



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

TILSYN MED FORSAND KOMMUNE

TIDSPUNKT: 28.10. 2009 Vår ref: 09/7147

ADRESSE: 4110 Forsand

TILSYNSGRUPPE: Marta Vignes og Ståle Ertzgaard

**KONTAKTPERSON
I KOMMUNEN:** Audun Grødem

Heimel for tilsynet:

Opplæringslova § 14-1, andre og tredje ledd og delegasjonsbrev datert 13.09.07 frå Utdanningsdirektoratet.

Tema for tilsynet:

Tema for tilsynet var tilpassa opplæring og spesialundervisning, jf. opplæringslova § 1- 3 og kapittel 5.

Tilsynet med Forsand kommune skulle kontrollere om kommunen oppfyller lova sine krav til tilpassa opplæring og spesialundervisning og om kommunen har eit forsvarleg system for å ivareta dette, jf opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Samandrag av resultatet:

Avvik 1

Forsand kommune sikrar ikkje at dei sakkunnige vurderingane er i samsvar med krav i opplæringslova

Avvik 2:

Forsand kommune sikrar ikkje at det blir fatta enkeltvedtak i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova

Avvik 3

Forsand kommune har ikkje etablert eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning blir oppfylte

Marta Vignes
seniorrådgivar/ tilsynsleiar

Ståle Ertzgaard
seniorrådgivar

Innhald

1. Innleiing
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Vedtak om retting av avvik
6. Gjennomføring

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannen sitt tilsyn
Vedlegg 2: Deltakarar ved Fylkesmannen sitt tilsyn

1. Innleiing

Rapporten er utarbeidd etter tilsyn med Forsand kommune 28.10.2009. Tilsynet fokuserte på om kommunen oppfyller visse lovkrav innafør oppgitte emne, sjå "Tema for tilsynet".

Føremålet med tilsynet var å vurdere om Forsand kommune har tilfredsstillande styring i forhold til det regelverket som regulerer plikta til å ha eit forsvarleg vurderingssystem.

Tilsynet omfatta mellom anna undersøkingar om:

- aktivitetar blei utførte som dokumentert og uttalt
- kommunen driv verksemda si innafør eigne rammer og dei rammene styresmaktene har sett

Tilsynet vart gjennomført ved gransking av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personar i organisasjonen, og ved verifikasjon av om rutinar, prosedyrar og instruksar blir følgde opp i praksis. Tilsynet fokuserte på kommunen si oppfylling av krav på områda nemnde ovanfor. Eventuelle funn ved tilsyn blir formulerte som avvik og/eller merknader.

- **AVVIK** blir definert som mangel på oppfylling av krav fastsette i eller i medhald av lov eller forskrift.
- **MERKNAD** gjeld forhold som ikkje blir omfatta av definisjonen for avvik, men som Fylkesmannen meiner det er nødvendig å påpeike slik at kommunen kan betre forholda.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift til opplæringslova
- Korrespondanse mellom kommunen og Fylkesmannen
- Dokumentasjon frå kommunen (vedlegg 1)

3. Avvik

Avvik 1

Forsand kommune sikrar ikkje at dei sakkunnige vurderingane er i samsvar med krav i opplæringslova

Avvik frå

Opplæringslova § 5-3

Lovkommentar:

PPT skal som sakkunnig instans sjølvstendig gjere greie for og ta standpunkt til innhald, organisering og omfang av spesialundervisninga. Den sakkunnige vurderingane er rådgivande og skal uttale seg om eleven sine særlege behov og kva kompetanse det er behov for i opplæringa.

Når det gjeld omfanget av spesialundervisninga, har departementet i brev av 08.04.03 kommentert dette: "Departementet deler ombudsmannens syn på at spørsmål knyttet til omfanget må vurderes individuelt, og at PP-tjenestens standpunkt om ikke å ville angi ressursbehov/omfang, er i strid med lovens intensjoner og sentrale retningslinjer." I Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning heiter det: "Den sakkynndige vurderingen skal angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning (...) I

tilrådinga av omfanget skal elevens behov angis i timer(...) En angivelse i skjønsmessige størrelser overlater for mye tolkingsrom til skoleeier/skolen når enkeltvedtak skal fattes.”

