheter underveis i opplæringen.*

I planene står det at «dette verktøyet bør brukes kontinuerlig». I intervjuene fikk vi inntrykk av at elevene vurderes fortløpende, men ikke med utgangspunkt i kartleggingsverktøyet. Det kom også frem at det er en lærer som har et spesielt ansvar her.

Våre vurderinger:

Vi fikk inntrykk av at de få dette gjelder, følges opp. Imidlertid virker oppfølgingen noe tilfeldig. Vi har et inntrykk av at det er noen få lærere som har oppgaven, og at andre da kan ha mindre fokus på dette.

Med tanke på at det plutselig kan gjelde flere elever, og med tanke på at lærere i alle fag skal ha fokus på elevenes utbytte av opplæringen, mener vi at skolen ikke oppfyller kravene på dette punktet.

#### **6.4 Fylkesmannens konklusjon**

Froland skole oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter på de undersøkte områdene:

### Opplæringsloven § 3-12

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk.

Froland skole oppfyller ikke kravene i opplæringsloven med forskrifter på de undersøkte områdene:

### Opplæringsloven § 3-12

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring når eleven har behov for særskilt norskopplæring.
- Norskferdighetene til elever med vedtak om særskilt språkopplæring blir kartlagt underveis i opplæringen



## **7.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system**

Vi har vurdert å utvide tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i regelverket er oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Dette gikk frem av vårt varselbrev. Til å vurdere dette har vi lagt til grunn skoleeiers og skolens egenvurdering, intervju på skolen og dokumenter og funn i tilsynet. Samlet sett vurderer vi at informasjon fra disse kildene ikke tilsier en utvidelse av tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system innenfor det temaet tilsynet omfatter. Vi viser da spesielt til at vi har erfart at skoleeier har en tett oppfølging av skolen, og har et system for å følge den opp.

Vi understreker at denne informasjonen ikke er et godt nok grunnlag til å vurdere om skoleeiers system oppfyller alle kravene i regelverket. Vi kan derfor på et senere tidspunkt gjennomføre tilsyn med om skoleeier har et forsvarlig system innenfor temaet i dette tilsynet eller på andre områder. Dette kan bli aktuelt dersom vi får nye opplysninger fra andre kilder eller gjennom andre tilsyn.

## 8. Forhåndsvarsel om vedtak

Fylkesmannen har i kapitlene ovenfor konstatert brudd på regelverket. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Formålet med forhåndsvarslet er å avklare misforståelser og rette eventuelle feil.

Froland kommune kan uttale seg om både Fylkesmannens tolkning, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn og våre vurderinger og konklusjoner.

Froland kommune kan uttale seg til forhåndsvarselet innen 26. april 2017.

Etter utløp av fristen, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport. I endelig tilsynsrapport vil skoleeier få en rimelig frist til å rette brudd på regelverket. Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen fristen i endelig tilsynsrapport, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Vi varsler at følgende pålegg kan bli vedtatt:

### Skolens arbeid med opplæring i fag

1. Froland kommune må sørge for at det lokale arbeidet med læreplaner ved Froland skole oppfyller kravene til opplæringsloven §§ 2-3, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1, 3-1 og 3-2.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- Rektor sikrer at opplæringen samlet dekker  
- individuelle opplæringsmål i IOP.

2. Froland kommune må sørge for at arbeidet med individuelle opplæringsplaner ved Froland skole er i samsvar med opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- Skolen utarbeider IOP hvert år for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.
- Innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen, herunder når det er gjort avvik fra LK06

### Undervisvurdering for å øke elevens læringsutbytte

3. Froland kommune må sørge for at den individuelle undervisvurderingen ved Froland skole bidrar til at elevene får realisert sine muligheter til å nå målene for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-5 og forskrift til opplæringsloven §§ 3-1, 3-2, 3-11, 3-12 og 3-13.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- Lærerne veileder elevene om hvilke mål i IOP som opplæringen er knyttet til.
- Lærerne veileder elevene i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte faget.

- Lærerne veileder elevene om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i det enkelte faget.
- Lærerne sørger for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen
  - gir informasjon om elevens kompetanse i fagene
  - gir veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin

### **Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

4. Froland kommune må sørge for at Froland skole sikrer at den enkelte elevs utbytte av opplæringen blir systematisk vurdert og fulgt opp, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 3-11.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av
  - arbeidsmåter
  - vurderingspraksis
  - læringsmiljøet
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for
  - å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning

### **Vurdering av behov for særskilt språkopplæring**

5. Froland kommune må sørge for at Froland skole sikrer at elever som ikke har norsk eller samisk som morsmål, får vurdert sitt behov for særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring når eleven har behov for særskilt norskopplæring.
- Norskferdighetene til elever med vedtak om særskilt språkopplæring blir kartlagt underveis i opplæringen.

## **9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport**

Som nevnt i kapittelet ovenfor har skoleeier rett til å kommentere på denne foreløpige tilsynsrapporten.

Frist for tilbakemelding er 26.04.2017.

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

[sign]

## Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurdering og forberedelse til elevsamtalen og skole-hjem-samtalen 8.-10.trinn
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Forhåndsvarsel om enkeltvedtak om særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring for elever med minoritetsspråklig bakgrunn
- Froland skole, vurdering
- Froland skoles arbeidsbeskrivelse for å sikre elevenes rett til å få et godt læringsutbytte av undervisningen/opplæringen
- Generell stillingsbeskrivelse for medarbeidere ved Froland skole
- Kartlegging av språkkompetanse i grunnleggende norsk – Vår 2017
- Mal, ukeplan
- Medarbeidersamtaler 2017. Intervjuguide.
- Oversikt over kartleggingsprøver Vokal
- Retningslinjer for skole-hjem-samtale
- Rutiner for opplæring og veiledning i å skrive IOP og årsrapport
- Rutiner for samarbeid om fag
- Rutiner for spesialundervisning- fra kartlegging til vedtak
- Rutiner for vurdering og kartlegging av læring i vokal
- Standard for arbeid med lokale læreplaner

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 09.03.2017.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Spesialpedagogisk koordinator
- Fire lærere i matematikk
- Tre lærere i norsk
- Tre lærere i kroppsøving
- Seks elever på 9. trinn, to fra hver av klassene
- Skoleledelsen ved rektor og to avdelingsledere



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

# TILSYNSRAPPORT

## Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Froland kommune - Froland skole

TIL: Froland kommune

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:  
Kommunalsjef Rune Kvikshaug-Taule

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:  
Seniorrådgiver Maiken Messel

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	3
1. Innledning .....	4
2. Om tilsynet med Froland kommune – Froland skole.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....	4
2.2 Tema for tilsynet .....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak .....	5
3.1 Rettslige krav .....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger .....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning .....	9
4.1 Rettslige krav .....	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon .....	11
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring .....	12
5.1 Rettslig krav.....	12
5.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	13
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	13
5.4 Fylkesmannens konklusjon .....	14
6. Frist for retting av brudd på regelverket.....	14
7. Kommunens frist til å rette .....	15
Maiken Messel.....	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....	16

## 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) og skolebasert vurdering.

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elevenes rettsikkerhet blir ivaretatt og 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.

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

### - Gjennomføring

Fylkesmannen har mottatt rektors svar i RefLex av de spørsmål som inngår i tilsynet, vedlagt dokumentasjon fra skolen til å underbygge rektors egenvurdering.

Våre vurderinger og konklusjoner i denne foreløpige rapporten bygger kun på mottatt skriftlig dokumentasjon. Konklusjonene er trukket på bakgrunn av de beskrevne saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Materielle regler i opplæringsloven er ikke en del av dette tilsynet, og eventuelle kommentarer vi har gjort i vurderingen er derfor ikke tatt med i konklusjonen.

### - Avdekkede lovbrudd

Generelt vil vi si at enkeltvedtakene er noe mangelfulle når det gjelder individuell informasjon i begrunnelsene. Særlig mangler de individuelle vurderinger av hva som vil gi eleven læringsutbytte, samt av elevens utfordringer og behov som viser hva skolen har lagt vekt på når tilbudet har blitt utformet. De oppfyller dermed ikke kravene i forvaltningsloven § 24.

I merknadene til opplæringsloven § 5-3 heter det om enkeltvedtak om spesialundervisning at det «skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få». I de undersøkte enkeltvedtakene er det oppgitt timetall og fag. Dersom eleven skal ha opplæringsmål som avviker fra kunnskapsmålene for trinnet i læreplanene i Kunnskapsløftet KL06, blir ikke dette presisert i enkeltvedtakene, men vises til at det vil komme i IOP. Det er ikke anledning til å gi avvik i IOP som ikke er formelt vedtatt i form av enkeltvedtak.

Det mangler individuelle begrunnelser i vedtakene. Dersom elever ønsker å klage på enkeltvedtaket om spesialundervisning, må de finne argumenter i den sakkyndige vurderingen. Dersom de vil klage på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har de heller ingen argumenter i enkeltvedtakets begrunnelse eller noe annet sted.

### - Status på rapporten og veien videre.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i forvaltningsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven §§ 13-10 første ledd og 15-1 første ledd. Kommunen er derfor adressat for tilsynsrapporten.

Frist for retting er 15.11.17. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet. Det kan gjøres ved å sende nye forhåndsvarsler og enkeltvedtak fra skolen.



## 1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 16.12.16 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging i Frolandkommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Froland skole.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell<sup>1</sup> knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15.11.17. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 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.

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

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

### 2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud

<sup>1</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>

- 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 [navn skole] på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak.

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, punktskriftopplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

### **2.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsyn med Froland kommune ble åpnet gjennom brev 16.12.16. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

## **3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak**

### **3.1 Rettslige krav**

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.

*Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud.*

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

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

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

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

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven,

hvilken type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket.

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

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

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

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.

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

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

### 3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon gjennom rektors egenvurdering på RefLex med vedlegg og tilsendte eksempler på dokumentasjon for tre elever med rett til spesialundervisning. Det går her fram at skolen ikke har elever som skolen har vurdert opp mot retten til opplæring på tegnspråk eller punktskrift. Enkeltvedtakene som legges til grunn i dette tilsynet er derfor begrenset til enkeltvedtak om spesialundervisning og enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

#### Forhåndsvarselet

**Spesialundervisning:** Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at foreldrene blir informert av PPT «*på oppsummeringsmøtet*» om at det vil komme et enkeltvedtak. Vedlagt dokumentasjon er skolens «*Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til enkeltvedtak*». På nevnte oppsummeringsmøte vurderer PPT «*hvilke deltakere som skal møte i hvert enkelt tilfelle: foresatte, avdelingsleder, kontaktlærer, spes.pedkoordinator*». Formålet med møtet beskrives slik: «*Utredningen gjennomgås, tiltak, tilrettelegging og tiltak drøftes. Foresatte får beskjed om at det kommer til å bli fattet et enkeltvedtak*».

**Særskilt språkopplæring:** Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at det sendes ut skriftlig forhåndsvarsel til foreldrene med opplysning om at det vil komme et enkeltvedtak om særskilt norskopplæring. Vedlagt eksempel på «*Forhåndsvarsel om enkeltvedtak om særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring for elever med minoritetsspråklig bakgrunn*» viser at skolen informerer om de ulike formene for særskilt språkopplæring. Videre informeres det om at foresatt kan melde behov for slik opplæring til skolen, at skolen vil foreta en kartlegging av elevens norskkunnskaper og at eleven vil få et tilbud dersom skolen ut fra kartleggingen vurderer

at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. I brevet opplyses at tilbudet vil bli sendt skriftlig til foresatte i form av enkeltvedtak, og at vedtaket vil gjelde til ny kartlegging er gjennomført og nytt vedtak fattet. Det opplyses at brevet er å anse som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Det går ikke fram at mottaker har anledning til å uttale seg før enkeltvedtak fattes.

#### Enkeltvedtaket - begrunnelse

**Spesialundervisning:** Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at enkeltvedtaket inneholder begrunnelse hvor det vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevenes skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket og hvilke hensyn som er vektlagt. Enkeltvedtaket om spesialundervisning «*henviser til sakkyndig vurdering hvor det fremkommer hvilke hensyn som er vektlagt.*»

Rektor har lagt ved en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning (vedlegg 3 og vedlegg 6). Det vises til hjemmelen i opplæringsloven § 5-1. Så står det følgende:

*«Før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal kommunen utforme tilbudet i samarbeid med foresatte, legge stor vekt hva de mener og begrunne hvorfor du ikke følger tilrådingen fra PP-tjenesten. Dette følger av opplæringsloven §§ 19 d og 19 e.»*

I malen ligger sitat av §§ 5-3 5-4 og 5-5 som vedlegg til enkeltvedtaket.

Skolen har også sendt gjennomgående saker med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, IOP og årsrapporter for tre elever på 9. trinn. Enkeltvedtak for skoleåret 2016/17 er datert i april og juni 2016. Disse følger ikke den tilsendte malen da denne først ble utarbeidet høsten 2016.

Fylkesmannen har dermed ikke sett hvordan rektor utformer enkeltvedtak etter ny mal. Det ble i den foreløpige rapporten gitt anledning til å sende inn nye enkeltvedtak før endelig rapport. Dette er ikke mottatt.

De tilsendte enkeltvedtakene inneholder et sitat av opplæringsloven § 5-1 og begrunner vedtaket med at eleven oppfyller retten til spesialundervisning «*på grunnlag av den sakkyndige vurderingen.*» Det opplyses kort om faktiske forhold: henvisningsgrunn, antatt diagnose/hovedproblem etter utredning, og hva eleven i hovedsak sliter med.

Enkeltvedtakene opplyser om klageretten både i første og siste avsnitt av brevene. Klagefristen opplyses tre ganger, klageinstansen to ganger (i første avsnitt kalt «*ankeinstans*») og fremgangsmåte ved klage beskrives to ganger i brevet. Det opplyses ikke om retten til å se sakens dokumenter.

**Særskilt språkopplæring:** Det er lagt ved ett eksempel på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det ser ut som om skolen har tatt utgangspunkt i malen som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Men det er ikke tilpasset verken grunnskolen spesielt eller den konkrete eleven spesielt, idet det ikke er strøket opplysninger som gjelder for elever i videregående skole og heller ikke opplysningene som bare gjelder for elever i innføringstilbud.

Enkeltvedtaket inneholder henvisning til hjemmel for vedtaket. Det inneholder også begrunnelse som opplyser om at eleven er kartlagt og hva eleven trenger hjelp til. Vedtaket inneholder formuleringen om klageadgang som foreslått av Udir.

