



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

TILSYN MED STAVANGER KOMMUNE

TIDSPUNKT:	8. mai 2007	Vår ref: 07/1927
KOMMUNENS ADRESSE:	Stavanger kommune, Ny Olavskleiv 6, 4006 Stavanger	
KOMMUNENR:	1103	
TILSYNSGRUPPE:	Marta Vignes Steine og Sølvi Ona Gjul	
KONTAKTPERSONER I KOMMUNEN:	Skolesjef Eli Gundersen og rådgiver Sten Larsen	

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 oppfylder 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 og gitt følgende merknad under tilsynet:

Avvik 1: Stavanger kommune sikrer ikke at alle enkeltvedtak for elever som får deler av sin opplæring ved alternative opplæringsarenaer, er i samsvar med krav i opplæringsloven og forvaltningsloven. Det fattes ikke enkeltvedtak der sakkyndig instans konkluderer med at eleven ikke har rett til spesialundervisning.

Avvik 2: Stavanger kommune sikrer ikke at alle sakkyndige vurderinger er i samsvar med krav i opplæringsloven.

Merknad 1: Stavanger kommune etterspør i liten grad hvordan forvaltningen knyttet til spesialundervisning blir ivaretatt på skolenivå.

Godkjent:

Marta Vignes Steine
tilsynsleder

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

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 Stavanger kommune 8. mai 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 kommunen som skoleeier.

Formålet med tilsynet var også å vurdere om Stavanger kommune 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
- kommunen 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 kommunens 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 kommunen kan bedre forholdene.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

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

3. Avvik

Avvik 1:

Stavanger kommune sikrer ikke at alle enkeltvedtak for elever som får deler av sin opplæring ved alternative opplæringsarenaer, er i samsvar med krav i opplæringsloven og forvaltningsloven. Det fattes ikke enkeltvedtak der sakkyndig instans konkluderer med at eleven ikke har rett til spesialundervisning.

Avvik fra:

Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, jf. forvaltningsloven §§ 2b, 23 og 27

Lovkommentar:

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. Vedtaket skal inneholde opplysninger om klageadgang, klageinstans og klagefrist, jf. forvaltningsloven § 27.

En avgjørelse om ikke å gi rett til spesialundervisning er også å regne som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2b. Dersom en elev har sakkyndig vurdering om behov for spesialundervisning, enten spesialundervisning blir tilrådd eller ikke tilrådd, skal det fattes grunnlagt vedtak. Enkeltvedtak om spesialundervisning skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23.

Avviket er basert på følgende observasjoner.

Forvaltningspraksis knyttet til opplæringstilbudet for elever som får deler av opplæringen sin ved alternative opplæringsarenaer, er uklar. Det fremgår av dokumentasjonen at svar på søknaden med melding om tildelt plass og informasjon om opplæringstilbudet, ikke er utformet som et enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven. Det er også uklart hvem som skal fatte slikt enkeltvedtak, og om denne opplæringen er tilknyttet annet enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det fattes ikke enkeltvedtak for elever der sakkyndig instans konkluderer med at eleven ikke har rett til spesialundervisning. Dokumentasjon og intervju bekrefter dette.

Avvik 2:

Stavanger kommune sikrer ikke at alle sakkyndige vurderinger er i samsvar med krav i opplæringsloven.

Avvik fra:

Opplæringsloven § 5-3

Lovkommentar:

PPT skal som sakkyndig instans selvstendig redegjøre for og ta standpunkt til innhold, organisering og omfang av spesialundervisningen. Den sakkyndige vurderingen er rådgivende og skal uttale seg om elevens særlige behov. § 5-3 fjerde ledd fastsetter imidlertid en særskilt begrunnelsesplikt dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen og tilrådingen.

Når det gjelder omfanget av spesialundervisningen, 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 forarbeidene til loven og i Sivilombudsmannens sak 1999-1079 går det fram at verken opplæringsloven eller forvaltningsloven krever at det foreligger en søknad om spesialundervisning. Opplæringsloven krever bare at de foresatte har samtykket i at det blir gjort sakkyndig vurdering og vedtak om å sette i gang spesialundervisning.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Sakkyndige vurderinger redegjør for elevens særlige behov og for ulike tiltak knyttet til opplæringstilbudet. Det redegjøres imidlertid i liten grad for realistiske opplæringsmål og i hvilken grad elevene har utbytte av og er i stand til å arbeide med kompetansemål i fagene. Organisering og omfang er i liten grad beskrevet. Enkeltvedtakene viser til en søknad fra foresatte der organisering og omfang er formulert. I flertallet av enkeltvedtakene er organisering og omfang likelydende med denne søknaden. I intervjuene fremkom det at søknaden utformes i møte mellom foresatte, PPT og skole.

