



FYLKESMANNEN I ROGALAND UTDANNINGSAVDELINGA

RAPPORT ETTER TILSYN MED ROGALAND FYLKESKOMMUNE

TIDSPUNKT: 20., 25. og 26. oktober 2006 **VÅR REF:** 2006/6879

ADRESSE: Rogaland fylkeskommune, Pb 130 4001 Stavanger

TILSYNSGRUPPE: Marta Vignes Steine, Morten Solvik og Liv Svendal

KONTAKTPERSON
I FYLKESKOMMUNEN: Førstekonsulent Arne Dybwad

Hjemmel for tilsynet:

Opplæringslovens § 14-1, 2. og 3. ledd, jf. delegasjonsrundskriv F-16/04 fra Utdannings- og forskningsdepartementet og delegasjonsbrev datert 02.03.05 fra Utdanningsdirektoratet.

Tema for tilsynet:

§ 13-3a i opplæringsloven: ”Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregåande opplæring i helseinstitusjonar som regionale helseforetak eig”.

Sammendrag av resultat:

Avvik 1

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at retten til spesialpedagogisk hjelp til barn før opplæringspliktig alder, oppfylles i helseinstitusjoner tilknyttet Hollenderhaugen skolesenter.

Avvik 2

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at retten til spesialundervisning på grunnskolens område for voksne i helseinstitusjoner, oppfylles.

Avvik 3

PP-tjenesten i Rogaland fylkeskommune utarbeider ikke sakkyndige vurderinger for barn, elever og voksne i helseinstitusjoner.

Avvik 4

Rogaland fylkeskommune fatter ikke enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning for barn, elever og voksne som de har ansvar for etter § 13-3a.

Avvik 5

Rogaland fylkeskommune har ikke etablert et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslov og forskrifter blir oppfylte. Det er heller ikke etablert et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger.

Merknad 1

Rogaland fylkeskommunes delegasjon av fullmakter etter opplæringsloven er mangelfull.

Merknad 2

Rogaland fylkeskommune har ikke en felles forståelse av hvilke barn/elever/voksne som omfattes av fylkeskommunens ansvar etter § 13-3a.

Marta Vignes Steine
tilsynsleder

Morten Solvik
juridisk 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

Opplæringsloven § 14-1, andre ledd, pålegger Fylkesmannen å føre tilsyn med opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at Fylkesmannen skal påse at skoleeier utfører de oppgaver som opplæringsloven pålegger, og påse at oppgavene utføres på en måte som oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter.

Formålet med tilsynet var å skaffe fram informasjon som grunnlag for vurdering av hvordan Rogaland fylkeskommune følger opp ansvaret for opplæring etter oppl. § 13-3a.

Tilsynet ble gjennomført ved gjennomgang og vurdering av dokumenter, ved intervju av sentralt plasserte personer i organisasjonen, og ved verifikasjon av om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis. Tilsynet fokuserer på fylkeskommunens oppfyllelse av krav på området nevnt ovenfor, og rapporten viser avvik og merknader som ble avdekket under tilsynet.

- **AVVIK** blir definert som brudd på gjeldende lover og forskrifter
- **MERKNAD** gjelder forhold som ikke blir omfattet av definisjonen for avvik, men som kan komme i strid med loven dersom de ikke blir utbedret.

Rapporten gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av fylkeskommunens opplæringsvirksomhet på området.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven)
- Forskrift til opplæringsloven
- Korrespondanse mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen
- Dokumentasjon fra fylkeskommunen (vedlegg 1)

3. Avvik

Avvik 1

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at retten til spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, oppfylles i helseinstitusjoner tilknyttet Hollenderhaugen skolesenter.

Avvik fra

Opplæringsloven § 13-3a, jf. § 5-7.

Lovkommentar

§ 13-3a slår fast at fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder når barnet er i helseinstitusjon.

Det følger av oppl. § 5-7 at barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. I visse tilfelle er det særlig viktig at den spesialpedagogiske hjelpen blir iverksatt tidlig i utviklingen, da den kan være grunnleggende for den senere utviklingen til barnet. Uttrykket spesialpedagogisk hjelp omfatter mer enn det

en vanligvis legger i spesialundervisning, og kan omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak og veiledning til foreldre og personale.

Avviket er basert på følgende observasjoner

Dokumentasjonen viser at det ved Hollenderhaugen skolesenter ikke finnes lokaler, materiell eller bemanning for å kunne gi spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. Det er heller ikke etablert rutiner for å identifisere og fange opp barn med behov for, og dermed rett til, spesialpedagogisk hjelp. Det er ikke dokumentert eller framkommet i intervjuene at dette tilbudet er ivaretatt på andre måter.

Avvik 2

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at retten til spesialundervisning på grunnskolen område for voksne i helseinstitusjoner, oppfylles.