### **3.3 Fylkesmannens vurderinger**

#### Forhåndsvarselet

**Spesialundervisning:** Ifølge rutinebeskrivelsen informerer PPT foreldrene om at det vil bli fattet et enkeltvedtak. Det står ikke noe om at de informerer muntlig om alt som er innholdskravet i § 16. Det går ikke fram at foreldrene blir gitt anledning til å uttale seg

overfor den som skal fatte vedtaket. Bare at de får uttale seg til PPT om innholdet i sakkyndig vurdering. Det er en rett som følger av opplæringsloven § 5-4, mens vi her vurderer forvaltningsloven § 16.

Det er eksempel på at skolen kan legge flere år gamle sakkyndige vurderinger til grunn for nye enkeltvedtak, jf. vedtak for 9. trinn for en elev som har vært vurdert på høsten på 6. trinn. Dersom eleven ikke har vært til nye utredninger eller samtaler med PPT, må skolen på annen måte gjøre det kjent at det vurderes at elevens behov er uendret og gi foreldrene mulighet til å uttale seg før vedtaket fattes. Foreldrene vil også kunne kreve ny vurdering fra PPT dersom de ikke støtter skolens syn.

**Særskilt språkopplæring:** Eksemplet inneholder en generell informasjon om regelverk og saksbehandling. Bl.a. at det vil bli gjort kartlegging og fattet enkeltvedtak. Det inneholder ingen opplysninger om den konkrete elevens norskkunnskaper og hvilket konkret tilbud skolen vil gi. Det står at informasjonen er å betrakte som forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. men inneholder ikke alt som kreves etter denne bestemmelsen. Det vil si at det mangler opplysninger som elev/foreldre kan forholde seg til for å gi innspill til tilbudet. Hensikten med § 16 er at elev/foreldre skal bli gitt anledning til å uttale seg overfor den som skal fatte vedtaket. Det går ikke fram at de får informasjon om denne rettigheten.

#### Enkeltvedtaket

**Spesialundervisning:** Eksemplene vi har mottatt inneholder begrunnelse og opplysninger om klageadgang, men mangler opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Det er også en svakhet ved redegjørelsen for hjemmelen idet den bare inneholder sitat av § 5-1 i opplæringsloven.

Malen som er sendt inn inneholder opplysninger som gjelder spesialpedagogiske hjelp og henvisning til barnehagelovens paragrafer, selv om det står opplæringsloven foran. Malen har også «*Barnehage administrasjon*» i headingen under kommunenavnet. Malen inneholder for det meste overskrifter og gir derfor ingen dokumentasjon på hvordan skolen vil komme til å fylle den ut, selv om det ligger en veileder foran. Malen inneholder ingen redegjørelse for hjemmelen i selve brevet, men har i stedet sitat av hele lovbestemmelser som vedlegg. Etter vår vurdering er denne måten å gjøre det på uheldig fordi det gir for lite tilgjengelig informasjon til de fleste foreldre.

Malen inneholder opplysninger om klageadgang som ser ut til å være hentet fra Utdanningsdirektoratets forslag til mal for enkeltvedtak, uten at malen for øvrig synes å være hentet derfra. Denne malen inneholder dermed også opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

**Særskilt språkopplæring:** Eksempelet inneholder begrunnelse, opplysninger om klageadgang og opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

### **3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Skolen gir ikke elevene og foreldrene tilstrekkelige opplysninger om saken og retten til å uttale seg til skolen innen en fastsatt frist før skolen fattet enkeltvedtak. Dette gjelder både ved enkeltvedtak om spesialundervisning og om særskilt språkopplæring.

Skolen må legge opp til en praksis der de gir elever og foreldre muligheten til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, og i samsvar med retten til å bli hørt og retten til medvirkning.

Skolen oppfylder i sine enkeltvedtak kravene ved at det er gitt en begrunnelse. Fylkesmannen har ikke vurdert kvaliteten på begrunnelsen. Det er også gitt informasjon om klageadgangen. Skolen bør se nærmere på sine formuleringer.

Enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring informerer om retten til å se sakens dokumenter. Verken de tilsendte eksempler eller den tilsendte malen for enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder disse opplysningene.

## **4. Enkeltvedtak om spesialundervisning**

### **4.1 Rettslige krav**

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.

*Foreldre / elever over 15 år skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.*

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

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

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fattet 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.

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

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

*Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.*

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

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilke omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.*

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

#### 4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Vi har sett på om skolen innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.

Foreldrene samtykker ved underskrift på henvisningskjemaet til PPT. Det står i en parentes: *«Dersom eleven er 12 år og eldre skal denne informeres. Ved 15 år og eldre skal eleven medvirke.»* Det står ikke at elever over 15 år skal samtykke.

Ifølge skolens retningslinjer skal elever diskuteres i ressursteam på skolen dersom eleven ikke synes å ha utbytte etter at det er satt inn tiltak på skolen. I ressursteamet inngår PP-tjenesten. Det går ikke fram om drøftelsen skjer anonymt, eller om skolen skal innhente samtykke til drøfting av eleven med PPT.

Vi har sett på om skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes. Det går fram av rektors egenrevisning i RefLex at *«PPT har et oppsummeringsmøte etter utredning der foresatte, avdelingsleder, kontaktlærer og spesialpedagogisk koordinator er til stede. I dette møtet blir foresatte presentert for innholdet i den sakkyndige vurderingen, og kan komme med innspill, forslag og ønsker. De blir også fortalt at det kommer et enkeltvedtak.»*

Vi har sett på om det fattes enkeltvedtak for elever etter at den sakkyndige vurderingen er gjennomført. Tilsynet har sett på praksisen på 9. trinn ved skolen, og har mottatt tre enkeltvedtak som har innvilget spesialundervisning fattet våren 2016 for skoleåret 2016/17. Vi har ikke mottatt enkeltvedtak om avslag. To av enkeltvedtakene viser til sakkyndig vurdering fra våren 2016, mens det tredje viser til en vurdering fra november 2013 dvs. da eleven gikk på 6. trinn. Rektor har i RefLex informert om at det alltid fattes enkeltvedtak *«etter gjennomført sakkyndig vurdering, uavhengig av om eleven har rett til spesialundervisning eller ei.»*

Vi har sett på om enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering. Det går ikke fram av enkeltvedtakene om de er i samsvar med anbefalingene i sakkyndig vurdering. Det vises til at PPT vurderer at eleven har rett til spesialundervisning. Opplysninger og vurderinger i begrunnelsen kan være hentet fra sakkyndig vurdering, eller være skolens egen vurdering. Det er ikke presisert hva som eventuelt er hentet fra sakkyndig vurdering.

Vi har sett på om enkeltvedtaket inneholder opplysningen om antall timer eleven blir tildelt spesialundervisning, opplysninger om hvilke fag/områder eleven skal få spesialundervisning i og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen. Omfanget er oppgitt i årstimer á 45 minutter, med uketimetall i parentes, og er knyttet til fag.

Rektor opplyser i RefLex: *«Det står beskrevet om eleven er i stand til å nå kompetanse- og opplæringsmål for trinnet (LK06), og at eventuelle avvik fra dette må spesifiseres i IOP.»*

Malen som er brukt til vedtakene har en overskrift som lyder: *«Vedtaket legger til grunn at læreplanverket avvikes/ ikke avvikes i følgende fag/områder:»* Ingen av vedtakene har strøket det ene alternativet. Beskrivelsene under overskriften bruker formuleringer som *«saktere progresjon»*, *«følge deler av opplæringsmålene»*, *«oppnå grunnleggende ferdigheter»*, *«noen temaer må/bør velges bort»* osv. som tilsier at det er avvik fra KL06.

Videre har vi sett på om det opplyses om hvordan spesialundervisningen skal organiseres og om det stilles kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. I alle enkeltvedtakene er det oppgitt at «timene organiseres på gruppe med andre elever på trinnet.» I ett av enkeltvedtakene er det presisert at opplæringen skal være med pedagog. Ellers er det tildelt timetall.

### 4.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at elever over 15 år undertegner henvisningsskjemaet og at foreldre undertegner på alle skjemaene der det er rubrikk i malen, samt at dette er formulert og informert som at det innebærer samtykke til henvisning. Årsaken til at det kreves samtykke er bl.a. at skolen har taushetsplikt overfor PPT om elevenes personlige forhold. Derfor kan heller ikke skolen drøfte en elev med PPT uten forhåndssamtykke.

Det går ikke fram av skolens retningslinjer at skolen bare kan drøfte elever anonymt i ressursteam der PPT inngår. Dersom skolen drøfter konkrete elever med PPT til stede, vil dette være lovstridig.

Det går fram av de innsendte retningslinjene at PPT skal vurdere hvem som skal delta på oppsummeringsmøte når den sakkyndige vurderingen skal gjennomgå. Foreldrene er aktuelle deltakere og vil i så fall kunne være med og drøfte «tiltak og tilrettelegging». Dette synes å gjelde innspill til innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5-4. Retten til å uttale seg til rektor før enkeltvedtaket fattes følger av forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsel og er omtalt under kap 3 om generelle saksbehandlingsregler.

Skolen har ikke fattet enkeltvedtak med avslag på spesialundervisning på trinnet. Vi er derfor ikke kjent med om det fattes enkeltvedtak dersom PPT ikke anbefaler det, eller dersom skolen selv vurderer at de kan ivareta elevens behov, slik som PPT har beskrevet det, innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Vi kan ikke se at skolens retningslinjer inneholder informasjon om dette.

Det synes som om det forutsettes at enkeltvedtakene er i samsvar med sakkyndig vurdering. Av retningslinjene kan det se ut som om PPT drøfter mulige tiltak med rektor og spes.ped.koordinator når de har vurdert at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Fylkesmannen mener at slik det er formulert i retningslinjene, kan det oppfattes som om PPT og skolen kan bli enige om dette, og i så fall vil det ikke bli avvik i enkeltvedtaket. Men det kan være en tvilsom praksis idet PPT kan tape sin nøytrale faglige vurdering.

Rektor har i kommentar til foreløpig rapport bekreftet at praksisen ikke er slik at konkrete tiltak drøftes. I møter mellom skolen og PPT drøftes «rammefaktorer og organisering før den sakkyndige vurderingen skrives.» Grunnen til dette skal være å opplyse saken for PPT. Deretter utøver PPT sin faglige vurdering. Fylkesmannen vil anbefale at retningslinjene presiseres og at det også presiseres hvilke rammefaktorer som kan drøftes i disse møtene.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang og organisering av spesialundervisningen og i hvilke fag eleven tilbys spesialundervisning. Indirekte kan man også få oppfatningen av at det legges opp til avvik fra LK06. Dette bør likevel presiseres bedre, slik at både elev/foreldre og skolen har en klar bevissthet av dette.

### 4.4 Fylkesmannens konklusjon

Det innhentes samtykke til henvisning til PPT. Det er uklart om skolen innhenter samtykke dersom eleven skal drøftes i ressursteam med PPT til stede.

Foreldrene/eleven gis muligheter til å uttale seg til PPT om innholdet i sakkyndig vurdering før skolen fatter enkeltvedtak.



Rektor har opplyst at skolen fatter enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning. Dette er ikke dokumentert gjennomrutinebeskrivelsene som er mottatt i tilsynet

Det er lagt inn i ny mal at skolen skal begrunne avvik fra sakkyndig vurdering i vedtaket.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang, organisering og hvilke(t) fag eleven skal få spesialundervisning i. Eksemplene vi har mottatt er ikke tydelige på om det er avvik fra LK06. De er heller ikke tydelige på om det er pedagog eller personer med annen fagkompetanse som skal gjennomføre opplæringen i alle fagene i alle vedtakene.

## **5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring**

### **5.1 Rettslig krav**

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Vi skal vurdere om skolen fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Vi har mottatt ett enkeltvedtak som vi antar er det eneste for elever på 9. trinn. Det er anonymisert så grundig at det ikke går fram hvilket trinn eleven går på.

Vi skal vurdere om enkeltvedtaket inneholder opplysningen om antall timer eleven får tilbud om særskilt språkopplæring og hvilken læreplan eleven skal følge. Det står i vedtaket at eleven tilbys særskilt språkopplæring i form av særskilt norsk «*i 3 en time pr uke.*» Det går ikke fram av enkeltvedtaket hvilken læreplan eleven skal følge. I skolens interne retningslinjer står det at skolen bruker læreplanen for særskilt norsk. Rektor opplyser at dette er kommet på plass etter at tilsynet ble varselet.

Det går fram av enkeltvedtaket at den særskilte språkopplæringen «*fortrinnsvis*» vil bli gitt i klassens norsktimer. «*Timene kan også brukes for å styrke opplæringen i andre fag.*» Videre står det at undervisningen vil bli gitt «*i en kombinasjon av enetimer og gruppeundervisning.*»

Vi skal vurdere om det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen. Enkeltvedtaket er fattet for skoleåret. Rektor opplyser i RefLex at det skal fattes enkeltvedtak om opphør «*på lik linje med at elevene får rett til særskilt språkopplæring.*» Skolens interne retningslinjer presiserer at eleven skal «*tilbakeføres til ordinær undervisning*» når eleven etter kartleggingen har «*nådd nivå 3*».

## 5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at skolen fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Skolen bør imidlertid vurdere hvordan malen brukes og fylles ut. I det mottatte eksemplet blir det redegjort for de ulike formene for særskilt språkopplæring, og dette synes å ligge i malen. Men det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor eleven bare får tilbud om særskilt norskopplæring.

Beskrivelsen av elevens norskkunnskaper etter kartleggingen er at «*eleven har gode norskferdigheter, men at eleven fortsatt trenger en del hjelp med forståelse for å få fullt utbytte av den ordinære opplæringen. Særlig gjelder dette i forhold til kommunikasjonsstrategier, ta imot og gi beskjeder, uttrykke egne tanker og følelser og samtale om innhold.*» Samtidig er det ikke opplyst noe om hvilken læreplan eleven skal følge, og det legges opp til en fleksibel bruk av de tre uketimene.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om denne eleven oppfyller vilkåret for å ha rett til særskilt språkopplæring, som er at eleven ikke «*har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følge den vanlige opplæringa i skolen*». I sin begrunnelse konstaterer skolen at «*eleven har gode norskferdigheter*», men trenger hjelp for å få «*fullt utbytte av den ordinære opplæringen.*» Det er ikke informert om når eleven ble kartlagt. Resultatet av kartleggingen er lagt i Vokal og elevens score er ikke tatt inn i enkeltvedtaket.

