



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

TILSYN MED ROGALAND FYLKESKOMMUNE

TIDSPUNKT: 7., 8. og 11. juni 2007 Vår ref: 07/1928

FYLKESKOMMUNENS ADRESSE: Rogaland fylkeskommune Postboks 130 4001 Stavanger

TILSYNSGRUPPE: Marta Vignes Steine, Per Arne Sandvold og Liv Svendal

**KONTAKTPERSONER
I FYLKESKOMMUNEN:** Rådgiver Arne Dybvad

Hjemmel for tilsynet:

Opplæringsloven § 14-1 andre og tredje ledd, jf. delegasjonsrundskriv F-16/04 fra Utdannings- og forskningsdepartementet og delegasjonsbrev datert 02.03.05 fra Utdanningsdirektoratet.

Tema for tilsynet:

Tilsynet skal kontrollere om skoleeier oppfyller lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 1-2 femte ledd og kapittel 5, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Fylkesmannen har avdekket følgende avvik:

Avvik 1: Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at vedtak om spesialundervisning er i samsvar med krav i opplæringsloven.

Avvik 2: Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at det utarbeides sakkyndige vurderinger i samsvar med lovkravene.

Avvik 3: Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter oppfyller kravene i opplæringsloven.

Avvik 4: Rogaland fylkeskommune har ikke et forsvarlig system for å vurdere og følge opp lovkravene i opplæringslovens kap.5

Godkjent:

Marta Vignes Steine
tilsynsleder

Per Arne Sandvold
rådgiver

Liv Svendal
rådgiver

Innhold

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Gjennomføring
6. Tidsfrist

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn
Vedlegg 2: Deltakere ved Fylkesmannens tilsyn

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Rogaland fylkeskommune 7., 8. og 11. juni 2007. Tilsynet er en del av et felles nasjonalt tilsyn der Fylkesmannen fører tilsyn med samme tema i fylkeskommunen og fem kommuner i hvert fylke.

Tilsynet fokuserer på om kommunen oppfyller visse lovkrav innenfor oppgitte emner, se ”Tema for tilsynet”, og rapporten viser avvik og merknader som ble funnet under tilsynet. Rapporten gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av fylkeskommunen som skoleeier.

Formålet med tilsynet var også å vurdere om Rogaland fylkeskommune har tilfredsstillende styring i forhold til det regelverket som regulerer plikten til å ha et forsvarlig vurderingssystem. Tilsynet omfattet mellom annet undersøkelser om:

- aktiviteter ble utført som dokumentert og uttalt
- fylkeskommunen driver virksomheten sin innenfor egne rammer og de rammene styresmaktene har satt

Tilsynet ble gjennomført ved gransking av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personer i organisasjonen, og ved verifikasjon av om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis. Tilsynet fokuserte på fylkeskommunens oppfyllelse av krav på områdene nevnt ovenfor. Eventuelle funn ved tilsynet blir formulert som avvik og/eller merknader.

- **AVVIK** blir definert som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.
- **MERKNAD** gjelder forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men som Fylkesmannen mener det er nødvendig å påpeke slik at fylkeskommunen kan bedre forholdene.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

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

3. Avvik

Avvik 1:

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at vedtak om spesialundervisning er i samsvar med krav i opplæringsloven.

Avvik fra:

Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, jf. forvaltningsloven § 2b og kap V og VI.

Lovkommentar:

Det følger av opplæringsloven § 5-1, jf. forarbeidene til § 5-3, at det skal fattes enkeltvedtak om rett til spesialundervisning. Enkeltvedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Enkeltvedtaket må også fastsette prinsippene for innholdet i og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen.

I henhold til opplæringsloven § 5-3 skal det foreligge en sakkyndig vurdering med tilråding om innhold, organisering og omfang knyttet til den faktiske opplæringssituasjonen. For at saksbehandlingen skal være forsvarlig, må enkeltvedtaket bygge på den sakkyndige vurderingen. Et vedtak fattet med utgangspunkt i mangelfull sakkyndig vurdering, kan være ugyldig. Den som fatter enkeltvedtak, har ansvar for at beslutningsgrunnlaget for vedtaket tilfredsstillende lovens krav og at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes. Avviket fra enkeltvedtaket fra sakkyndig vurdering og tilråding, skal det gis en individuell begrunnelse. Med utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten og vedtaket om spesialundervisning skal skolen utarbeide en individuell opplæringsplan.