Avvik fra

Opplæringsloven § 13-3a, jf. § 4A-2, 2. ledd.

Lovkommentar

§ 13-3a slår fast at fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for voksne i helseinstitusjoner som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter, jf. oppl. § 4A-2, 2. ledd. Dette kan for eksempel være voksne slagpasienter/afasirammede i rehabiliteringen. Denne gruppen kan ha behov for og rett til (fornytt) grunnskoleopplæring. Lovens forarbeider nevner flere eksempler på hva som menes med grunnleggende ferdigheter. Det kan være evne til å mestre dagliglivets gjøremål, grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter og evne til å bevege seg m.m.

Avviket er basert på følgende observasjoner

Det framgår ikke av dokumentasjonen om det blir gitt tilbud om grunnskoleopplæring for voksne i institusjoner som Hollenderhaugen eller Møllehagen skolesentre har ansvar for. Det er heller ikke framkommet i intervjuene at dette tilbudet er ivaretatt. I intervjuene kom det fram at ansvarsforholdet knyttet til opplæringen for voksne ikke synes å være klarlagt.

Avvik 3

PP-tjenesten i Rogaland fylkeskommune utarbeider ikke sakkyndige vurderinger for barn, elever og voksne med rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning i helseinstitusjoner.

Avvik fra

Opplæringsloven § 5-3 jf. §§ 5-7, 5-1 og 4A-2.

Lovkommentar

Før fylkeskommunen gjør enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 eller enkeltvedtak om spesialundervisning etter § 5-1 og 4A-2, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta stilling til barnets/elevens/den voksnes vansker, realistiske opplæringsmål og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Avviket er basert på følgende observasjoner

Rogaland fylkeskommune har ikke framlagt eksempler på sakkyndige vurderinger i sin dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dokumentasjon viser rutiner for inntaksmøter, der PP-tjenestens deltakelse oppfattes som sikring av sakkyndig vurdering. I intervjuene kommer det fram at det ikke utarbeides sakkyndig vurdering for barn/ elever/ voksne som er innlagt over tid. I intervjuer kom det videre fram at det er mangelfull kontakt og oppfølging overfor skolesentrene fra PP-tjenesten, jf. § 5-6, 2. ledd 1. punktum.

Avvik 4

Rogaland fylkeskommune fatter ikke enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning for barn, elever og voksne som de har ansvar for etter § 13-3a.

Avvik fra

Opplæringsloven §§ 5-7, 5-1 og 4A-2.

Lovkommentar

Det framgår av opplæringsloven at retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal fastsettes gjennom enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, litra b.

Avviket er basert på følgende observasjoner

Rogaland fylkeskommune har ikke framlagt eksempler på enkeltvedtak i sin dokumentasjon knyttet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Intervjuene bekrefter at slike enkeltvedtak ikke fattes for barn, elever og voksne som fylkeskommunen har ansvar for etter opplæringsloven § 13-3a, selv om de er innlagt over tid.

Avvik 5

Rogaland fylkeskommune har ikke etablert et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslov og forskrifter blir oppfylte. Det er heller ikke etablert et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger.

Avvik fra

Opplæringsloven § 13-10, 2. ledd.

Lovkommentar

Opplæringsloven § 13-10, 2. ledd, slår fast at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lovverket og forskriftene blir oppfylte. Skoleeier skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Skoleeier står fritt til å utforme sitt eget system, tilpasset lokale forhold. Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være, utover det at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig. Et forsvarlig system er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, og som sikrer at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig. Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt. Systemet må være forutsigbart og vise kontinuitet. Systemet må utformes på en slik måte at elementene i systemet blir knyttet opp mot kravene i lov og forskrift.

Avviket er basert på følgende observasjoner

Rogaland fylkeskommune har ikke dokumentert et forsvarlig system i henhold til oppl. § 13-10 på dette området. Tilsynet har avdekket at det blant annet ikke gis tilbud om spesialpedagogisk hjelp ved Hollenderhaugen skolesenter og at dette ikke er fulgt opp av

skoleeier. Det er også avdekket mangelfulle saksbehandlingsrutiner på området. Det kom fram i intervjuene at fylkeskommunens kvalitetssikringssystem ("Kval.dok") ikke omfatter fylkeskommunens ansvar etter § 13-3a.

4. Merknader

Merknad 1

Rogaland fylkeskommunes delegasjon av fullmakter etter opplæringsloven er mangelfull.

Kommentar til merknaden

Fylkeskommunens ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning etter opplæringsloven § 13-3a jf. §§ 5-1, 5-7 og 4A-2, er ikke klargjort i oversendt dokumentasjon om delegerte fullmakter. Enkeltvedtak som fattes uten tilstrekkelig delegasjonsfullmakt, kan kjennes ugyldig.

Merknad 2

Rogaland fylkeskommune har ikke en felles forståelse av hvilke barn/elever/voksne som omfattes av fylkeskommunens ansvar etter § 13-3a.