Vi vil presisere at retten til særskilt språkopplæring er en eksklusiv rett innen de fastsatte kriteriene. Dersom skolen mener at eleven fortsatt trenger mer hjelp for å få «*fullt utbytte*» selv om eleven kan «*følge den vanlige opplæringen*», må det vurderes tilpasset opplæring eller spesialundervisning. Fylkesmannen er derfor i tvil om skolen fatter enkeltvedtak bare for elever som har rett til særskilt språkopplæring, eller om det også fattes enkeltvedtak for elever som ikke oppfyller alle vilkårene i § 2-8. Bestemmelsen gir bare anledning til å gi unntak fra ordinær opplæring så lenge vilkår etter § 2-8 er oppfylt.

I det mottatte eksemplet får eleven tilbud om særskilt norskopplæring i 3 uketimer og det er lagt opp til en fleksibel bruk av timene og gitt noen overordnede føringer for hva innholdet skal være: styrking av ordforrådet og gjennomgang av ukeplanen og læringsmålene for uka. Uten at det står hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, gir dette lite informasjon og forutsigbarhet. Dette gjelder både innhold og organisering. Det

går ikke fram hvordan opplæringen skal kobles til den ordinære opplæringen, når eleven skal ha enetimer eller i hva slags gruppesammensetning det er aktuelt å gi opplæring.

Enkeltvedtaket er fattet for skoleåret, og det informeres ikke om at det skal foretas kartlegging underveis. Det kan derfor se ut som om skolen fatter enkeltvedtak gjeldende for hele skoleåret og at en eventuell avslutning skjer ved at eleven ikke får tilbud det påfølgende skoleåret. Dette er i så fall ikke i samsvar med regelverket. Eleven skal kartlegges underveis i skoleåret og overføres til ordinær undervisning så snart eleven er i stand til å følge den ordinære opplæringen.

Skolens interne retningslinjer presiserer at eleven skal «*tilbakeføres til ordinær undervisning*» når eleven etter kartleggingen har «*nådd nivå 3*». Det står ikke at det skal fattes enkeltvedtak om dette. For å konkretisere elevens nivå i norsk, bør enkeltvedtaket som innvilger særskilt språkopplæring inneholde opplysning om dette samt hvilket nivå eleven er på. Det er ikke tilstrekkelig at det henvises til at resultatene av kartleggingen er «*lagt inn i Vokal*».

#### **5.4 Fylkesmannens konklusjon**

Skolen fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, men Fylkesmannen er i tvil om skolens praksis ved vurderingen av om vilkårene for retten er oppfylt.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer og gir åpning for fleksibel organisering. Det gis i enkeltvedtaket ikke føringer for hvilken læreplan som skal følges, men rektor har informert om at dette er på plass nå.

Det fattes ikke enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

### **6. Frist for retting av brudd på regelverket**

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Froland kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15.11.17. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

#### **Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak**

1. Froland kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Froland skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
- b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.
- c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om
  - hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på
  - hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

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

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til
  - hjemmelen for enkeltvedtaket
  - faktiske forhold som er lagt til grunn
  - hvilke hensyn som er vektlagt

### **Enkeltvedtak om spesialundervisning**

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

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om
  - eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
  - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

### **Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring**

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

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.

## **7. Kommunens frist til å rette**

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

Frist for tilbakemelding er 15.11.17.

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

Maiken Messel  
seniorrådgiver  
[sign]

## **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Rektors besvarelse i RefLex med vedlegg:
  1. Et anonymisert eksempel skriftlig forhåndsvarsel – særskilt språkopplæring
  2. Skolens rutiner for spesialundervisning
  3. Mal for enkeltvedtak om spesialundervisning
  4. Et anonymisert eksempel på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
  5. Skjema for henvisning til PPT
  6. Organisering av særskilt norsk ved skolen
- 3 enkeltvedtak om spesialundervisning med sakkyndige vurderinger, IOP og årsrapport.



## Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Helse- og sosialavdelingen

Froland kommune  
Frolandsveien 995

4820 FROLAND

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
2017/1552

Dato  
21.07.2017

### Rapport etter tilsyn med Froland kommunes tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse - Landsomfattende tilsyn 2017

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder gjennomførte tilsyn med Froland kommune 30. – 31.05.16. Vi undersøkte om kommunen yter helhetlige og koordinerte tjenester til brukere med psykiske lidelser og samtidig ruslidelse (ROP).

Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn.

Brukernes meninger om og erfaringer med tjenestetilbudet i kommunen er viktig informasjon for tilsynsmyndigheten, både når det gjelder kvaliteten på tjenestene og kommunens praksis når det gjelder brukerinvolvering. Et utvalg brukere har derfor blitt intervjuet ved dette tilsynet.

Tilsynet har hatt fokus på om kommunen, ved helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i Nav:

- Kartlegger brukernes helhetlige situasjon og behov for tjenester
- Gir oppfølging av rus-, psykiske- og somatiske helseproblemer
- Samarbeider slik at tjenestene brukerne mottar er helhetlige og koordinerte
- Tilbyr og yter tjenester slik at bruker kan mestre å bo i egen bolig
- Ivaretar brukernes rett til å medvirke

Fylkesmannen finner at Froland kommune har mange elementer på plass for å få til et godt samarbeid internt, og med spesialisthelsetjenesten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig fokus på systematisk kartlegging/utredning av mulig samtidig ruslidelse for brukere som kommer i kontakt med Psykisk helse og rus og/eller Nav. Somatiske helsetilstander og psykososiale forhold som kan påvirke psykisk helse og fungering, kartlegges og vurderes heller ikke systematisk. Manglende dokumentasjon av kartlegging og faglige vurderinger gjør det vanskelig å vurdere om det har skjedd svikt i oppfølgingen, men mye tyder på at brukerne får tilstrekkelig og helhetlig oppfølging når problemområder først blir avdekket.

Vi finner videre at brukerne i stor grad får et koordinert tjenestetilbud selv om få har individuell plan (IP). Vi har derfor ikke grunnlag for å konkludere med at oppfølgingen av brukere med psykiske lidelser og rusproblematikk ikke er forsvarlig, men manglende systematisk

kartlegging og mangler i internkontrollen på flere områder utgjør en uakseptabel stor risiko for at brukere ikke får rett hjelp til rett tid.

Fylkesmannen konkluderer med følgende:

**Avvik:**

Froland kommune sikrer ikke systematisk kartlegging av brukers helhetlige situasjon og mulige behov for tjenester.

**Merknad:**

Froland kommune må mer systematisk sikre vurdering av om tjenester og vedtak er i tråd med behovet. Det må gjøres fortløpende faglige vurderinger av tjenestebehov og dette må nedtegnes i journal. Vedtak må være i samsvar med faktisk tjenestebehov.

**Innhold**

1. Tilsynets tema og omfang
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag
5. Tilsynsmyndighetens konklusjon
6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

## 1 Tilsynets tema og omfang

### I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

Tilsynet er rettet mot kommunens tjenester til voksne personer over 18 år som har samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse som hver for seg eller samlet gjør at de har et funksjonstap som medfører behov for tjenester fra kommunen over tid.

Personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse er en uensartet gruppe, både når det gjelder alder, bakgrunn, hvilke rusmidler de bruker, hvilke psykiske lidelser de har og hvordan funksjonsnivået er på ulike områder. Mange faller utenfor behandlingstiltak, noen har problemer med å klare seg selvstendig i samfunnet og med å håndtere personlig økonomi, og mange har dårlig livskvalitet. De kan ha problemer med å ivareta egne interesser og behov, og står i fare for å pådra seg alvorlige helseproblemer. For at brukerne skal få adekvat hjelp er det viktig at hjelpebehov er tilstrekkelig kartlagt og at hjelpen samordnes.

Tilsynet inkluderer brukere uavhengig av hvilke rusmidler de benytter (alkohol, legemidler, illegale rusmidler) og uavhengig av om de har fått diagnostisert en ruslidelse. Tilsvarende gjelder for psykiske lidelser ved at tilsynet er rettet mot kommunens tjenester uavhengig av om personene har en psykiatrisk diagnose (bipolar lidelse, schizofreni, depresjon etc.). Det skilles heller ikke på om personene aktivt benytter rusmidler eller om de er i rehabilitering etter behandling for sitt rusmiddelbruk.

Fylkesmannen har undersøkt om kommunen legger til rette for og følger opp at personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse mottar individuelt tilpassede, samordnede og forsvarlige helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester.

Vi har undersøkt om kommunen, ved helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i Nav:

- Kartlegger brukernes helhetlige situasjon og behov for tjenester
- Gir oppfølging av rus-, psykiske- og somatiske helseproblemer
- Samarbeider slik at tjenestene brukerne mottar er helhetlige og koordinerte
- Tilbyr og yter tjenester slik at brukere kan mestre å bo i egen bolig
- Ivaretar brukernes rett til å medvirke

Vi har undersøkt om kommunen systematisk kartlegger viktige områder som;

- rusmiddelbruk og psykisk helsesituasjon
- somatisk helsesituasjon
- hvilken hjelp brukere mottar fra kommunen, spesialisthelsetjenesten eller andre instanser (for eksempel private psykiatere/psykologer eller lavterskeltilbud)
- bosituasjon og behov for tjenester for å mestre å bo i egen bolig
- økonomi
- familie og annet nettverk, særlig om brukeren har omsorg for barn
- arbeid/aktivitet



Videre har vi sett på om brukerne får nødvendig hjelp innenfor alle områder de trenger det, og om kommunen har et system som sikrer at tjenestene samarbeider for å gi brukerne et helhetlig og koordinert tilbud. Når det gjelder samarbeid tenker vi både på internt samarbeid mellom kommunale enheter, Nav og fastleger m.m, og med spesialisthelsetjenesten der det er aktuelt.

Kommunens ansvar for å medvirke til å skaffe varig bolig til vanskeligstilte har ikke vært omfattet av tilsynet.

Tilsynet er gjennomført som en systemrevisjon. Dette innebærer at vi i tilsynet har undersøkt om kommunen gjennom god internkontroll sikrer forsvarlige tjenester. Spesielt når flere instanser er involvert i tjenesteytingen er det viktig at overordnet ledelse legger til rette for og følger opp at nødvendig samhandling fungerer på tvers av organisatoriske enheter.

Vi har i tilsynet undersøkt hvordan kommunens ledelse følger med på at styringen av tjenestene fungerer som forutsatt og er tilstrekkelige for å gi forsvarlige tjenester.

## 2 Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

**Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med den kommunal helse- og omsorgstjenesten etter helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 og helsetilsynsloven § 2, og med sosiale tjenester i Nav etter sosialtjenesteloven § 9.**

**Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.**

### Forsvarlighetskravet

Helse- og omsorgstjenesteloven (hol.)<sup>1</sup> og sosialtjenesteloven (sotjl.)<sup>2</sup> slår fast at kommunen er forpliktet til å sørge for forsvarlige tjenester. Regelverket sier følgende:

- Kommunen er ansvarlig for at alle tjenester som utformes og ytes etter sosialtjenesteloven er forsvarlige, jf. sotjl. § 4.
- Kommunen skal sørge for at alle som bor eller oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. hol. § 3-1. Alle tjenestene som tilbys eller ytes i kommunen skal være forsvarlige, jf. hol. § 4-1.

Hva som er faglig forsvarlig endrer seg i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatning, og bestemmes av normer utenfor loven, som anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og allmenngyldige samfunnsetiske normer. Ethvert avvik fra god praksis vil ikke nødvendigvis være uforsvarlig. Det er utarbeidet flere publikasjoner og kilder som er aktuelle for dette tilsynet:

- Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser (IS-1948) utgitt av Helsedirektoratet (heretter kalt ROP-retningslinjen).
- Rundskriv til sosialtjenesteloven utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012.
- Veileder til bruk ved økonomisk rådgivning. Nav september 2013. Sist endret april 2016.
- Veileder til sosialtjenesteloven § 17 - utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014.
- Sammen om mestring. Veileder i psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten (IS-2076). Utgitt av Helsedirektoratet i 2014.

Beskrivelsene i faglige retningslinjer, rundskriv og veiledere gir uttrykk for nasjonale myndigheters oppfatning av hva som er god praksis og hvilke prioriteringer som er i samsvar med vedtatt politikk for tjenestene. Disse anbefalingene er ikke rettslig bindende, men normerende og retningsgivende slik at avvik fra disse bør begrunnes.

### Samarbeid for å koordinere tjenestene til bruker

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten er forpliktet til å samarbeide med andre deltjenester, tjenesteytere og sektorer. Samarbeid og samhandling kan være avgjørende for at brukere skal få forsvarlige tjenester. Forsvarlighetskravet

<sup>1</sup> Lov av 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

<sup>2</sup> Lov av 18. desember 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

innebærer at kommunens tilbud som helhet må være forsvarlig. Det er ikke tilstrekkelig at kommunens deltjenester hver for seg er forsvarlige. Kommunens plikt til å samarbeide er presisert i følgende bestemmelser:

- NAV-kontorets plikt til å samarbeide med andre på individnivå fremgår av bestemmelsene om de sosiale tjenestene, som sotjl. § 17.
- Kommunen har en plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere, der dette er nødvendig for å tilby tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, jf. hol. § 3-4. Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionale helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenestene skal bli helhetlige og koordinerte, jf. hol. § 3-4 annet ledd. Videre fremgår av hol. § 4-1 første ledd bokstav a at kommunen skal tilrettelegge sine tjenester slik at den enkelte får et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud.
- Kommunen må innhente samtykke fra bruker, og gi tydelig informasjon om at samtykke er nødvendig for å sikre samarbeid og et samordnet tjenestetilbud på tvers av tjenester og sektorer. Dersom bruker ikke ønsker å gi samtykke, må det informeres om hvilke konsekvenser dette har for brukers tjenestetilbud. Informasjon om brukers samtykke eller manglende samtykke skal dokumenteres..

### **Krav til skriftlighet**

Skriftlig nedtegnelse av opplysninger er en viktig rettssikkerhetsgaranti som blant annet bidrar til å sikre kvalitet og kontinuitet, og muliggjør innsyn og etterprøvbarehet.

Det stilles krav om skriftlighet og begrunnelse ved tildeling av sosiale tjenester og ved vedtak om tjenester etter hol. § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a til d, § 3-6 og § 3-8 som forventes å vare lenger enn to uker, ettersom reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder i disse tilfellene, jf. henholdsvis sotjl. § 41 og pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl) § 2-7 annet ledd. Den skriftlige begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på, nevne de faktiske forhold som har vært avgjørende og bør nevne de hovedhensyn det er lagt vekt på ved skjønnsutøvelsen. Videre må kommunen sørge for at Nav-kontoret og helse- og omsorgstjenesten dokumenterer sentrale opplysninger om bruker skriftlig i den løpende tjenesteytingen.