En avgjørelse om å innvilge spesialundervisning er å anse som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2b. Skoleeier skal sikre at når en elev har sakkyndig vurdering om behov for spesialundervisning, enten spesialundervisning tilrådes eller ikke, skal det fattes begrunnet vedtak.

Fylkesmannen er i henhold til opplæringslovens § 15-2 andre ledd, klageinstans for enkeltvedtak om m.a. inntak og spesialundervisning i den videregående opplæringen, og om enkeltvedtak om opplæring inntil to år ekstra. I underretningen om vedtaket skal det i henhold til forvaltningslovens § 27 gis opplysning om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Svarbrevet til elever som har søkt inntak på grunn av behov for særskilt tilrettelegging, jf. forskriftens § 6-7, har overskriften "Resultat av inntak på individuell vurdering". Det framgår i svarbrevet at: "Dette er et enkeltvedtak med tilbud om spesialundervisning..."

Inntaksbrevet/-vedtaket er ikke i samsvar med det som kreves i opplæringsloven og forvaltningsloven, jf. lovkommentar.

I dokumentasjonen er det vedlagt "Enkeltvedtak om individuell opplæringsplan". I enkeltvedtaket står følgende: "I samsvar med reglene i forvaltningsloven fattes med dette enkeltvedtak om innholdet i spesialundervisning for skoleåret...". I fylkeskommunens rundskriv 02/07 står: "Godkjenning av individuell opplæringsplan er et enkeltvedtak". Verken

enkeltvedtakene om eller ”godkjenning” av individuell opplæringsplan inneholder opplysninger som forutsatt i opplæringsloven og forvaltningsloven, jf. lovkommentar.

Overgang fra ordinær opplæring til opplæring for kompetanse på lavere nivå er i malen knyttet til rundskriv 02/07, utformet som en avtale og som et enkeltvedtak i samme dokumentet. Denne endring av innholdet i opplæringen blir ikke beskrevet som en rett til spesialundervisning med sakkyndig vurdering og enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser.

I dokumentasjon vedrørende to elevsaker med overgang fra kompetanse på lavere nivå til ordinær opplæring fremgår det verken fra skole eller PPT at elevene ikke lenger har behov for spesialundervisning. Sakene er drøftet muntlig i teammøter/møter med elev/foresatte. Overganger er utformet som en avtale/informasjonskriv, ikke som et enkeltvedtak.

Det fremgår i dokumentasjon at en elev med spesialundervisning ikke har det samme totale undervisningstimetallet som gjelder andre elever. Det foreligger ingen sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak om at eleven bare tar ut deler av retten til videregående opplæring.

Fylkeskommunen har i sine maler for ulike enkeltvedtak mangelfull informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Avvik 2:

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at det utarbeides sakkyndige vurderinger i samsvar med lovkravene.

Avvik fra:

Opplæringsloven §§ 5-3, 5-6 annet ledd

Lovkommentar:

For enkelte elever vil det ikke være tilstrekkelig med tilpasning av opplæringen innenfor rammen av ordinær opplæring. Dersom disse skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må behovet for spesialundervisning vurderes. Dette innebærer en mer omfattende individuell tilpasning, som blant annet kan omfatte avvik fra mål og innhold i opplæringen, slik det framgår av læreplanverket. ”Dersom en elev åpenbart ikke har utbytte av eller er i stand til å arbeide med mål i en eller flere læreplaner for fag, gjelder de ordinære unntaksreglene i opplæringsloven” (Kunnskapsløftet – innledningen s. 9).

Det følger av opplæringsloven § 5-6 at PP-tjenesten skal sørge for at det utarbeides sakkyndig vurdering der loven krever det. Kravet til sakkyndig vurdering knyttet til et vedtak om spesialundervisning, er nærmere presisert i § 5-3 hvor det fremkommer at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før vedtak om spesialundervisning treffes. PPT skal som sakkyndig instans selvstendig redegjøre for og ta standpunkt til hva slags opplæring eleven bør få m.a.: mål, innhold, organisering og omfang av spesialundervisningen. Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Den skal uttale seg om elevens særlige behov og skal bl.a gjøre rede for og ta standpunkt til elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, elevens vansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen og realistiske opplæringsmål.