Opplæringslova § 5-3 stiller minstekrav til kva den sakkunnige vurderinga skal ta standpunkt til, og kommunen kan ikkje gi instruksjonar som fører til at desse krava blir mangelfullt ivarettatt. Kommunen kan sette ytterlegare minstekrav til sakkunnige vurderingar så lenge desse krava ikkje strir mot føringane i § 5-3.

Dersom PP-tenesta gir tilrådingar som er baserte på mangelfullt eller misvisande grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket må reknast som ugyldig. PP-tenesta kan ikkje instruerast om kva som skal vere konklusjonen i dei sakkunnige vurderingane. I dette ligg det blant anna at kommunen ikkje kan sette grenser for kva tilrådingar og vurderingar PP-tenesta kan kome til. PP-tenesta skal vere fagleg uavhengig, for eksempel knytt til tilråding av omfang.

Opplæringslova regulerer ikkje kor lenge ei sakkunnig vurdering er gyldig. Ei sakkunnig vurdering vil kunne vere gyldig for meir enn eitt opplæringsår dersom eleven sine behov ser ut til å vere meir eller mindre uendra. IOP-ar og halvårsrapportar vil synleggjere om det er behov for oppdatering og kor store endringar det må gjerast i dei sakkunnige vurderingane. Dersom det ikkje er behov for endring, kan det lagast ei kort tilbakemelding til skolen om dette før enkeltvedtak blir fatta.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Dei sakkunnige vurderingane inneheld i hovudsak formuleringar som ”daglege økter”- ”økter åleine”- ”tett oppfølging store deler av skoledagen” utan nærare beskriving av omfang og kompetanse hos det personalet som skal ivareta spesialundervisninga.

Dei fleste sakkunnige vurderingane er gjort gjeldande for to til fire år utan at dette er individuelt grunnlagt eller opplyst om at det ved endring av behov, skal kunne utarbeidast ny vurdering.

Av dokumentasjon går det fram at styret i PPT for Midt-Ryfylke har lagt føringar om at PP-tenesta ikkje skulle uttale seg om omfang i dei sakkunnige vurderingane. Ordninga vart gjort gjeldande i alle kommunane f.o.m. skoleåret 2006/2007. Saksområdet har vore drøfta i to styremøte hausten 2009. Referat frå møte 20. august 2009 viser at PP-tenesta ber ”om at styret gjennomgår nåværende ordning og drøfter (evt. vedtar) nødvendige endringer, samt en plan for å håndtere de evt. konsekvenser dette må få.” Referat frå møte 9. september same år står det at ”PPT nå kommer til å anbefale et konkret årstimetall, samt si noe om kompetanse”. Det går ikkje fram av tilsendte dokument om PP-tenesta vil gjere endringar for gjeldande sakkunnige vurderingar der det er gjort vedtak for to til fire år fram i tid.

Avvik 2:

Forsand kommune sikrar ikkje at det blir fatta enkeltvedtak i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova

Avvik frå:

Opplæringslova §§ 5-1, 5-3 jf. forvaltningslova §§ 2b, 23 og 24

Lovkommentar:

Som hovudregel bør vedtaket gjelde for eitt opplæringsår om gongen. Kor lenge eit vedtak skal vere gyldig, må vurderast konkret for kvart enkeltvedtak. Skolen bør når det nærmar seg

avslutninga av eit skoleår, vurdere kva for elevar som det må treffast enkeltvedtak for før neste opplæringsår.

Ei avgjerd om ikkje å gi rett til spesialundervisning, er også å rekne som eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2b. Enkeltvedtaket skal vere skriftleg, jf. forvaltningslova § 23. Dersom ein elev har sakkunnig vurdering om behov for spesialundervisning, enten spesialundervisning blir tilrådd eller ikkje tilrådd, skal det fattast grunnleggjande vedtak, jf. fvl. § 24.

Dersom vedtaket frå kommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunnleggjande for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen meiner at eleven likevel får et opplæringstilbod som oppfyller retten. Eit vedtak om spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal få. Vedtaket må også fastsetje prinsippa for innhaldet i og den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa.