### **Krav om skriftlig nedtegnelse av opplysninger etter sosialtjenesteloven**

Innhenting av opplysninger reguleres av sotjl. § 43. Det er presisert i rundskrivet til loven, punkt 5.41.2.3 og 5.43.2.3, at opplysningene i saken skal foreligge skriftlig, enten dette er i form av innhentede dokumenter eller nedtegnelser i søknad eller i øvrige saksdokumenter. Skriftlighet sikrer den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å overprøve behovsvurderingen i saken. Oppfølgingen av den enkelte skal også dokumenteres, på en slik måte at bruker kan få informasjon om de vurderinger som er gjort underveis, og at ansatte og ledere ved Nav-kontoret og klage- og tilsynsmyndighet kan sette seg inn i og vurdere oppfølgingen.

### **Krav om skriftlig nedtegnelse av opplysninger i helse- og omsorgstjenesten**

Det er presisert i hol. § 5-10 at kommunen skal sørge for at pasient- og informasjonssystemene som brukes er forsvarlige. Det er kommunens ansvar å opprette pasientjournalssystemer som gjør det mulig for de ansatte å overholde journalføringsplikten.

Alle ansatte som yter *helsehjelp* har plikt til å føre pasientjournal, jf. hpl. § 39. Pasientjournalen skal inneholde relevante og nødvendige opplysninger om pasienten og helsehjelpen, jf. hpl. § 40. Hvilke opplysninger som skal journalføres er konkretisert i forskrift om pasientjournal (journalforskriften) § 8. Journalen skal gi det enkelte personell tilstrekkelig grunnlag for å gjøre forsvarlige vurderinger og beslutninger. Journalen må føres fortløpende, og gi en oppdatert oversikt over hva som er gjort av observasjoner, vurderinger, beslutninger og konkrete tiltak.

### Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er en forutsetning for forsvarlig tjenesteyting ved Nav-kontoret og i helse- og omsorgstjenesten. Kravet om brukermedvirkning fremgår av følgende bestemmelser:

- Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener, jf. sotjl. § 42.
- Pasienter og brukere skal få mulighet til å medvirke ved utforming og gjennomføring av tjenester, jf. pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.)<sup>3</sup> § 3-1 første og annet ledd. Når tjenestetilbud utformes, skal det legges stor vekt på hva pasienten og brukeren mener, jf. pbrl. § 3-1 annet ledd annet punktum, jf. hol. § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav a og b.

Kravet om brukermedvirkning fremgår også av andre bestemmelser i lovverket, for eksempel i reglene om individuell plan i sotjl. § 28 og hol. 7-1 første ledd.

### Plikten til systematisk styring

Kravet til ledelse, organisering og styring er et viktig element i kommunens ansvar for å tilby og yte forsvarlige tjenester. Lovverket fastslår at:

- kommunen har plikt til å styre og lede for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, jf. sotjl. § 5
- kommunens ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester innebærer en plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med lov og forskrift, jf. hol. § 3-1 tredje ledd

Innholdet i styringsplikten for de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen er regulert i forskrift 19. nov. 2010 nr. 1463 om internkontroll i kommunalt Nav (internkontrollforskriften). Internkontrollplikten innebærer at kommunen gjennom systematiske tiltak sikrer at aktiviteter knyttet til å tilby og yte tjenester planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de lov- og forskriftskrav som regulerer aktivitetene.

Kravene til styring, organisering og ledelse i helse- og omsorgstjenesten er konkretisert i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, som trådte i kraft 1. januar 2017. Den nye forskriften anses for å være en videreføring av gjeldende rett, selv om enkelte ansvarsforhold og oppgaver utdypes og tydeliggjøres.

Et sentralt element i begge forskrifter er krav om at kommunen gjennom systematisk styring sikrer: klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet, at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å utføre sine oppgaver, oversikt over områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt, behov for kvalitetsforbedring eller mangel på etterlevelse av myndighetskrav, håndtering av avvik og systematisk kvalitetsforbedring av tjenestene.

<sup>3</sup> Lov av 2. juli 1999 om pasient- og brukerrettigheter

På bakgrunn av det overnevnte forventer vi at kommunen gjennom sin internkontroll sørger for at:

- Tjenestene kjenner sin egen organisering, oppgavefordeling og samarbeidsordninger mellom tjenestene
- Ledelsen følger med på om tjenestene fanger opp behov for tjenester både fra eget ansvarsområde og tilstøtende ansvarsområder – og om det sikres at brukerne får de tjenestene de har vedtak på
- Det regelmessig gjøres en gjennomgang og evaluering av saker
- Tjenestene bruker hverandre og samarbeider ved behov
- Det foreligger nødvendige og gode rutiner innenfor viktige områder
- Ledelsen følger opp om vedtatte tiltak, rutiner, prosedyrer, strukturer m.v er implementert, brukes og er tilstrekkelig i praksis.
- Det foreligger planer for kompetanse-/fagutvikling
- Det innhentes informasjon/erfaringer fra brukere av tjenesten – og dette brukes i forbedringsøyemed
- Ledelsen har et system for å vurdere risiko for svikt og iverksette tiltak for å forebygge dette. Herunder om kommunen har et fungerende avvikssystem.

### 3 Beskrivelse av faktagrunnlaget

**Her gjøres det rede for hvordan tjenestene var organisert, virksomhetens tiltak for å sørge for at lovgivningen blir overholdt og virksomhetens praksis.**

#### Organisering av virksomheten:

Froland kommune har ca 5700 innbyggere. Tjenester til brukere med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer gis fra ulike enheter i kommunen. Psykisk helse og rus har hovedansvar for oppfølging av denne brukergruppen, men miljøtjenesten gir også oppfølging til enkelte. Kommunen har i tillegg ansatt boteknisk veileder som hjelper brukere med vedlikehold og praktiske oppgaver knyttet til bolig. Miljøtjenesten og boteknisk veileder er organisert inn under Psykisk helse- og rus, og fagansvarlig for Psykisk helse og rus har også fagansvar for disse. Miljøtjenesten har i tillegg ledende miljøterapeut med delvis fagansvar for den tjenesten. Ansvarsforholdet mellom fagansvarlig i Psykisk helse og rus, og ledende miljøterapeut i Miljøtjenesten er ikke klarlagt. Psykisk helse og rus fatter vedtak på egne tjenester, og på tjenester fra Miljøtjenesten og boteknisk veileder. Enkelte brukere får også tjenester fra hjemmesykepleien, men de fleste med psykiske lidelser og /eller rusmiddelproblemer får medisinerutlevering fra Psykisk helse og rus eller Miljøtjenesten. Hjemmesykepleien fatter egne vedtak og er organisert i enhet Omsorg. Psykisk Helse og rus er organisert i enheten Velferd. Virksomhetsleder for Velferd har også ansvar for Nav.

Nav Froland har statlig ansatt leder og kommunalt ansatt nestleder. De er delt inn i tre team; ungdom, flyktning og oppfølging. Det arbeides etter en generalistmodell der alle som arbeider i oppfølgingsteam jobber med alle typer oppgaver/henvendelser. Det er ansatt egen gjeldsrådgiver som er organisert inn under Nav.

#### Kompetanse:

- Kommunen har hatt fokus på kompetanse, og alle saksbehandlere i Psykisk helse og rus har relevante videreutdanninger innenfor fagfeltet.
- Kommunens rusmiddelpolitiske handlingsplan gir en oversikt over ansattes kompetanse og kommunens kompetansebehov.
- Det er ikke system for opplæring av nytilsatte i alle enheter. Det er for eksempel ikke gitt opplæring i systematisk kartlegging av nye brukere, dette gjelder både kommunale helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester i Nav.

#### Internt og eksternt samarbeid

- Psykisk helse og rus har hver mandag møte (mandagsmøte) med mulighet for å drøfte saker internt i enheten. I starten av møtet deltar boteknisk veileder (en mandag i måneden) og Miljøtjenesten (hver mandag). Dette møtet brukes også for å drøfte innhold/omfang av tjenester.
- Nav har møte hver tirsdag for å drøfte vedtak om sosiale tjenester.
- Det er vedtatt å arrangere 2 felles fagdager i året for Psykisk helse og rus, Miljøtjenesten og Nav. Det er arrangert en felles samling.
- Nav-leder, fagleder Psykisk helse og rus og ledende miljøterapeut deltar på ledermøter med virksomhetsleder.

- Drop in-møter med Sørlandet Sykehus HF (SSHF) v/Avdeling for rus- og avhengighetsbehandling (ARA), Distriktpsikiatrisk senter (DPS) og Akuttambulanseteam (AAT), fastlegene i kommunen, Nav og Psykisk helse og rus.
- Mange brukere har ansvarsgrupper; dette fremgår av intervjuer med brukere og ansatte, og blir bekreftet av fastlege. I journalgjennomgang fant vi referater fra ansvarsgrupper for flere av brukere.
- Det er rutiner for å innhente samtykke fra bruker til samarbeid med andre instanser. Det fremkommer av journalgjennomgang og intervjuer at det innhentes samtykke.

### Kartlegging av brukernes helhetlige situasjon og behov for tjenester

- Det er i «Rutinehåndbok ulike forskrifter 2015» utarbeidet en rutine for møte med «Ny bruker /vurdering av behov». Her fremgår det at det skal gjøres «faglig vurdering av søkers helsesituasjon, fysisk, psykisk, sosial, boforhold, økonomi og familiesituasjon». Det fremgår av journalgjennomgang og intervjuer at denne ikke er kjent eller tatt i bruk.
- Det er utarbeidet et kartleggings skjema for rus. Dette benyttes kun der det er identifisert at bruker har et rusproblem, og brukes som oftest sent i et forløp. I dette skjemaet er det ikke spørsmål knyttet til psykisk helse, økonomi (utover gjeld/rusgjeld) og boforhold. Under journalgjennomgang fant vi utfylt ruskartleggings skjema på 1 av 20 pasienter.
- Det er ikke rutiner eller sjekklister for systematisk helhetlig kartlegging i sosiale tjenester i Nav.
- ADL-ferdigheter kartlegges jevnlig.
- Det er ikke gjennomført opplæring i kartlegging, og det fremgår av intervjuer at det ikke er en enhetlig praksis når det gjelder dette. I journalgjennomgang finner vi ikke dokumentasjon fra kartlegging i forbindelse med tildeling av tjenester nedtegnet i journal for noen brukere vi undersøkte.
- Kommunen har ikke rutiner for å kartlegge om brukerne har mindreårige barn og vurdere om de har behov for oppfølging. Kommunen har barnekontakt for «barn som pårørende».

### Helhetlige og koordinerte tjenester

- Jf punkt over vedr. manglende systematisk kartlegging, tiltak iverksettes etter brukers bestilling.
- Det er ikke utarbeidet rutiner for revurdering av vedtak m.v
- Det følges ikke med på om brukerne får de tjenestene de har vedtak på. Miljøtjenesten følger med på at brukerne får tjenester i henhold til arbeidsplan, men det følges ikke med på om arbeidsplan er i henhold til vedtak.
- Det er utnevnt kontaktperson som koordinerer tjenestetilbud. Det fremgår av intervjuer med brukere at de vet hvem som er deres kontaktperson og evt. stedfortreder for denne ved fravær. De opplyser at kontaktperson er tilgjengelig og lett å komme i kontakt med.
- Det er kjent for de ansatte i tjenestene hvem som er fastleger, dette er også nedfelt i journal. Både ansatte i kommunen og fastlege opplyser at det er godt samarbeid, fastlegene i kommunene er tilgjengelige og møter på ansvarsgruppemøter og i Drop in-møter regelmessig.
- Brukere får bistand til å komme i kontakt med andre enheter ved behov.
- Det er etablert samarbeid med arbeidsrettede tiltak og Frisklivssentral.

- Kommunen har rutiner for å tilby individuell plan (IP) til brukere med behov for langvarige og sammensatte tjenester. 2 av 20 brukere i utvalget hadde IP. Det fremgår av intervjuer med brukere og ansatte at brukere det er aktuelt for har fått tilbud om dette, men takket nei.
- Det foreligger «tiltaksplaner» i mange saker; men disse er lite konkrete/målbare.
- Det gjennomføres ansvarsgruppemøter, samarbeidsmøter o.l rundt enkeltbrukere - referat fra disse journalføres
- Det mangler skriftlige kriseplaner for 19 av 20 brukere. Brukerne vi intervjuet opplyste alle at de vet hvem de skal kontakte ved akutt behov for hjelp, og det ble gitt eksempler på at de fikk rask og adekvat hjelp ved krise.
- Faste samarbeidsfora, jf tidligere punkter om internt og eksternt samarbeid

### Tilbyr og yter tjenester slik at bruker kan mestre å bo i egen bolig

- Brukerne opplevde at de fikk god hjelp til å rydde i økonomi; både økonomisk rådgivning og gjeldrådgivning.
- Nav har siste to år ikke fattet noen vedtak om råd og veiledning utover økonomisk rådgivning. Det er forventet at kommunens øvrige enheter gir dette tilbudet.
- Det er ansatt boteknisk veileder som bistår brukere med vedlikehold og praktiske oppgaver knyttet til bolig.
- Psykisk helse og rus og Miljøtjenesten yter praktisk bistand og boveiledertjeneste.

### Ivaretar brukernes rett til å medvirke

- Av intervjuer med ansatte og brukere fremgår det at brukeres ønsker og uttrykte behov er førende for utforming av tjenestetilbudet. Det fremgår at tjenestene er fleksible, men saksbehandlernes egne faglige vurderinger er ikke journalført.
- Brukererfaringer benyttes ikke i systematisk forbedringsarbeid; det er ikke gjennomført brukerundersøkelser og brukernes tilbakemeldinger på tjenestetilbudet innhentes ikke systematisk.

### Dokumentasjon

- Kartlegging/utredning i forbindelse med vedtak/revurdering av vedtak ble ikke gjenfunnet i journal.
- Det fattes vedtak på tjenester. Vedtakene viser hva bruker har fått vedtak på og omfanget av tjenesten. Det er samsvar mellom omfang og faktisk tjeneste i flertallet av sakene vi undersøkte.
- Det er ikke system for revurdering av vedtak. Flere vedtak var flere år gamle (tilbake til 2011) uten at det var journalført vurderinger knyttet til evaluering av tjenestetilbudet. Dette ble også bekreftet i intervjuer med ansatte.
- Journalnotater beskriver praktiske gjøremål, men lite faglige vurderinger.
- Referat fra ansvarsgruppemøter ble funnet der brukeren hadde ansvarsgruppe.
- Samtykkeskjemaer ble gjenfunnet i journalene.
- Det føres ikke journalnotater etter drøftinger i samarbeidsmøter, mandagsmøter o.l

### Rutiner

- Det mangler enhetlig rutiner/praksis på viktige områder, jf ovenstående punkter
- Ledelsen har ikke et system som sikrer at aktuelle rutiner brukes
- Ledelsen har ikke etablert et system for evaluering og forbedring av rutiner.