§ 5-3 fjerde ledd fastsetter en særskilt begrunnelsesplikt dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen og tilrådingen.

I veilederen utgitt av Utdannings- og forskningsdepartementet er det poengtert at det ved første gangs melding til PP-tjenesten, må gjennomføres en tilstrekkelig omfattende sakkyndig vurdering av eleven og opplæringstilbudet. Det bør tas stilling til om det er nødvendig å gjennomføre en fullstendig sakkyndig vurdering ved senere tilmelding. Vurderingen beror bl.a på hva som foreligger av tidligere utredningsarbeid, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter. Det nevnes i veilederen at det i noen tilfeller kan være tilstrekkelig å utarbeide en sakkyndig vurdering hvert tredje år. Dette må imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det nevnes spesielt at alle overganger mellom hovedtrinn og skoleslag må vurderes nøye.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Det er sakkyndig vurdering fra kommunal PP-tjeneste som ligger til grunn for inntaksvedtaket, som etter fylkeskommunens praksis også er et enkeltvedtak om spesialundervisning. PP- tjenesten gjennomgår søknadene til inntak etter ”individuell vurdering” og avgir innstilling til seksjon for inntak. Det er ingen dokumentert sakkyndig vurdering fra fylkeskommunal PP-tjeneste som grunnlag for vurdering og innstilling knyttet til dette vedtaket som et enkeltvedtak om spesialundervisning. Skolene mottar en navneliste med oversikt over hvilke elever med vedtak om spesialundervisning som er tatt inn ved deres skole.

I kvalitetsdokument om spesialundervisning heter det: ”Vedtakene i teammøtene danner grunnlaget for sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og utarbeidelse av IOP”. I intervjuene kommer det frem at det ikke utarbeides skriftlige sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten etter drøftinger i teammøtene.

I kvalitetsdokumentet om IOP heter det: ”Rogaland fylkeskommune har etablert og kvalitetssikret et system der sakkyndige vurderinger og tidligere IOP-er videreføres fra grunnskole til videregående skole”. Dokumentasjon og intervju viser at det ikke utarbeides nye sakkyndige vurderinger, men at den sakkyndige vurderingen fra kommunen gjelder for hele opplæringsløpet i den videregående skole. Det utarbeides heller ikke sakkyndig vurdering ved overgang fra ordinær opplæring til kompetanse på lavere nivå eller ved søknad om 4. – 5. skoleår.

Fylkesmannen har etterspurt sakkyndige vurderinger og har kun fått tilsendt to dokumenter utarbeidet av fylkeskommunal PP-tjeneste. Disse ivaretar i liten grad formkravene i opplæringsloven § 5-3. De sakkyndige vurderingene som følger eleven fra kommunal PP-tjeneste og som fylkeskommunen legger til grunn for opplæringen i videregående skole, ivaretar heller ikke formkrav i § 5-3 som bl.a forutsetter kjennskap til og vurdering av ny opplærings situasjon og læreplaner for videregående opplæring. Intervju og dokumentasjon viser at PP-tjenesten i liten grad er omfattet av kompetanseutviklingstiltak knyttet til Kunnskapsløftet og de nye læreplanene.

Avvik 3

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter oppfyller kravene i opplæringsloven.

Avvik fra:

Opplæringsloven § 5-5

Lovkommentar:

Hjemmelen for å gjøre unntak fra reglene om innholdet i opplæringen er gitt i § 5-5. Dette innebærer at når en elev har avvik fra ordinære læreplaner, er dette pr definisjon spesialundervisning. Skoleeier skal sikre at elever som får spesialundervisning, har individuell opplæringsplan. Grunnlaget for denne skal være enkeltvedtaket om spesialundervisning. Det må være samsvar mellom innholdet i enkeltvedtaket og innholdet i IOP. Denne planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Planen må ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanen og læreplaner for fag og følge dem så langt det er mulig. IOP må også ta utgangspunkt i lærevanskene og utviklingsutsiktene til den enkelte eleven, slik de skal fremgå i den sakkyndige vurderingen. Målene i IOP bør utformes slik at de angir den kompetansen en tar sikte på at eleven skal opparbeide på de aktuelle områdene. Selv om tilbudet om spesialundervisningen skal utformes i samråd med eleven og foreldrene, jf. § 5-4, kan ikke skolen kreve at de foresatte skal godkjenne en individuell opplæringsplan. Dersom en elev er utplassert i en bedrift, er også dette en del av opplæringen, der mål og innhold må synliggjøres og konkretiseres.