I forarbeida til lova og i Sivilombudsmannen si sak 1999-1079 går det fram at verken opplæringslova eller forvaltningslova krev at det ligg føre ein søknad om spesialundervisning. Opplæringslova krev berre at dei føresette har samtykt til at det blir gjort sakkunnig vurdering og vedtak om å sette i gang spesialundervisning.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Dei fleste vedtaka gjeld for to til fire år fram i tid og er såleis i samsvar med tidsperspektivet i dei sakkunnige vurderingane. Det er ikkje gitt opplysningar om at endring i opplæringsbehovet kan føre til ny sakkunnig vurdering og nytt enkeltvedtak. Eksempelvis går det fram av ein halvårsrapport våren 2009 at eleven ikkje lenger har behov for t-timar, men at det framleis er behov for miljøarbeidar. Vedtaket for den aktuelle eleven, gjeldande frå skoleåra 2007 -2010, gir rett til same omfang av spesialundervisning med pedagog og assistent/miljøarbeidar.

I to av elevsakene som er henta inn i samband med tilsynet, er det vurdert at elevane ikkje har rett til spesialundervisning. I den eine saka er det fatta vedtak av person som ikkje har delegert mynde til å fatte slike vedtak. Vedtaket er vidare mangelfullt med omsyn til dokumentunderlag og grunnleggjande. Det er ikkje oppgitt kven som er klageinstans. I den andre saka er det ikkje fatta enkeltvedtak.

I alle vedtaka der elevar er vurderte til å ha rett til spesialundervisning, vert det vist til at det ligg føre ein søknad om timetalfesta ressursar. Vedtaka er i samsvar med denne ressursen. Det er ikkje dokumentert slike søknader. Det kom fram gjennom intervju at dei oppgitte ressursane frå søknaden er eit resultat av interne prosessar ved skolen, og at desse ikkje er skriftleggjorde.

Dei sakkunnige vurderingane som ligg til grunn for vedtaka, er mangelfulle med omsyn til omfang eller kompetanse hos personalet. Det vil av den grunn ikkje vere muleg for føresette å vurdere om vedtaket er i samsvar med sakkunnig vurdering.

Avvik 3

Forsand kommune har ikkje etablert eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning blir oppfylte

Avvik frå:

Opplæringslova § 13-10 andre ledd jf § 1-3 og kap.5

Lovkommentar:

Opplæringslova § 1-3 og kapittel 5 regulerer retten til tilpassa opplæring og retten til spesialundervisning. § 13-10 andre ledd regulerer skoleeigar sitt ansvar for å sikre oppfyllinga av lovkrava.

I forhold til tema for tilsynet følgjer det at kommunen skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om lovkrava innanfor tilpassa opplæring og spesialundervisning blir oppfylte. Dersom ein finn at krava i § 1-3 og kapittel 5 ikkje blir oppfylte, skal kommunen kunne følgje opp med adekvate tiltak.

Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk tiltak der det er nødvendig.

- Skoleeigar må sjølv ta aktive grep for å sikre at regelverket blir oppfylt i eigen organisasjon
- Systemet skal kunne dokumenterast skriftleg
- Skoleeigar må sørge for tilstrekkeleg kompetanse i alle relevante ledd av verksemda for å kunne vurdere data og situasjonar opp mot lovkrava
- Skoleeigar må kunne beskrive systemet og kunne dokumentere at systemet er tilstrekkeleg kjent i relevante deler av verksemda
- Skoleeigar skal sikre at systemet er kontinuerleg, konsistent og robust mot endringar i organisasjonen
- Det skriftlege systemet skal vise kva rutinar for kartlegging, vurdering, korrigering, kommunikasjon og samhandling som skal realisere føremålet med systemet
- Skoleeigar skal ha rapporteringsrutinar som sikrar kartlegging av om tiltaka som blir sette i verk, verkar etter sitt føremål
- Systemet må vere gjennomført i organisasjonen. Det er korleis systemet fungerer i praksis som er avgjerande med omsyn til om det er i samsvar med lovkrava

Avviket byggjer på følgjande observasjonar:

Rådmannen har møte kvar 14. dag der rektor deltar. Rektor og organisasjonssjef har månadlege møte med referat der spørsmål knytte til drift og utvikling av skolen blir gjennomgått. Rektor, barnehagestyrar og organisasjonssjef har i snitt møte annankvar månad der samordning og gjensidig informasjon om dei ulike oppgåvene som tidlegare var knytte til skolefagleg ansvarleg, og som nå er fordelte på desse rollane.

Det er ikkje synleggjort at det på desse møta er gjort vurderingar som er eigna til å avdekkje forhold som er i strid med lov og regelverk på tilsynsområdet. Kommunen har heller ikkje vist i andre dokument at dei har eit skriftleg system for vurdering og oppfølging av opplæringa for elevane. Intervju bekreftar dette.