- Det er ikke definert hvem som har ansvar for implementering og evaluering/forbedring av rutiner.

#### **Avvikssystem/risiko- og sårbarhetsanalyser**

- Avvikssystemet er kjent for de ansatte; det meldes avvik på enkelte områder (f.eks medisnavvik).
- Det varierer om ansatte får tilbakemelding på meldte avvik. Noen avvik tas opp på personalmøter for læring.
- Det utarbeides kvartalsvise avviksrapporter til virksomhetsleder.
- Kommunen har gjennom rusmiddelpolitisk handlingsplan skaffet oversikt over utfordringsbildet i kommunen.
- Kommunen har ikke gjennomført risiko- eller sårbarhetsanalyser knyttet til tjenestetilbudet til denne brukergruppen

## 4 Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

### I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

Vi har undersøkt om kommunen har systemer som sikrer at helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i Nav på en forsvarlig måte:

- Kartlegger brukernes helhetlige situasjon og behov for tjenester
- Gir oppfølging av rus-, psykiske- og somatiske helseproblemer, samt psykososiale forhold
- Samarbeider slik at tjenestene brukerne mottar er helhetlige og koordinerte
- Tilbyr og yter tjenester slik at bruker kan mestre å bo i egen bolig
- Ivaretar brukernes rett til å medvirke

Anbefaling nr. 90 i ROP-retningslinjen sier at *«Kommunenes rus - og psykiatriplaner bør omtale hvordan kartlegging og oppfølging av pasienter med ROP-lidelser skal gjennomføres, samt rutiner for samhandling»*

Brukere med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer har ofte behov for hjelp på mange områder, og vi har undersøkt om kommunen systematisk kartlegger brukernes helhetlige behov. ROP-retningslinjen og veilederen «Sammen om mestring» stiller strenge krav til kommunens ansvar og kompetanse når det gjelder kartlegging, behandling og oppfølging av personer med ROP-lidelser.

Å skaffe oversikt over brukerens situasjon er helt sentralt for å kunne tilby adekvate og forsvarlige tjenester. Kartlegging starter ved første kontakt, og bruker må informeres om hensikten. Det kan ikke forventes at alle opplysninger blir innhentet ved første møte, men det kan foregå over noe tid og parallelt med tjenesteyting. Ikke alle brukere ønsker å gi informasjon i den første samtalen om andre utfordringer enn det som var grunnen til at de har oppsøkt tjenestene. Hva som naturlig inngår i en oversikt over brukerens situasjon og mulig behov for tjenester vil være tilnærmet det samme for Nav-kontoret og helse- og omsorgstjenesten, men med ulik vektlegging ut fra tjenestens egenart. Men det må forventes at begge tjenestene innhenter opplysninger om andre forhold rundt brukeren enn hva de selv har ansvar for.

Forekomsten av samtidig rusmiddelproblematikk er statistisk sett særlig høy hos pasienter med alvorlige psykiske lidelser, men også pasienter med mindre alvorlige psykiske lidelser kan ha rusmiddelproblemer som vil ha innvirkning på sykdomsbilde, behandlingsplan og prognose. Det er en gradvis og glidende overgang fra «normal» og relativt problemfri bruk av rusmidler til den skadelige og symptompregete. Rusmiddelbruk, og spesielt alkoholbruk og overforbruk/feilbruk av vanedannende legemidler, er ofte underreportert. Bruk av f.eks. AUDIT og DUDIT som screeningsverktøy vil kunne avdekke dette. Mange med rusmiddelproblemer har psykiske vansker av ulike slag, enten som årsak til rusmiddelmisbruk (selvmedisinering) eller fordi de har utviklet psykiske vansker pga langvarig rusmiddelmisbruk. Uansett årsak er det viktig at brukere kartlegges og utredes for både ruslidelse og psykisk

lidelse slik at de kan få adekvat hjelp. Av ROP-retningslinjene (anbefaling 65 og 66) fremgår det at kommunen bør ha kompetanse til å gjennomføre kartlegging av rusmiddelproblemer og psykiske problemer ved hjelp av anbefalte kartleggingsverktøy som f.eks. AUDIT, DUDIT, MINI SCREEN, SCL-10 for kartlegging av angst og depresjon.

Mange ROP-pasienter har også underdiagnostiserte somatiske tilstander som bør utredes, og samarbeid med fastlege er derfor viktig. Somatisk sykdom kan være årsak til, reaksjon på eller følgetilstand ved psykiske lidelser og ruslidelser. Samtidig psykisk lidelse og ruslidelse er ofte forbundet med dårlig somatisk helse og redusert forventet levealder. God somatisk helse kan være en av faktorene som bidrar til bedring. Pasienter med alvorlig psykisk lidelse som schizofreni, bipolar lidelse og alvorlig depresjon har oftere hjerte- og karlidelser enn gjennomsnittet av befolkningen. Overvekt og diabetes forekommer også hyppig. Ruslidelser kan være forbundet med en rekke helseplager som for eksempel under-/feilernæring, infeksjoner og dårlig tannhelse. Langvarig høyt alkoholinntak er forbundet med blant annet hjerte- og karlidelser, sentrale og perifere nervevevsskader og leverskader. Videre vet vi at psykososiale forhold som familie/nettverk, boforhold, økonomi og arbeid/aktivitet har betydning for pasientens psykiske helse. Kommunen har derfor et ansvar for å kartlegge også disse forholdene.

Kommunen mangler rutiner for å systematisk kartlegge alle viktige områder hos brukere med psykiske lidelser og rusmiddelproblematikk. Det er få skriftlige rutiner generelt innenfor området vi har hatt tilsyn med. Ledelsen har ikke et system for å sikre at gjeldende rutiner er kjent, og om de følges og fungerer i praksis. Dette kan føre til at praksis blir ulik fra saksbehandler til saksbehandler, og man risikerer også at praksis som ikke er i henhold til faglige retningslinjer ikke fanges opp. Rutinene knyttet konkret til kartlegging er ikke kjent (utover ruskartleggingsskjema). Det mangler en enhetlig forståelse av hva en helhetlig kartlegging innebærer, det blir opp til den enkelte saksbehandler hva som skal kartlegges og hvordan. Når eventuelle kartlegginger ikke er dokumentert i journal er det vanskelig for ledelsen å følge med på om det er foretatt en tilstrekkelig kartlegging. Saksbehandlerne som har ansvar for å kartlegge og fatte vedtak på tjenester har høy formalkompetanse, men med manglende/ikke implementerte rutiner og manglende internkontroll blir det ulik praksis og personavhengig hva slags kartlegging som gjennomføres. Det vil i neste ledd få konsekvenser for hva slags tjenester som gis. Både helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i Nav har interne møter som fungerer som vedtaksmøter (mandagsmøter og tirsdagsmøter), men det som besluttet der avhenger av hvilken kartlegging som er gjort og hvilke opplysninger som blir lagt frem. Vurderinger som er gjort i forhold til enkeltbrukere i faste samarbeidsfora burde vært dokumentert i brukernes journal slik at dette kunne vært etterprøvbart og vist grunnlag for vurdering/evaluering av tjenestetilbud.

Fylkesmannen finner at de ansatte er tilgjengelige for brukerne, og når brukerne tilkjenner at de har problemer underveis i et forløp så bistår de ansatte i tjenestene med å iverksette tiltak i eller utenfor egen enhet. Dette kan være problemstillinger som muligens kunne vært avhjulpet på et tidligere tidspunkt dersom det hadde vært gjort en mer systematisk kartlegging tidligere i forløpet. Som nevnt vet vi at det må brukes noe tid på kontaktetablering, og at brukerne ikke alltid vil presentere alle problemer i de første møtene. Men ved mer systematisk undersøkelse vil man kunne sette i gang en prosess og åpne opp for å ta opp aktuelle temaer på et tidligere

tidspunkt. Ved å kun ta utgangspunkt i problemstillingen brukeren er henvist for er det en risiko for at vedkommende ikke får rett hjelp til rett tid innenfor andre viktige områder. Kommunens manglende system for å få til en helhetlig kartlegging kan derfor få alvorlige konsekvenser for den enkelte bruker i det videre forløpet.

Kommunens manglende kartlegging av mindreårige barn og eventuelle behov for oppfølging kan få konsekvenser både for brukeren og for barna. Barn som vokser opp med, eller som har samvær med foreldre som strever har ofte behov for oppfølging og hjelp til å håndtere følelser knyttet til det å være «barn som pårørende», enten de bor eller kun har samvær med foreldre. Enkelte ganger kan det også være behov for tiltak fra barnevernstjenesten. Identifisering og oppfølging av «barn som pårørende» er et viktig forebyggende arbeid. Mange i målgruppen til Psykisk helse og rus har ikke mindreårige barn, men for de som har det er det spesielt viktig at barna og deres behov også kartlegges.

Kommunene har et ansvar for å gi tjenester til alle innbyggere i kommunen, og hele spekteret av psykiske lidelser og rusproblemer. Enten bare i kommunen, eller i samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Dette er en brukergruppe som ofte har sammensatte problemer, og det er viktig at de får adekvat hjelp på de områder de strever – fordi vansker på ulike områder påvirker rehabiliteringsmuligheter og prognose. Ut fra kartleggingen som gjøres bør det utarbeides en skriftlig plan med mål og tiltak for oppfølging av rus- psykiske- og somatiske helseproblemer, samt psykososiale forhold – og det bør foreligge en plan for gjennomføring og evaluering/justering av disse. Dersom andre instanser skal involveres i tjenestetilbudet må det være et system for å involvere disse i et forpliktende samarbeid. Det fattes i utgangspunktet vedtak som er fleksible nok til å ivareta endringer underveis og som er tydelige nok til at de ivaretar brukernes rettsikkerhet. Mange vedtak er imidlertid flere år gamle og det fremgår ikke av journal at disse er revurdert. Det mangler system for å evaluere og revurdere vedtak på tjenester. Dette kan bidra til å svekke brukernes rettsikkerhet. Hvis de har vedtak som ikke samsvarer med det tjenestetilbudet de faktisk får eller har behov for fratras de blant annet muligheten til å klage om tilbudet endres. Når det ikke er et system for å følge med på om vedtak blir iverksatt og fungerer som forutsatt er det ytterligere en risiko for at brukere ikke får den tjenesten de har vedtak på / behov for. Samtidig ser vi at det i stor grad er samsvar med tjenestene brukerne får og det som er beskrevet i vedtakene, og brukerne bekrefter at de får den hjelpen de ønsker og har behov for. Det fremkommer også at brukerne i perioder får mer hjelp enn vedtaket tilsier, det er i perioder i forbindelse med kriser o.l., og i korte perioder som ikke gir grunnlag for endring i vedtak. Skriftlige tiltaksplaner tilsynet har gjennomgått er lite konkrete når det gjelder mål og tiltak, det gjør det vanskelig å evaluere. Mange pasienter i denne brukergruppen har krav på IP. Kommunen har et system for å tilby IP, men mange takker nei til dette. Det følger av forsvarlighetskravet at kommunen allikevel har en plikt til å sørge for et helhetlig og koordinert tjenestetilbudet. Få brukere vi undersøkte i tilsynet har IP, men de fleste har en type tiltaksplan. Denne kunne med fordel hatt tydeligere målsettinger og konkrete tiltak slik at den enklere kunne evalueres og revurderes, men planen sammen med journalnotater gjør det mulig å vite hvilke tiltak som er iverksatt og planlagt. Kommunen har flere arenaer for samarbeid, både internt og eksternt. Det beskrives et godt samarbeid med fastleger i kommunen; de er tilgjengelige, deltar på ansvarsgruppemøter og kontaktperson fra Psykisk helse og rus er ofte med pasient til konsultasjon. Ansatte ved Nav oppleves også tilgjengelige for de ansatte i Psykisk helse og rus og Miljøtjenesten, og vi fant at brukerne fikk

god hjelp til å rydde i økonomiske forhold. Det er noe uklart ansvarsforhold mellom Psykisk helse og rus og Miljøtjenesten, men i den praktiske hverdagen finner de ansatte løsninger sammen slik at dette ikke går utover brukere. Alle brukere vi undersøkte visste hvem som er deres hovedkontaktperson/koordinator, og de ansatte vet hvilke oppgaver de har knyttet til den enkelte bruker uavhengig av hvilken enhet de jobber i. Mange brukere har aktive ansvarsgrupper der aktuelle instanser har regelmessig møter. Referater fra ansvarsgrupper er nyttig dokumentasjon på mål, tiltak og ansvarsfordeling, og det bidrar til å koordinere tjenestetilbudet. Det fremgår av dokumentasjon og intervjuer at det er et godt samarbeid mellom ulike instanser i kommunen og med spesialisthelsetjenesten, fast drop in-møte med sentrale aktører bidrar i stor grad til dette.

Ulike enheter i kommunen har ansvar for å tilby og yte tjenester slik at brukere kan mestre å bo i egen bolig. Nav gir tilbud om hjelp til å rydde i økonomi; både økonomisk rådgivning og gjeldrådgivning. Brukerne beskriver at de har fått god hjelp til dette, og dette er et sentralt tiltak for å klare å bo og beholde bolig. I tillegg gis det boveiledning og praktisk bistand fra andre instanser som følger opp brukerne, og det er også ansatt egen boveileder som bistår brukere med nødvendig vedlikehold og praktiske oppgaver knyttet til bolig. Dette bidrar til å øke boevne og trivsel, og gode tiltak som øker mulighet for å mestre å bo.