Halvårsrapporten skal vise oversikt over den opplæringen som eleven har fått, og gi en vurdering av utviklingen til eleven. I dette ligger at vurderingen må skje med bakgrunn i IOP og de målene som er satt for opplæringen til eleven. Rapporten skal videre gi grunnlag for å vurdere om spesialundervisningen skal videreføres, endres eller avsluttes.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Fylkeskommunens praksis er at det fattes enkeltvedtak om innholdet i den individuelle opplæringsplanen. Det foreligger ikke et enkeltvedtak som bygger på/ viser til en sakkyndig vurdering som er utarbeidet for den faktiske opplæringssituasjonen til eleven. Flere av de oversendte individuelle opplæringsplanene mangler henvisning til og opplysning om eventuelle avvik i forhold til mål i læreplanverket. Målformuleringer er ofte lite konkrete og vanskelig målbare.

Mottatte individuelle opplæringsplaner inneholder et punkt om vurdering. Flere slike vurderinger gir bare beskrivelser av de tiltak som er gjennomført. Det er i disse i liten grad tatt utgangspunkt i mål i individuell opplæringsplan, og det mangler en tydelig faglig vurdering av elevens utvikling.

Avvik 4

Rogaland fylkeskommune har ikke et forsvarlig system for å vurdere og følge opp lovkravene i opplæringslovens kap. 5

Avvik fra:

Opplæringsloven § 13-10, annet ledd

Lovkommentar:

Skoleeier skal ha et forsvarlig system der systematiske tiltak sikrer at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven med forskrifter. Dette innebærer at skoleeier kontrollerer egen virksomhet i henhold til gjeldende regelverk. Systemet må sørge for en korrekt lovmessig forståelse av skillet mellom lovens formål om tilpasset opplæring og lovretten til

spesialundervisning. Dette systemet skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold i strid med lovverket, og sikre at adekvate tiltak blir satt i verk der det er nødvendig.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Tilsendt dokumentasjon og intervju viser at fylkeskommunen har et vurderings- og oppfølgingssystem. Det er utarbeidet et kvalitetsdokument som viser at skoleeier gjennomfører skolebesøk for oppfølging av virksomheten. Skoleeier har inneværende år gjennomført skolebesøk der mellom annet tilpasset opplæring og spesialundervisning har vært tema. PPT har hatt ansvar for dette temaet ved skolebesøkene.

Rapporter fra skolebesøkene viser at det ikke er avdekket forhold som er i strid med lovverket. Systemet har dermed ikke avdekket de feil og mangler som fremkommer i avvik 1-3 ved dette tilsynet. Dokumentasjon og intervju i tilsynet viser at fylkeskommunen i sitt vurderings- og oppfølgingssystem har lagt til grunn en forståelse av lovkravene i opplæringslovens kap. 5 og forvaltningslovens regler om saksbehandling som ikke er i samsvar med gjeldende rett.

4. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel ble sendt ut:	21.02.07
Formøte ble avholdt:	16.05.07
Intervjuene ble gjennomført:	07., 08. og 11.06.07
Sluttmøte ble avholdt:	19.06.07

I vedlegg 2 er det gitt en oversikt over deltakerne ved tilsynet.

5. Oppfølging

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra fylkeskommunen om hvordan en vil følge opp avvikene i rapporten innen 1. oktober 2007.

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Rogaland fylkeskommune på forhånd av og under tilsynet:

1. Delegasjonsreglement
2. Opplæringsloven – delegasjon av fullmakter – saksutredning
3. Årsmelding 2006
4. Kvalitetsdokumenter –
 - i. Fagopplæring
 - ii. Spesialundervisning
 - iii. IOP
 - iv. Organisering av ulike opplæringstilbud
 - v. Virksomhetsplanlegging og resultatvurdering
 - vi. Skolebesøk for oppfølging av virksomhetsplanlegging
 - vii. Styringsdialogen – skoleeier- skoleleder
 - viii. Elevsamtale
 - ix. Læringsoppdrag
 - x. Langsiktig planlegging av læringsarbeidet
 - xi. ”uferdige” dokument knyttet til de 7 kategoriene jf. Differensieringsprosjektet
5. Rundskriv 02/07
6. Avtale og enkeltvedtak om overgang til kompetanse på lavere nivå
7. Avtale og enkeltvedtak om overgang til studie-/yrkeskompetanse
8. Enkeltvedtak om individuell opplæringsplan
9. Opplæringsavtaler
10. Avtale om opplæringskontrakt
11. Skriv vedr. vurdering på skolenivå - ulike satsingsområder
12. Strategisk plan 2003-2006 – Kompetanseutvikling
13. Skjema for refusjonskrav av b- timer og opplæringsavtaler budsjettåret 2007
14. Oversyn over skolenes ressurspott
15. Budsjettoversikt for Bergeland vgs og Gand vgs
16. Rapporter fra skolebesøk 2007 ved Bergeland vgs og Gand vgs
17. Rapporter elevundersøkelsen Rogaland fylkeskommune, Bergeland vgs og Gand vgs
18. 4 ulike maler vedrørende resultat etter inntak etter individuell vurdering

Materiale tilsendt fra Gand videregående skole på forhånd av og under tilsynet:

19. Virksomhetsplan 06/07 m/årsmelding for 05/06
20. Planer ved Gand vgs som er utarbeidet for å sikre tilpasset opplæring og spesialundervisning
21. Eksempel på periodeplaner/ arbeidsplaner som synliggjør tilpasset opplæring
22. Skjema for elevsamtale
23. Fire elevsaker
24. Retningslinjer for overgang mellom grunnskole og videregående skole

Materiale tilsendt fra Bergeland videregående skole på forhånd av og under tilsynet:

25. Virksomhetsplan 2005-2007
26. Midtsveivurdering av virksomhetsplan våren 2006
27. Kvalitetsdokument

- i. Studietimer
 - ii. Planlegging av opplæringen
 - iii. Læringsoppdrag
 - iv. Års- og periodeplanlegging
 - v. Elevsamtalen/Utviklingsamtalen
28. Teamets idehefte
 29. Til deg som elev
 30. Læringsspindel - kartleggingsverktøy
 31. Tilbud om individuelt studiearbeid
 32. Mal for individuell studieplan
 33. Elevsamtale
 34. Studieloggen
 35. Mal for individuell studieplan
 36. 15 elevsaker
 37. Stillingsbeskrivelse til sosialpedagogisk rådgiver
 38. Ulike maler for periodeplanlegging
 39. Rutiner for utskriving av dokumentasjon for elever med IOP i et eller flere fag
– eks på kompetansebevis
 40. Tilrettelagt opplæring - eks kompetansebevis
 41. Rutiner for overgangen ungdomsskole og videregående skole for elever i
særinntaket
 42. Prosjekt opplæringsavtaler
 43. ”Mitt ansvar” beskrivelse av ansvarsområder for ulike stillinger ved skolen

Materiale tilsendt fra PPT på forhånd av og under tilsynet:

44. Systemrettet støtte fra PPT – henvisningsprosessen
45. Hovedområder i systemarbeidet
46. PP-tjenesten for videregående skoler i Rogaland
47. Satsingsområder 2007 – Pedagogisk psykologisk tjeneste

Vedlegg 2: Oversikt over personene fra fylkeskommunen som var direkte involverte i tilsynet

Navn	Funksjon	Formøte	Intervju	Sluttmøte
Liv Fredriksen	Fylkesrådmann	X	X	X
Magne Nesvik	Fylkesdirektør	X	X	X
Joar Loland	Seksjonssjef skole	X	X	X
Arne Dybvad	Rådgiver	X	X	X
Einar Lea	Rektor Gand vgs	X	X	X
Venke Håland	Lærer Gand vgs	X	X	X
Jon Arild Gran	Sos.ped. rådgiver Gand vgs		X	X
Leif Gunnar Vikene	Rektor Bergeland vgs	X	X	X
Tor Arne Askildsen	Sos.ped. rådgiver Bergeland vgs		X	X
Inger Våland Askildsen	Lærer Bergeland vgs		X	X
Ragnhild Svindland	Avdelingsleder Bergeland vgs	X		
Helge Eide	Fung. leder PPT	X	X	X

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Marta Vignes Steine, rådgiver Per Arne Sandvold og rådgiver Liv Svendal med førstnevnte som tilsynsleder.