Merknad 1.

Stavanger kommune etterspør i liten grad hvordan forvaltningen knyttet til spesialundervisning blir ivaretatt på skolenivå.

Kommentar:

Dokumentasjon og intervju viser at kommunen har et vurderings- og oppfølgingsystem der konklusjoner fra vurderingsarbeid er skriftliggjort, kommunisert og fulgt opp. Vurderings- og oppfølgingsområdene er i stor grad knyttet til utviklingsarbeid og tilpasset opplæring. Gjennom delegasjonsreglementet er driftstyrene og rektor gitt vide fullmakter. Skoleeier etterspør imidlertid i liten grad hvordan delegert myndighet forvaltes innenfor kap. 5.

4. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel ble sendt ut:	21.02.07
Formøte ble avholdt:	20.04.07
Intervjuene ble gjennomført:	08.05.07
Sluttmøte ble avholdt:	15.05.07

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

5. Oppfølging

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

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Stavanger kommune på forhånd av og under tilsynet:

1. Organisasjonskart Stavanger kommune
 - i. Innledende tekst
 - ii. Organisering – rådmannsnivå
 - iii. Organisering – oppvekst og levekår
 - iv. Driftsstyre plassering
2. Delegasjonsreglement i kommunen
 - i. Innledende tekst
 - ii. Politisk sak om delegert myndighet til virksomhetsledere på skole- og barnehageområdet
 - iii. Reglement for driftsstyrene
3. Virksomhetsplan/årsmelding
 - i. Innledende tekst
 - ii. Verdidokument, Oppvekst og levekår
 - iii. God, bedre, best, kvalitetsutvikling i Stavanger-skolen 2007-2011
 - iv. God, bedre, best, kvalitetsutvikling i Stavanger-skolen 2004 - 2007-05-30 Årsmelding 2006
4. Kompetanseutviklingsplan
 - i. Innledende tekst
 - ii. Strategiplan for kompetanseutvikling 2005- 2008
 - iii. GAP-analysen
 - iv. Årsplan for kompetanseheving 2007
5. Økonomisk tildeling/modeller
 - i. Innledende tekst
 - ii. Generelt om tildeling til skolene
 1. grunndeling
 2. levekårpott
 3. barn med spesielle behov
 4. egen tildeling – avdelinger for barn med psykososiale vansker
 - iii. Spesielt om ressursfordelingsmodell
6. Retningslinjer for saksbehandling i kommunen
 - i. Innledende tekst
 - ii. Prosedyre for sakkyndig vurdering og søknad om spesialundervisning
 - iii. Prosedyre ved ugyldig fravær
 - iv. Prosedyre ved skolevegring
7. Planer/rutiner for å sikre tilpassa opplæring og søknad om spesialundervisning
 - i. Innledende tekst
 - ii. God, bedre, best (ny) – kapittel om tilpassa opplæring
 - iii. Om ressursteam og utvida ressursteam
8. Planer/rutiner for bruk av alternative opplæringsarenaer
 - i. Innledende tekst
 - ii. ATO- forsterka skoler (brosjyre)
 - iii. Nye Ramsvik – (saksutredning)
 - iv. Oversikt over alle alternative tilbud – hjemmeside
 - v. Ulike søknadsskjema
9. Andre relevante dokument

- i. Innledende tekst
- ii. Stavanger kommunes kvalitetsutviklingssystem
- iii. Responsen – dialogen – oppfølgingssamtale – Hinna skole
- iv. Responsen – dialogen – oppfølgingssamtale – Tjensvoll skole
- v. ”God skolestart” – 3-årig tverrfaglig prosjekt
- vi. Politisk sak om arbeid for et godt læringsmiljø
- vii. Sammenligning av ulike data knyttet til grunnskoleområdet
- viii. GSI- data om spesialundervisning
- ix. Snart skolestart – informasjon til foreldre/ foresatte
- x. Eksempel på elevsak knyttet til søknad/ opptak ved alternativ opplæringsarena

Materiale tilsendt fra Tjensvoll skole på forhånd av og under tilsynet:

- 10. Kvalitetsutviklingsplan 2005-2008
- 11. Årshjul 2006/2007
- 12. Plan for kartleggingsprøver og trivselsundersøkelser
- 13. Plan for tverretattlig samarbeid 1. trinn
- 14. Plan for leseglede
- 15. Plan for leseferdighet
- 16. Handlingsplan mot mobbing
- 17. Handlingsplan mot mobbing – kortversjon
- 18. Zero-årshjul 2006/2007
- 19. Eksempler på periodeplan og arbeidsplan
- 20. Skjema for skolesamtale
- 21. 4 anonymiserte vedtak om spesialundervisning fra 2006-2007 med sakkyndig vurdering, IOP og halvårsrapporter
- 22. Årshjul for overgang barnetrinn – ungdomstrinn

Materiale tilsendt fra Hinna ungdomsskole på forhånd av og under tilsynet:

- 23. Virksomhetsplan og årsmelding
- 24. Planer som er utarbeidet for å sikre tilpasset opplæring og spesialundervisning
 - i. Fokusområder
 - ii. Studio
 - iii. Sak om enkeltvedtak og klageadgang
 - iv. Leseprosjekt
- 25. Eksempler på periodeplaner/arbeidsplaner som synliggjør tilpasset opplæring
- 26. Elevsamtale/foreldresamtale
 - i. Innkalling til foreldrekonferanser
 - ii. Skjema for elevsamtale/foreldresamtale
 - iii. Skole-/hjemsamarbeid -plan
 - iv. Skole-/hjemsamarbeid - undersøkelse
 - v. Årshjul klassekontakter
- 27. 4 anonymiserte vedtak om spesialundervisning fra 2005-2006 med sakkyndig vurdering, IOP og halvårsrapporter
- 28. Retningslinjer for overgang mellom barnetrinn og ungdomstrinn
 - i. Retningslinjer i bydelen
 - ii. Undersøkelse om overgang fra barne- til ungdomstrinn

Materiale tilsendt fra PPT på forhånd av og under tilsynet:

29. Verksemdsplan/årsmelding
30. Personaloversikt/organisasjonskart
 - i. Organisasjonskart
 - ii. Personaloversikt
 - iii. Kontaktpersoner
31. Planar/rutinebeskriving for tilmelding/sakshandsaming, enkeltsaker
 - i. Henvisning til PPT
 - ii. Ved henvisning til audiopedagog
 - iii. Prosedyrer for sakkyndig vurdering og søknad om spesialundervisning
 - iv. PP-tjenestens arbeid med enkeltsaker
 - v. Prosedyrer for arbeid med enkeltsaker
 - vi. ADHD,PPT sin utredning av barnet
32. Andre relevante dokument – dømme på arbeid med organisasjons- og kompetanseutvikling
 - i. Årshjul overgang barnehage til skole
 - ii. Rutiner for overgang fra 7. klasse til ungdomstrinnet
 - iii. Ressursteam ved skolene i Stavanger kommune
 - iv. Gi alle barn og unge mulighet til funksjonelle lese- og skriveferdigheter
 - v. Kurs Språk 6-16
 - vi. Tiltak for elever med språkvansker
 - vii. LP-modellen, orientering om PP-tjenestens arbeid med implementering
 - viii. Konsultasjonsteam for barn med sammensatte lærevansker
 - ix. Konsultasjonsteam for minoritetsspråklige barn
 - x. Tilbud til nettverksgrupper for lærere til barn med synsvansker
 - xi. Prosedyrer skolevegring – konsultasjonsteam
 - xii. Invitasjon til nettverk Asperger syndrom
 - xiii. Invitasjon til nettverk Down syndrom/generelle lærevansker
 - xiv. 4 anonymiserte sakkyndige vurderinger

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

Navn	Funksjon	Formøte	Intervju	Sluttmøte
Inger Østensjø	Rådmann	X	X	X
Bjørn Tunglund	Direktør Oppvekst og levekår	X	X	X
Eli Gundersen	Skolesjef	X	X	X
Gerd Børresen	Rektor Tjensvoll skole	X	X	X
Jan Gunnar Rugland	Rektor Hinna ungdomsskole	X	X	X
Heidi Falck	Lærer Tjensvoll skole		X	X
Sigve Stangeland	Lærer Hinna ungdomsskole	X	X	X
Björg Torill Klokk	Leder PPT	X	X	X
Tone Holth	Rådgiver			X
Sten Larsen	Rådgiver			X

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Marta Vignes Steine og utdanningsdirektør Sølvi Ona Gjøl med førstnevnte som tilsynsleder.