Brukeren skal involveres i valg og vurderinger gjennom hele forløpet. Forutsetningene for å medvirke kan være varierende, og hva som kan forventes av medvirkning må til enhver tid stå i forhold til brukerens motivasjon, mestringsevne og personlige og helsemessige ressurser. For at brukermedvirkningen skal være reell, må Nav-kontoret og helse- og omsorgstjenesten sørge for at brukeren får fortløpende informasjon som er tilpasset vedkommendes forutsetninger. Systematisk bruk av verktøy som KOR/FIT o.l. vil kunne gi tilbakemelding på oppfølging og tiltak virker etter hensikt, og metodikk som MI og bruk av individuell plan (IP) vil fremme brukermedvirkning i praksis. Det er svakt forskningsbasert belegg for at brukermedvirkning påvirker behandlingsresultatet, men brukererfaringer tilsier likevel at det er viktig. Brukere beskriver at livskvalitet, behandlingsallianse og selvfølelse øker når de får medvirke. Av intervjuer med ansatte og brukere fremgår det at brukeres ønsker og fremlagte behov som oftest er førende for utforming av tjenestetilbudet, og de ansatte er opptatt av hva som er viktig for brukere. Saksbehandlernes egne faglige vurderinger i forbindelse med utforming av tjenestetilbud er ikke journalført, og vi stiller spørsmål ved om brukere av og til i stor grad styrer tjenestetilbudet. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser de siste årene, men kommunen har en plan om å gjøre det. Selv om brukernes tilbakemeldinger på tjenestetilbudet ikke innhentes systematisk, vurderer vi at kommunen har stort fokus på dialog med pasientene på individnivå og opptatt av å få til brukermedvirkning i praksis.

Manglende dokumentasjon av kartlegging og vurderinger gjør det vanskelig for tilsynet å vurdere om det har skjedd svikt i oppfølgingen, og mye tyder på at brukerne får god og helhetlig oppfølging når problemområder først blir avdekket. Det er et system for å sikre samarbeid og koordinerte tjenester, og brukerne får medvirke i tjenestetilbudet. Vi har derfor ikke grunnlag for å konkludere med at oppfølgingen av brukere med psykiske lidelser og rusproblematikk ikke er forsvarlig, men den manglende systematiske og helhetlige kartleggingen utgjør en uakseptabel stor risiko for at brukere ikke får rett hjelp til rett tid.

God styring og internkontroll vil kunne bidra til å redusere risiko for svikt, men som vi påpeker i det ovenstående er det mangler i interkontrollen på flere områder. Ledelsen har både rett til og en plikt til å følge med på om ansatte gjør den jobben de er satt til å gjøre og om brukerne får de tjenestene de har krav på

## 5 Tilsynsmyndighetens konklusjon

**Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.**

**Avvik:**

*Froland kommune sikrer ikke systematisk kartlegging av brukers situasjon og mulige behov for tjenester.*

Dette er brudd på:

Helse- og omsorgstjenestelovens § 4-1 og lov om sosiale tjenester i Nav § 4.

Forvaltningsloven § 17 jf. helsepersonelloven §§ 39 og 40.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9 og forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4.

**Merknad:**

Froland kommune må mer systematisk sikre vurdering av om tjenester og vedtak er i tråd med behovet. Det må gjøres fortløpende faglige vurderinger av tjenestebehov og dette må nedtegnes i journal. Vedtak må være i samsvar med faktisk tjenestebehov.

## 6 Oppfølging av påpekte lovbrudd

**I dette kapitlet redegjør vi for hva vi forventer virksomheten skal gjøre i prosessen med å rette påpekte lovbrudd.**

Vi ber Froland kommune utarbeide en plan for å rette lovbruddet innen 15.09.17.

Planen må inneholde oversikt over tiltak som må iverksettes og hvordan ledelsen vil følge opp arbeidet fremover. Det er ikke tilstrekkelig med utarbeidelse av nye rutiner/prosedyrer, det må lages en plan for implementering av gjeldende/nye rutiner og hvordan det skal følges opp at disse brukes og fungerer etter hensikt i praksis.

Planen må derfor også inneholde en redegjørelse for hvordan ledelsen vil gjennomgå og vurdere om de planlagte tiltakene virker som forutsatt.

Lovbruddene må være rettet innen 31.12.17.

Med hilsen

Anne-Sofie D. Syvertsen  
Fylkeslege

Anne Stiansen  
Revisjonsleder

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.  
Saksbehandler: Anne Stiansen, tlf: 37 01 75 74

Vedlegg:  
Gjennomføring av tilsynet

Kopi av endelig rapport: Statens Helsetilsyn



## **Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet**

*I vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok.*

Varsel om tilsynet ble sendt 02.03.2017

Forberedende møte med virksomheten ble gjennomført 03.05.2017

Det ble gjennomført samtaler med 10 brukere av tjenester fra Psykisk Helse og Rus 09. – 10.05.2017.

Det ble sendt ut spørreskjema til alle fastleger i kommunen i forkant av tilsynet, vi fikk inn svar fra 1 fastlege.

Tilsynet ble gjennomført 30. - 31.05.2017, og innledet med et kort informasjonsmøte. Oppsummerende møte/sluttmøte med gjennomgang av funn ble avholdt 31.05.2017

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynsbesøket. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

1. Organisasjonskart/beskrivelse av kommunens/Navs administrative og faglige oppbygging når det gjelder enheter som yter tjenester til personer med rus- og psykiske lidelser
2. Rusmiddelpolitisk handlingsplan
3. Oversikt over ansatte i de ulike tjenestene som er involvert i kartlegging, vurdering av hjelpebehov, og som er ansvarlig for gjennomføring av tiltak overfor den aktuelle brukergruppen.
4. Rutine «Søknad om tjenester, fordeling av søknader, svar på søknader»
5. Rutine «Møte med bruker/vurdering av behov»
6. Skjema for rusmiddelkartlegging
7. Rutiner / prosedyrer for å kartlegge hjelpebehov og fatte vedtak etter Helse- og omsorgstjenesteloven (HOL) § 3-2 5, 6 a,b og sosialtjenesteloven (STL) § 17
8. Rutine for søknad om økonomi og gjeldsrådgivning
9. Oversikt over møtearenaer for for samhandling/samarbeid internt i kommunen (inkl. med Nav og fastleger) og med spesialisthelsetjenesten,
10. Rutiner for innhenting av samtykke ved Nav og kommunen.
11. Rutiner for bruk av Individuell plan (IP) eller liknende planer.
12. Kompetanseplan for Psykisk helse og rus
13. Prosedyrer /praksis for avviksbehandling og oppfølging av avvik, inkludert kopi av relevante avviksmeldinger for 2016 og frem til d.d
14. Årsmelding 2016 Virksomhet Velferd.
15. Kopi av de siste 10 vedtak etter HOL § 3-2 punkt 5 og punkt 6 a,b og 5 siste vedtak om STL § 17 til brukere med rus- og psykisk lidelse
16. Kopi av avslag på vedtak i 2016 og frem til d.d. etter HOL § 3-2 punkt 5 og punkt 6 a,b og STL § 17

17. Liste over brukere med rusmiddelproblem og/eller psykisk lidelse som har helse-, omsorgs- eller sosiale tjenester fra Froland kommune, med oversikt over de kommunale enhetene de har tjenester fra.
18. Aktuelle vedtak og journal for siste 6 mnd fra alle involverte instanser i kommunen (inkl. Nav) for 20 utvalgte brukere\*.

\* Det ble gjort en grundigere gjennomgang i journal for disse 20 brukerne under tilsynet.

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem som ble intervjuet, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.

Navn	Funksjon/stilling	Formøte	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Willy Hægeland	Rådmann				X
Julie Leire-Hetland	Virksomhetsleder, Velferd	X	X	X	X
Hilde O. Lauvrak	Fagleder, Psykisk helse og rus	X	X	X	X
Stig Johnny Jørstad	Nav-leder	X	X	X	X
Aase Roland	Saksbehandler, Psykisk helse og rus		X	X	X
Karianne Værstad	Ruskonsulent, Psykisk helse og rus		X	X	X
Kristin D. Nilsen	Miljøarbeider, Psykisk helse og rus		X	X	X
Berit Røilid	Ledende miljøterapeut, miljøtjenesten	X		X	X
Jeanette Andersen	Miljøarbeider, miljøtjenesten			X	X
Cathrine Bringsverd	Miljøterapeut, miljøtjenesten			X	
Liv Unni Utheim	Gjeldsrådgiver, Nav			X	X
Henrik Skoland	Veileder, Nav			X	X

**Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:**

- Anne Stiansen, seniorrådgiver FMAV, revisjonsleder
- Hanna H. Nilsen, seniorrådgiver FMAV, revisor
- Bjørn Vidar Gundersen, seniorrådgiver FMAV, revisor

FROLAND KOMMUNE  
FROLAND KOMMUNE VANNVERK  
Frolandsveien 995  
4820 FROLAND

Deres ref:  
Vår ref: 2016/197474  
Dato: 29.03.2017  
Org.nr: 985399077



Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

## TILSYNSRAPPORT MED VEDTAK - ETTER TILSYN MED VANNFORSYNINGSSYSTEM

Mattilsynet gjennomførte 04.10.2016 revisjon hos FROLAND KOMMUNE VANNVERK.

### Tilsynet omfattet

- Froland kommunale vannverk

Brev med varsel om vedtak ble oversendt 17.12.2016

Mattilsynet har ikke mottatt uttalelse til varselet, og fatter derfor vedtak i.h.t. tilsendt varsel. Ved ikrafttredelse av ny drikkevannsforskrift 01.01.2017 er hjemmelsparagrafene noe endret i.f.t. forskrift gjeldende på tidspunkt for varsel om vedtak. Endringen framkommer av hjemling til det enkelte pålegg.

### Vedtak om pålegg

Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Foreta en revisjon av ROS-analysen og fastsette rutine for revisjonsfrekvens slik at den er tydelig på gjeldende risikoforhold i vannforsyningssystemet.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 5 Ansvar for vann som leveres og internkontroll . Pålegget er i.h.t. ny drikkevannsforskrift av 22.12.2016 hjemlet i § 6. Farekartlegging og farehåndtering.

### Vi har observert:

ROS-analysen er sist revidert i 2011.

### Mattilsynet vurderer dette slik:

Blakstad vannverk har som ledd i internkontrollen utarbeidet en overordnet ROS-analyse som dekker hele vannforsyningssystemet. De risikovurderingene som framkommer av ROS-analysen er lagt til grunn for vannverkets driftsrutiner, sikringstiltak og håndtering av beredskapshendelser. De punkter som er vurdert å utgjøre størst risiko (middels og stor risiko) er nærmere drøftet, herunder er forbyggende og/eller konsekvensreducerende tiltak vurdert.

Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

Over tid vil forhold og forutsetninger i vannforsyningssystemet endres. ROS-analysen forutsettes å være et dynamisk dokument, for på den måten sørge for at den fortløpende gjenspeiler den reelle risikoen i vannforsyningen. Det er vesentlig at de forebyggende og/eller konsekvensreducerende tiltak som fastsettes av ROS-analysen blir fulgt opp, dokumentert og kvittert ut etterhvert som de er gjennomført.

Siste fullstendige revisjon av ROS-analysen er gjennomført i 2011. Mattilsynet vurderer derav at det har gått for lang tid fra siste revisjon. For å sikre et oppdatert arbeidsgrunnlag bør vannverket foreta en gjennomgang av ROS-analysen minst 1 gang pr. år, og revisjonsfrekvensen må fastsettes. Vannverket har et forbedringspotensial ift. å dokumentere gjennomføring og kvittere oppfølgende tiltak ut av ROS-analysen.

Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette drikkevannstrykgheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

### **Frist for gjennomføring:**

03.07.2017

### **Vedtak om pålegg**

Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Foreta en revisjon av beredskapsplanen og fastsette rutine for revisjonsfrekvens. Revidert ROS-analyse og fastsatte dimensjonerende hendelser må ligge til grunn for revisjonen.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 11 Leveringssikkerhet og beredskap . Pålegget er i.h.t. ny drikkevannsforskrift av 22.12.2016 hjemlet i § 11. Beredskap

### Vi har observert:

Blakstad Vannverk har utarbeidet beredskapsplan for vannforsyningen som integrert del av internkontrollsystemet, under eget kapittel (kapittel 7) i dokumentet «Blakstad vannverk, Driftshåndbok og beredskapsplan». Av dokumentet framkommer at siste fullstendige revisjon ble foretatt i mai 2015. Siste revisjon av ROS-analysen ble gjennomført i 2011. Beredskapsplanen er derav ikke forankret i en oppdatert ROS-analyse.

### Mattilsynet vurderer dette slik:

Beredskapsplanen skal ha som mål å opprettholde forsyning av helsemessig trygt drikkevann til mottakerne under alle forhold. Beredskapsplanen skal beskrive vannverkets tiltak for å håndtere uønskede hendelser, og den skal være forankret i ROS-analysen.

En oppdatert beredskapsplan må derav som utgangspunkt baseres på en oppdatert ROS-analyse, hvilket ikke er tilfelle for gjeldende versjon av Blakstad vannverks beredskapsplan.

ROS-analysen skal bidra til å identifisere aktuelle hendelser. Det er ikke mulig å detaljere en beredskapsplan mot alle mulige uønskede episoder. Ved å planlegge for håndtering av et utvalg svært konkrete og nærmere beskrevne situasjoner, og ta disse som utgangspunkt for utarbeidelse av overordnet beredskapsplan, oppnås en hensiktsmessig dimensjonering av planen. I dette inngår beskrivelse av aktuelle scenarier med tilhørende aksjonsplaner og fastsetting av operative mål for håndteringen, samt identifisering av nødvendige ressurser for å oppnå disse målene. Hensikten med denne tilnærmingen er at beredskapsplanen vil være et bedre grunnlag for håndtering av enhver hendelse enn om den er utviklet på generell basis.

Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

Blakstad vannverk har utarbeidet handlingsplaner for 7 nærmere beskrevne hendelser, som kan betraktes som fastsatte dimensjonerende hendelser. Handlingsplanene har en struktur som tiltakskort, der skadeomfang og konsekvenser, samt skadereduserende og etterfølgende tiltak er beskrevet. I dette inngår bl.a. henvisninger til kritisk materiell, kritisk personell og eksterne ressurser, uten at disse framkommer av vedlegg eller linker til utstyrsoversikter eller avtaler de direkte eller indirekte henviser til.

Som følge av denne mangelen er Mattilsynets vurdering at beredskapsplanen ikke gir tilstrekkelig oversikt til å framstå som fullt ut operasjonell og brukereffektiv ved håndtering av en hendelse.

Mattilsynets vurdering er at Blakstad Vannverk langt på vei har ivaretatt sentrale beredskapshensyn, men beredskapsplanen mangler forankring i oppdatert ROS-analyse og nødvendig detaljeringsgrad i beskrivelser av påkrevde ressurser. Vi mener derav at beredskapsplanen ikke tilfredsstiller krav gitt i Drikkevannsforskriften § 11 om at vannverkseier skal gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeide beredskapsplaner for å sikre tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig. Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette drikkevannstrykgheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

#### **Frist for gjennomføring:**

03.07.2017

#### **Vedtak om pålegg**

Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Etablere rutiner for planmessig gjennomføring av beredskapsøvelser.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 11 Leveringssikkerhet og beredskap . Pålegget er i.h.t. ny drikkevannsforskrift av 22.12.2016 hjemlet i § 11. Beredskap.