Skoleeigar har ikkje sikra at det er tilstrekkeleg kompetanse i høve til gjeldande lov og regelverk i verksemda. Dokumentasjon og intervju bekreftar dette.

4. Merknader

Det blei ikkje gitt merknader.

5. Vedtak om retting av avvik:

Forsand kommune blir pålagt å sikre at dei sakkunnige vurderingane og vedtaka er i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova, og at det blir etablert eit forsvarleg system for å kunne avdekkje og følgje opp eventuelle forhold som er i strid med lova.

Fylkesmannen ber kommunen sende ei erklæring om at avvika er lukka. Frist for innsending av erklæringa er sett til 15.04.2010.

Dette er eit enkeltvedtak som kan påklagast etter forvaltningslova § 28. Fristen for å klage er etter forvaltningslova § 29 tre veker frå det tidspunkt underretning om vedtaket er kome fram. Utdanningsdirektoratet er klageinstans, men klagen skal sendast Fylkesmannen i Rogaland. Ved ein eventuell klage kan kommunen be om at gjennomføringa av vedtaket blir utsett i påvente av ei avgjerd, jf. forvaltningslova § 42 første ledd.

6. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgjande måte:

Varsel blei sendt ut:	01.07.09
Opningsmøte blei halde:	22.10.09
Intervjua blei gjennomførte:	28.10.09
Varsel om enkeltvedtak blei sendt	06.11.09
Sluttmøte blei halde:	11.11.09
Merknad til varselet blei mottatt	02.12.09

Merknaden til varselet omhandla meir detaljert informasjon om interne møte i kommunen. Dette er i stor grad innarbeidd som ein del av observasjonane knytt til avvik 3.

I vedlegg 2 er det gitt eit oversyn over deltakarane på tilsynet.

Vedlegg 1:

Dokumentunderlag for Fylkesmannen sitt tilsyn

Materiale frå Forsand kommune og Forsand skole:

1. Politisk administrativ modell
2. Administrativ modell
3. Rådmannskontoret
4. Delegasjonsreglement
5. Kompetanseplan
6. Organisasjonskart Forsand skule
7. Årsmelding
8. Eksempel på arbeidsplanar
9. Plan for Garden som pedagogisk ressurs (5.-7. kl)
10. Skjema for elevsamtale
11. Elevsaker
12. Rutine for overgang barnehage- skole
13. Rutine for ansvarsfordeling for elevar med tilpassa opplæring og enkeltvedtak
14. Dokumentasjon frå siste Utviklingssamtala/halvårssamtale
15. Perm med Forsandmodellen (1.-4.kl)
16. Stillingsinstruks –spesialpedagogisk koordinator
17. Oversikt kartleggingsprøvar
18. Avtale om pedagogisk-psykologisk teneste i Strand-Finnøy-Hjelmeland-Forsand

Materiale frå PPT

19. Årsmelding 2008
 - a. personaloversikt
 - b. organisasjonskart
20. Verksemdsplan for 2009-2010
21. ”Kva kan PPT tilby”
22. Henvisningsskjema m/samtykke-erklæring
23. Informasjon om obligatoriske vedlegg ved henvisning til PPT
24. Mal for pedagogisk rapport Grunnskole
25. Utdrag fra PPT sine interne rutiner
26. Kopi av info-brev til alle barnehager og skoler i Midt-Ryfylke
27. Kopi av innkalling+referat fra styremøte i PPT den 20.08.09 og 09.09.09

Vedlegg 2:

Oversyn over personane frå kommunen som var involverte i tilsynet

Namn	Funksjon	Formøte	Intervju	Sluttmøte
Terje Nysted	Rådmann		x	x
Audun Grødem	Organisasjonssjef		x	x
Ingunn Varhaug	Rektor	x	x	x
Maj Lis Vatland	Spes.ped.koordinator	x	x	x
Marianne Tveitnes	Leiar PP-tenesta	x	x	x
Ingeborg Søyland	Inspektør			x
Bergliot Lekven	Tillitsvald			x

Frå Fylkesmannen deltok seniorrådgivar Marta Vignes og seniorrådgivar Ståle Ertzgaard med førstnemnde som tilsynsleiar.