Kommentar til merknaden

Dokumentasjon og intervju viser at begrepet "pasient" ikke oppfattes entydig i organisasjonen. Mer utstrakt bruk av poliklinisk behandling og dagtilbud gjør grenseoppgangene mellom kommunens og fylkeskommunens opplæringsansvar vanskeligere. Mangelfull avklaring kan føre til at barn/elever/voksne ikke får oppfylt opplæringsretten.

5. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel ble sendt ut:	30.06.06
Åpningsmøte ble holdt:	20.10.06
Intervjuene ble gjennomført:	20., 25. og 26.10.06
Sluttmøte ble holdt:	14.11.06

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

6. Oppfølging og tidsfrist

Fylkesmannen ber Rogaland fylkeskommune snarest, og senest innen 1. februar 2007, om å gjøre rede for hvordan det som er påpekt i rapporten, vil bli fulgt opp.

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannen sitt tilsyn

Materiale tilsendt fra Rogaland fylkeskommune før og under tilsynet:

Elementer fra delegasjonsreglement bl.a administrativ organisering – fullmakter delegert til rektor

Virksomhetsplan Rogaland fylkeskommune 2005

Saksutredning til opplæringsutvalget: Orientering om opplæring i sosiale og medisinske institusjoner

Rundskriv 02/05- Rogaland fylkeskommunes opplæringstilbud med hovedvekt på individuell tilpassing og spesialundervisning i videregående skole

Kvalitetssystem:

Rutiner ved opplæringsavdelingen- overordnet nivå

Utarbeiding av rutiner og prosedyrer for elever i sosiale og medisinske institusjoner

Rutiner ved Møllehagen skolesenter

Rutiner ved Hollenderhaugen skolesenter

Eksempler på dokumenter vedrørende kjøp av tjenester

Hollenderhaugen

Organisasjonsplan for Hollenderhaugen skolesenter 2006

Virksomhetsplan 2006

Brosjyrer for somatisk barnepost, barnepsykiatrisk post og ungdomsspsykiatrisk post

Oversikt over opplæringspersonell og deres formelle bakgrunn

Tallmateriale og grafer vedrørende elevtall mm

IOP-rutiner ved Hollenderhaugen skolesenter

Kopier av Spesialpedagogiske rapporter:

Redegjørelse vedr. Skolerapport/spesialpedagogisk rapport

Spesialpedagogisk rapport i etterkant av skoleopphold – barn tilknyttet BPP

Spesialpedagogisk rapport i etterkant av skoleopphold – ungdom tilknyttet UPP

Skolerapport i etterkant av skoleopphold – ungdom tilknyttet UPP

Rutiner for samarbeid mellom helseforetakene og fylkeskommunen:

Skriv som sendes elevens hjemmeskole før oppstart

Møllehagen

Virksomhetsplan 2006

Personalhåndbok 2006/2007

E-post med informasjon om overføringsrutiner

Informasjonsskriv Møllehagen skolesenter, avdeling somatikk (SUS)

Informasjonsskriv Møllehagen skolesenter, avdeling for ungdomspsykiatri (UPA)

Orientering om opplæring på videregående nivå

Individuell opplæringsplan

Halvårsplan

Spesialpedagogisk rapport

Informasjon om avdeling barnepsykiatri:

Rutiner vedr. inntak av elever

Rutiner under elevers skoleopphold

Rutiner vedr. utskriving av elever

Vedlegg 2: Oversikt over personene som var direkte involvert i tilsynet

Navn	Funksjon	Åpnings- møte	Intervju	Slutt- møte
Liv Fredriksen	Rådmann	X		X
Magne Nesvik	Fylkesdirektør	X	X	X
Arne Dybwad	1. konsulent	X	X	X
Gaute Nereng	Rektor Hollenderhaugen skolesenter	X	X	X
Solbjørg Lillesund	Avdelingsleder Hollenderhaugen		X	X
Ann-Elin Valdersnes	Lærer –teamleder ungdom Hollenderhaugen		X	
Vibecke J. Skistad	Lærer – teamleder barn Hollenderhaugen		X	
Svein Nossum	Rektor Møllehagen skolesenter	X	X	X
Solveig Eidsaune	Avdelingsleder Møllehagen	X	X	X
Petter Gulbrandsen	Avdelingsleder Møllehagen	X	X	X
Jorunn Lindland	Avdelingsleder Møllehagen	X	X	X
Kari Andersen	Førskolelærer Møllehagen		X	
Terje Andreassen	Spesialpedagog vgs Møllehagen		X	
Lars Magne Aksnes	Spesialpedagog barnepsyk. Møllehagen		X	

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Marta Vignes Steine, juridisk rådgiver Morten Solvik og rådgiver Liv Svendal med førstnevnte som tilsynsleder.