#### Vi har observert:

Blakstad vannverk har ikke etablert rutiner for planmessig gjennomføring av øvelser med grunnlag i beredskapsplanen.

#### Mattilsynet vurderer dette slik:

Drikkevannsforskriften § 11 Leveringssikkerhet og Beredskap stiller krav til at vannverkseier gjennomfører nødvendige beredskapsforberedelser i samsvar med forskrift om krav til beredskapsplanlegging. I denne forskriftens §7 fastsettes en øvingsplikt.

Hensikten med øvelser over tid er å teste hele beredskapsplanen. Beredskapsøvelser skal i sum øve/trene alt aktuelt mannskap i beredskap, og utstyr beregnet brukt i beredskap skal testes med jevne mellomrom.

Øvelser skal være tilpasset vannverkens størrelse og organisasjon og kan være i ulik form og omfang, eksempelvis enklere skrivebordsøvelser, avgrensede feltøvelser eller mer omfattende øvelser som også innbefatter andre involverte samarbeidsparter og/eller kommunen/kommunens beredskapsplanverk.

Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

Et viktig element av en øvelse vil dessuten være evaluering i etterkant som grunnlag for vurdering av eventuelle forbedringstiltak.

Blakstad vannverk opplyser å ha gjennomført kloringsøvelse i samarbeid med vannverkets driftsassistanse, og at det ble foretatt evaluering i etterkant. Et vannverk av Blakstad vannverks størrelse forventes å kunne dokumentere gjennomførte øvelser og evalueringen av disse.

Vannverket har ikke etablert en rutine for planmessig gjennomføring av øvelser som overtid favner hele bredskapsplanen og de mannskaps- og utstysressurser som inngår i denne.

Mattilsynets vurdering er at slik rutine er påkrevet for at vannverket skal ivareta sine beredskapsforpliktelser i samsvar med drikkevannsforskriftens bestemmelser. Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette drikkevannstrykgheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

### **Frist for gjennomføring:**

03.07.2017

### **Vedtak om pålegg**

Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Utarbeide en plan for reserve- og/eller nødvannsforsyning slik at det sikres at vannverket har nødvendig kapasitet og ressurser for tilstrekkelig leveranse av vann av drikkevannskvalitet til sine abonnenter dersom hovedvannforsyningen faller ut. Planen må også inneholde planlagte tiltak for forsyning av krisevann til annet formål enn drikkevann. Frister for gjennomføring av tiltak må framkomme av planen.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 11 Leveringssikkerhet og beredskap . Pålegget er i.h.t. ny drikkevannsforskrift av 22.12.2016 hjemlet i § 9. Leveringssikkerhet.

### Vi har observert:

Blakstad vannverk oppgir at det pr. i dag ikke har etablert reservevannsløsning.

I handlingsplan 1. alvorlig forurensning av råvannskilde oppgis Songeelva som kilde for nødvannsforsyning.

I handlingsplan 7. gjenfrosset inntaksledning oppgis grunnvannsbrønn i boligfelt Mykland som alternativ/supplerende beredskapskilde.

Vannverket kunne ikke vise til spesifikke instruksjoner, innsatsplaner e.l. for forsyning av nødvann, herunder oversikt over sårbare abonnenters behov for vann, samlet nødvendig leveringskapasitet og påkrevde utstysressurser.

### Mattilsynet vurderer dette slik:

Vannverket skal gjennom sine ROS-analyser og beredskapsplaner ha vurdert behovet for forsyning av vann ved svikt/bortfall av ordinær vannforsyning. Det må fastsettes tiltak som settes i verk når vann ikke kan leveres til mottakere innenfor normal drift, knyttet til både kvalitet og mengde. Eksempler på situasjoner som faller inn normal drift kan være trivielle strømbrudd, ledningsbrudd, kvalitetsendringer og kapasitetsproblemer i kilde, sesongvariasjoner i forbruk, ulike former for svikt

Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

på behandlingsanlegg og ledningsnett m.m. Alt dette er hendelser som kan inntreffe under ellers normale samfunnsforhold, og som i realiteten er forutsigbare.

Kvalitet dreier seg om levering av vann av drikkevannskvalitet, og vannverket må ha etablert løsninger for reserve- og/eller nødvann, avhengig av vannverkets risikoforhold, struktur og størrelse. Reservevann er vann av drikkevannskvalitet som forsynes gjennom ledningsnettet. Nødvann er drikkevann levert ved hjelp av tanker, flasker eller andre typer av beholdere.

Mengde er både et spørsmål om levering av tilstrekkelig mengde drikkevann, og vann til andre formål som sanitærbruk, opprettholde trykk i ledningsnettet og brannvann.

I en nødsituasjon forårsaket av ekstraordinære forhold som flom, orkan, større/alvorlige utslipp i nedbørfeltet og andre alvorlige ulykker, kan vannverket etter samråd med kommunelege og Mattilsynet beslutte å levere vann som ikke tilfredsstiller drikkevannsforskriftens kvalitetskrav. Det forutsettes at det ikke er mulig å levere vann av bedre kvalitet og at det ikke medfører uakseptabel fare for folkehelsen. Forsyning av såkalt «krisevann» skal dekke nødvendig vann til sanitære avløpssystem og brannslukking, og skal alltid være tidsbegrenset.

Blakstad vannverket oppgir i dokumentet Driftshåndbok og beredskapsplan at det ikke har reservevannskilde/nødvannskilde. Videre oppgir vannverket å ha en reservekapasitet i høydebasseng tilsvarende 1 døgn forbruk dersom bortfall av vann fra behandlingsanlegget. Utover denne reservekapasiteten har vannverket pr. i dag basert seg på levering av nødvann for å forsyne drikkevann, dersom vannforsyningen svikter.

I foreliggende ROS-analyse og Driftshåndbok og beredskapsplan bruker vannverket ulike begreper for alternativ vannforsyning. Vannverket opplyser å ha to vanninntak fra Nidelva, hvorav det ene er reserveinntak og valgt som krisevannforsyning. Songeelva oppgis å være kilde til nødvannsforsyning, og grunnvannsbrønn i boligfelt Mykland alternativ/supplerende beredskapskilde. Begrepsbruken er ikke i tråd med aksepterte begreper innen vannforsyning og heller ikke konsistent. Det er derfor behov for at vannverket foretar en vurdering av begrepene og sikrer at planverket framstår med gjennomgående begrepsbruk.

Forutsetning for at vannverket skal kunne levere nødvann i tilstrekkelig mengder til abonnentene er at det er etablert spesifikke instruksjoner, innsatsplaner e.l. for forsyning av nødvann, herunder oversikt over sårbare abonnenters behov for vann, samlet nødvendig leveringskapasitet og påkrevde utstys ressurser. Mattilsynets vurdering er at disse elementene ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved Blakstad Vannverk.

Etablering av reservannsforsyning vil være et alternativ, evt. et supplement, til levering av nødvann. Det vil kunne være ulike tilnærminger til reservevannløsninger. Etablering av reduntante løsninger, dvs. dublering av ulike delelementer i eget vannforsyningssystem, eksempelvis reservevannskilde, kan være aktuelt. En annen mulighet kan være tilkobling med andre vannverk. Alternativt kombinasjoner av disse for hele eller deler av vannforsyningssystemet.

Mattilsynets vurdering er at Blakstad Vannverk ikke i tilstrekkelig grad har etablert løsninger eller utarbeidet planverk som skal ligge til grunn for å sikre leveranse av vann av drikkevannskvalitet til sine abonnenter dersom hovedvannforsyningen faller ut. På kort sikt vil det være behov for å utarbeide planer og sikre ressurser for levering av nødvann i tilstrekkelig mengder. For et noe lengre

Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

tidsperspektiv vil det være nødvendig å etablere løsninger for reservevannsforsyning. Blakstad Vannverk har derav behov for å evaluere leveringssikkerheten i vannforsyningssystemet og fastsette de tiltak som vurderes hensiktsmessige ut fra vannverkets risikoforhold, struktur og størrelse. Mattilsynet vurderer at regelbruddet kan sette drikkevannstrykgheten i fare. For å sikre at driften foregår innenfor regelverkets krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist.

**Frist for gjennomføring:**

03.07.2017

**Se regelverk og rettigheter.**

Med hilsen

Nina Merete Vehus  
avdelingssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.  
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*

Vedlegg:  
Regelverk og rettigheter  
Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak  
Tilbakemeldingsskjema i forbindelse med vedtak



Deres ref: — Vår ref: 2016/197474 — Dato: 29.03.2017

## Regelverk og rettigheter

### Hjemmel for tilsyn

Mattilsynet har i henhold til matloven § 23 hjemmel til å føre tilsyn og fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i medhold av loven.

### Du har rett til å få veiledning om regelverket

Dette betyr at du kan kreve å få vite hvilket regelverk som gjelder, hvor du finner regelverket og hvordan regelverket skal forstås. Mattilsynet kan ikke gi konkrete råd om hvordan du skal oppfylle regelverket. Plikten til å veilede følger av forvaltningsloven § 11.

### Klagerett

Det er klagerett på enkeltvedtak. Fristen for å klage er tre uker etter at dere har mottatt informasjon om vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere finner mer informasjon om klageretten i vedlegget Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak.

### Gebyr ved oppfølgingstilsyn:

Dersom Mattilsynet må gjennomføre et nytt fysisk tilsynsbesøk for å kontrollere at vedtak er etterkommet, vil det bli ilagt et gebyr på kr 2255,-. Krav om gebyr er hjemlet i forskrift 22. desember 2008 nr. 1621 om offentlig kontroll med etterlevelse av regelverk om fôrvarer, næringsmidler og helse og velferd hos dyr (kontrollforskriften) § 1, jf. kontrollforordningen artikkel 28, jf. forskrift 28. januar 2004 nr. 221 om avgifter og gebyr i matforvaltningen § 15a.

### Aktuelt regelverk:

- FOR 2001-12-04 nr 1372: Forskrift 4. des. 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften )

### Vi har funnet brudd på disse bestemmelsene:

- Drikkevannsforskriften § 11 Leveringssikkerhet og beredskap
- Drikkevannsforskriften § 5 Ansvar for vann som leveres og internkontroll

<b>Avsender</b>	<b>Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak (Forvaltningsloven § 27)</b>	
Mattilsynet Avdeling Agder Felles postmottak, Postboks 383 2381 Brumunddal		
<b>Mottaker (navn og adresse)</b>	<b>Dato</b>	<b>Klageinstans</b>
FROLAND KOMMUNE FROLAND KOMMUNE VANNVERK Frolandsveien 995 4820 FROLAND	29.03.2017	Mattilsynet, hovedkontoret

Denne meldingen gir viktige opplysninger hvis De ønsker å klage over vedtak De har fått underretning om.

<b>Klagerett</b>	De har rett til å klage over vedtaket.
<b>Hvem kan De klage til</b>	Klagen skal først sendes til avsenderen av denne meldingen. Dersom dette organet ikke endrer vedtaket som følge av klagen, vil den bli sendt videre til klageinstansen for avgjørelse.
<b>Fristen til å klage</b>	Klagefristen er 3 uker fra den dag dette brevet ble mottatt. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristen løper ut. Dersom De klager så sent at det kan være uklart for oss om De har klaget i rett tid, bes De oppgi dato når denne meldingen ble mottatt. Dersom klagen blir sendt for sent, er det adgang til å se bort fra den. Om De har særlig grunn til det, kan De likevel søke om å få forlenget klagefristen. De bør da i tilfelle nevne grunnen til forsinkelsen.
<b>Rett til å kreve begrunnelse</b>	Dersom De ikke allerede har fått begrunnelse for vedtaket, kan De sette fram krav om å få det. Slikt krav må settes fram i løpet av klagefristen. Klagefristen blir i så fall avbrutt, og ny frist begynner å løpe fra det tidspunkt De mottar begrunnelsen.
<b>Klagens innhold</b>	Klagen skal nevne det vedtak det klages over, og den eller de endringer som ønskes. De bør også nevne Deres begrunnelse for å klage og eventuelle andre opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av klagen. Klagen må undertegnes.
<b>Utsetting av vedtaket</b>	Selv om De har klagerett, kan vedtaket vanligvis gjennomføres straks. De har imidlertid adgang til å søke om å få utsatt iverksettingen av vedtaket inntil klagefristen er ute eller klagen er avgjort
<b>Rett til å se sakens dokumenter og til å kreve veiledning</b>	Med visse begrensninger har De rett til å se dokumentene i saken, jf fvl §§ 18 og 19. De må i tilfelle vende Dem til det forvaltningsorgan som har sendt denne meldingen. Der kan De også få nærmere veiledning om adgangen til å klage, om fremgangsmåten ved klage og om reglene for saksbehandlingen ellers.
<b>Kostnader ved klagesaken</b>	De kan søke om å få dekket utgifter til nødvendig advokatbistand etter reglene om fritt rettsråd. Her gjelder imidlertid normalt visse inntekts- og formuesgrenser. Fylkesmannens kontor eller vedkommende advokat kan gi nærmere veiledning. Det er også særskilt adgang til å kreve dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med klagesaken, for eksempel til advokatbistand. Dersom vedtaket er blitt endret til gunst for klageren, er det etter fvl § 36 også adgang til å søke dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med saken. Klageinstansen vil om nødvendig orientere Dem om retten til å kreve slik dekning for sakskostnader.
<b>Klage til Sivilombudsmannen</b>	Det er også mulig å klage til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen).

Mattilsynet Avdeling Agder  
v/ Eli Marie Thompson  
Felles postmottak, Postboks 383  
2381 Brumunddal

Deres ref:  
Vår ref:  
Dato:  
Org.nr:

## TILBAKEMELDING OM OPPFYLT VEDTAK (UTFØRTE TILTAK)

Det vises til vedtak fra Mattilsynet, Avdeling Agder gitt i rapport datert 29.03.2017 med saksnummer 2016/197474.

Tilbakemelding gjelder: FROLAND KOMMUNE VANNVERK

Her gis en beskrivelse av tiltak som er utført.

Eventuelt ytterligere opplysninger, som for eksempel kopi av utfylt avviksskjema, gis i vedlegg.

Vedtak	Frist for gjennomføring	Beskrivelse av utført tiltak
Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Foreta en revisjon av beredskapsplanen og fastsette rutine for revisjonsfrekvens. Revidert ROS-analyse og fastsatte dimensjonerende hendelser må ligge til grunn for revisjonen.	03.07.2017	
Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Utarbeide en plan for reserve- og/eller nødvannsforsyning slik at det sikres at vannverket har nødvendig kapasitet og ressurser for tilstrekkelig leveranse av vann av drikkevannskvalitet til sine abonnenter dersom hovedvannforsyningen faller ut. Planen må også inneholde planlagte tiltak for forsyning av krisevann til annet formål enn drikkevann. Frister for gjennomføring av tiltak må framkomme av planen.	03.07.2017	

Vedtak	Frist for gjennomføring	Beskrivelse av utført tiltak
Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Etablere rutiner for planmessig gjennomføring av beredskapsøvelser.	03.07.2017	
Mattilsynet, Avd. Agder pålegger Blakstad vannverk å: Foreta en revisjon av ROS-analysen og fastsette rutine for revisjonsfrekvens slik at den er tydelig på gjeldende risikoforhold i vannforsyningssystemet.	03.07.2017	

Sted:

Dato:

.....  
 Ansvarlig for virksomheten

Mattilsynet  
Postboks 383  
2381 Brumunddal

42

FROLAND KOMMUNE VANNVERK  
Frolandsveien 995  
4820 FROLAND

## **TILSYNSRAPPORT MED VEDTAK - ETTER TILSYN MED VANNFORSYNINGSSYSTEM**

Vedlagt følger dokument fra Mattilsynet.

Har du spørsmål kan du kontakte oss ved å sende e-post til [postmottak@mattilsynet.no](mailto:postmottak@mattilsynet.no) eller ringe 22 40 00 00.

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/15230-2  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang Møtedato  
Froland kontrollutvalg 20.11.2017

## Prosjektplan for selskapskontroll Agder Arbeidsmiljø IKS

### Forslag fra sekretariatet:

Froland kontrollutvalget ber Aust-Agder Revisjon IKS gjennomføre selskapskontrollen i Agder Arbeidsmiljø IKS i tråd med foreliggende prosjektplan.

Prosjektet forutsettes gjennomført parallelt med øvrige eierkommuner.

Rapport fra prosjektet forventes til behandling i kontrollutvalget våren 2018.

### Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget skal etter kommuneloven § 77 nr. 5 «påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper mm.». Plan for selskapskontroll baserer seg på en overordnet analyse ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens ulike eierskap.

Froland kontrollutvalg vedtok i sitt møte 19.09.2016 19/16 Plan for selskapskontroll 2016-2019. Planen består av to prosjekt – Agder Arbeidsmiljø IKS og Konesjonskraft IKS. Kontrollutvalget har fått delegert myndighet av kommunestyret til å endre planen om ønskelig.

### Saksopplysninger:

I plan for selskapskontroll ble selskapskontroll av Agder Arbeidsmiljø IKS vurdert som hensiktsmessig, særlig, med bakgrunn av intensjonen med selskapet, og at det ikke har vært gjennomført en større selskapskontroll tidligere. Selskapskontrollen er planlagt gjennomført i samarbeid med de andre kommunene. Revisjonen foreslår at prosjektet gjennomføres som en utvidet selskapskontroll sammen med øvrige eiere i selskapet. Formålet med den utvidede selskapskontrollen er å undersøke og vurdere om Agder Arbeidsmiljø IKS driver etter sitt formål, i samsvar med eierkommunenes vedtak, selskapets vedtekter, samt sentrale lover og regler.

Arendal kontrollutvalg behandlet 01.11.2017 sak 54/17 prosjektplanen for selskapskontrollen og har i epost datert 07.11.2017 anmodet kontrollutvalgene i øvrige eierkommuner om å gjennomføre en felles selskapskontroll.

Revisjonen foreslår følgende problemstillinger blir undersøkt i selskapskontrollen:

1. Driver Agder Arbeidsmiljø IKS i samsvar med formålet for virksomheten?
2. Sikrer Froland kommune at eierstyring og ledelse i Agder Arbeidsmiljø IKS gjøres i samsvar med føringer og anbefalinger?

Agder Arbeidsmiljø IKS er en interkommunalt bedriftshelsetjeneste som eies av Aust-Agder fylkeskommune, Arendal kommune og Froland kommune. Selskapets formål er å skape sunne og trygge arbeidsforhold som ansatte, ledere og tillitsvalgte i eierkommunene.

I den foreliggende planen er det anslått en timebruk på omkring 100 timer. Ved å gjennomføre selskapskontrollen i fellesskap med de øvrige eierkommunene vil gi en effektiv tidsbruk og mindre belastning for selskapet.

Revisjonen vil revidere selskapet etter aktuell lover og forskrifter, selskapets stiftelsesdokumenter og vedtekter, eierkommunenes vedtak tilknyttet selskapet, styringsdokumenter, administrative retningslinjer og mål, samt statlige føringer og veiledere. Den metodiske fremgangsmåten vil være en kombinasjon av dokumentanalyse, samtaler og intervjuer med nøkkelpersoner i selskapet og kommunen.

### Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet har ikke fått noen signaler på at det er ønskelig å endre Plan for selskapskontroll 2016-2019 fra kontrollutvalget. I henhold til den vedtatte planen er Agder Arbeidsmiljø IKS første prosjekt på planen og sekretariatet har derfor spurt revisjonen presentere en prosjektplan til møtet.

Sekretariatet anbefaler at prosjektet settes i gang nå. Skulle noen av de øvrige eierkommunene ikke ønske å iverksette selskapskontrollen nå vil sekretariatet anbefale at kontrollutvalget blir orientert om dette i neste møte. På den måten kan utvalget ta stilling til en eventuelle endringer i kostnadene eller selve prosjektet.

Revisjonen har anslått levering av rapport innen første kvartal 2018. Man kan forvente at rapporten vil foreligge til behandling senest i kontrollutvalgets møte i mai 2018. Det er naturlig å be revisor om oppdateringer om prosjektet underveis i prosessen.

### Vedlegg:

- Prosjektplan Agder Arbeidsmiljø IKS - Froland

**FOR KONTROLLUTVALGET I FROLAND KOMMUNE.  
PROSJEKTPLAN FOR SELSKAPSKONTROLL:**

**AGDER**

**ARBEIDSMILJØ**

**IKS**

**AUST-AGDER REVISJON IKS, NOVEMBER 2017**



## INNLEDNING

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift for kontrollutvalg kapittel 6 (§§13-15).

*Kommuneloven § 77 Kontrollutvalget nr. 5*

*Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunen eller fylkeskommunes interesser i selskaper m.m.*

*Forskrift om kontrollutvalg § 13 (1) Selskapskontroll*

*Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.*

Selskapskontrollens innhold er definert i forskriftens § 14, og kan gjennomføres på to forskjellige måter. En *eierskapskontroll* kontrollerer om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. En selskapskontroll kan også gjøres som en mer omfattende *forvaltningsrevisjon*.

Denne prosjektplanen vil beskrive en utvidet selskapskontroll med elementer av forvaltningsrevisjon. Dette innebærer, i tillegg til den obligatoriske eierskapskontrollen, en gjennomgang av måloppnåelse og økonomi sett i forhold til deltakernes forutsetninger. Dette vil blant annet gjelde spørsmål knyttet til kommunens oppfølging av selskapet.

## BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Froland kommune vedtok i møte 19.9.2016 sak 19/16 «Plan for selskapskontroll 2016-2019». Planen baseres på en overordnet analyse av kommunens sine eierskap ut ifra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll i kommunen.

I «Plan for selskapskontroll» ble en selskapskontroll av Agder Arbeidsmiljø vurdert som hensiktsmessig, særlig med bakgrunn av intensjonen med selskapet, og at det ikke har vært foretatt en større selskapskontroll tidligere. Selskapskontrollen er planlagt gjennomført i samarbeid med de andre eierkommunene.

## FORMÅL

Formålet med selskapskontrollen er å undersøke og vurdere om Agder Arbeidsmiljø IKS driver etter sitt formål, i samsvar med eierkommunenes vedtak, selskapets vedtekter, samt sentrale lover og regler.

Agder Arbeidsmiljø IKS er et interkommunalt bedriftshelsetjeneste som eies av Aust-Agder fylkeskommune, Arendal kommune og Froland kommune. Agder Arbeidsmiljø IKS er en tjeneste for ansatte, ledere og verneombud/ tillitsvalgte i eierkommunene. Selskapets formål er å skape sunne og trygge arbeidsforhold.

## **PROBLEMSTILLINGER**

Følgende problemstillinger vil bli undersøkt:

- 1) Driver Agder Arbeidsmiljø IKS i samsvar med formålet for virksomheten?**
- 2) Sikrer Froland kommune at eierstyring og ledelse i Agder Arbeidsmiljø IKS gjøres i samsvar med føringer og anbefalinger?**

Den første problemstillingen vil ta for seg driften av Agder Arbeidsmiljø IKS, herunder om virksomheten har en hensiktsmessig drift og leverer tjenester som forutsatt. Den andre problemstillingen vil se på kommunens eierstyring, herunder rutiner for kommunikasjon, informasjon og oppfølging.

## **REVISJONSKRITERIER**

Revisjonskriterier er de krav, normer og/ eller standarder som kommunen skal revideres/ vurderes i forhold til, og som er utledet av autorative kilder. Revisjonskriteriene vil blant annet være:

- Aktuelle lover med forskrifter, som for eksempel kommuneloven.
- Selskapets stiftelsesdokumenter og vedtekter.
- Eierkommunenes vedtak tilknyttet selskapet.
- Styringsdokumenter.
- Administrative retningslinjer og mål.
- Statlige føringer/ veiledere.

## **GJENNOMFØRING, METODE OG AVGRENSNING**

Prosjektet vil gjennomføres av Aust-Agder Revisjon IKS ved jurist og forvaltningsrevisor Camilla Eriksrud, med Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

Det metodiske arbeidet vil være en kombinasjon av ulike tilnærminger: Vi vil gjennom en kvalitativ tilnærming gjennomføre en dokumentanalyse av kommunale styringsdokumenter, rutinebeskrivelser og relevante lover på området. Det vil i tillegg gjennomføres samtaler og intervjuer av nøkkelpersoner tilknyttet selskapet og kommunen som anses å ha kunnskap som

kan belyse problemstillingene basert på sine roller, for eksempel daglig leder av selskapet og styrets leder.

## **RESSURSER OG TIDPLAN**

Prosjektet anslås å bli gjennomført og ferdigstilt innen første kvartal 2018. Tidsbruken anslås omkring 100 timer.

Arendal 27. oktober 2017

Ansvarlig forvaltningsrevisor

Kristian Fjellheim Bakke

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/14521-1  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Møte- og arbeidsplan 2018 Froland kontrollutvalg

### Forslag fra sekretariatet:

Møte og arbeidsplan 2018 for Froland kontrollutvalg godkjennes.

Planen og møtedatoene er veiledende og kontrollutvalget står fritt til å ta opp de saker og avholde de møter utvalget ønsker.

Møtedatoer 2018: kl. 14.00, 05.02 – 19.03 – 07.05 – 11.09 – 19.11

Saken oversendes kommunestyret til orientering.

### Saksopplysninger:

Sekretariatet legger med dette frem en gen sak om møte- og arbeidsplan for kontrollutvalget i 2018.

Saken skal videre legges frem som en orienteringssak i kommunestyret.

Møte- og arbeidsplanen er ikke å forstå som en fullstendig presentasjon av alle de oppgaver/saker som kontrollutvalget vil behandle i løpet av året, men legger verkt på de oppgaver som utvalget etter egen forskrift er pålagt å behandle.

Kontrollutvalget i Froland kommune har vedtatt å ha 5 møter i 2018, fordelt på tre møter på våren og to møter på høsten. Lengden på møtet bestemmes av antall saker som skal opp i møtet.

I tillegg kan det være aktuelt for medlemmene å delta på NKRF sin Kontrollutvalgskonferanse 7-8. februar eller FKT sin Fagkonferanse 29-30. mai.

Sekretariatet legger frem forslag til følgende møtetidspunkt og forslag til agenda for 2018:

**Froland kommune**  
**Kontrollutvalget**  
**Møte- og arbeidsplan 2018**

Mandag 05.02.2018 kl. 09.00

- Godkjenning av protokoll og innkalling
- Revisor egenvurdering av uavhengighet 2017
- Orientering fra revisjonen
- Eventuelt

Mandag 19.03.2018 kl. 09.00

- Godkjenning av protokoll og innkalling
- Årsmelding kontrollutvalget 2017
- Årsrapport 2017 skatteoppkreveren i Froland kommune
- Orientering fra revisjonen
- Eventuelt

Mandag 07.05.2018 kl. 09.00

- Godkjenning av protokoll og innkalling
- Årsregnskap og årsmelding 2017 Froland kommune
- Oppfølging av forvaltningsrevisjonen om Sosialtjenesten
- Orientering om kommunens varslingsrutiner
- Samordnet tilsynskalender for Froland kommune 2018
- Orientering fra revisjonen
- Eventuelt

Mandag 17.09.2018 kl. 09.00

- Godkjenning av protokoll og innkalling
- Budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2018
- Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2017
- Orientering fra revisjonen
- Eventuelt

Mandag 19.12.2018 kl. 09.00

- Godkjenning av protokoll og innkalling
- Orientering om andre tertialrapport 2018
- Møte og arbeidsplan kontrollutvalget 2018
- Orientering fra revisjonen
- Eventuelt

Planen er veiledende og kontrollutvalget står fritt til å ta opp saker og avholde de møter de ønsker.

Det kan være aktuelt å kalle inn representanter fra administrasjonen for å orientere om aktuelle saker/temaer utover de punktene som er nevnt ovenfor.

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/00280-5  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Orientering fra revisor 20.11.2017

**Forslag fra sekretariatet:**  
Saken tas til orientering.

**Bakgrunn for saken:**

Kontrollutvalget har et påseansvar for at det blir gjennomført forsvarlig revisjon i kommunen. For å holde utvalget orientert om det pågående revisjonsarbeidet i kommunen orienterer revisor kontrollutvalget fortløpende gjennom året.

**Saksopplysninger:**

Revisor vil i møtet orientere om det løpende revisjonsarbeidet.

# Temark

## Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/00279-7  
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Froland kontrollutvalg	20.11.2017

## Eventuelt 20.11.2017

Forslag fra sekretariatet:  
Saken tas til orientering.

### Saksopplysninger:

1. Kontrollutvalgets saker behandlet i kommunestyret
  - a. Forvaltningsrevisjon sosialtjenester
2. Neste møte
3. Eventuelt