



FYLKESMANNEN I ROGALAND
Utdanningsavdelinga

Vår ref.: 2004/16110
Arkivnr.: 321

Deres ref:
Vår dato: 02.09.2005

**Tilsyn med
Rogaland fylkeskommune**

Tidsrom for tilsynet: 05.04.05 – 23.06.05

Fylkesmannens tilsynsgruppe:

Sølvi Ona Gjul, assisterende utdanningsdirektør
Marta Vignes Steine, rådgiver

Tilsyn etter følgende regelverk: Opplæringsloven med forskrifter

Tilsyn omhandlet følgende emner: Fylkeskommunens plikt til å sørge for
grunnskoleopplæring og videregående opplæring i
sosiale institusjoner etter barnevernloven
jf. opplæringslovens § 13-2

Fylkesmannens hjemmel for tilsyn:

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

Innhold:

1. Innledning
2. Dokument- og intervjugrunnlag
3. Gjennomføring
4. Avvik
5. Merknader
6. Pålegg
7. Tidsfrist

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.

Dersom det ved tilsyn blir oppdaget forhold i strid med lov og/eller forskrift, kan det i henhold til opplæringsloven § 14-1, tredje ledd, gis pålegg til skoleeier om å rette på avvikende forhold.

Avvik defineres som forhold i strid med myndighetenes krav i lov og/eller forskrift. Forhold som er beskrevet under avvik, skal utbedres. Fylkesmannen kan gjennom merknader påpeke andre forhold ved virksomheten. Dette er områder som bør utbedres.

Rapporten er utarbeidet etter tilsynsbesøk på Møllehagen skolesenter avd. BUA, Møllehagen skolesenter, avd. Lindøy, Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen skolesenter, Skåland ungdomsbasis og Rogaland fylkeskommune. Tilsynet er en del av fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet for 2005. Tilsynet retter seg mot fylkeskommunens oppfylging av lovpålagte oppgaver overfor elever i institusjoner etter barnevernloven. Rapporten gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av fylkeskommunen på området.

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. Rapporten omhandler avvik og merknader som ble avdekket under tilsynet.

2. Dokument- og intervjugrunnlag

Følgende dokumenter er lagt til grunn for rapporten:

Opplæringsloven med forskrifter samt forarbeider til lovverket

Utdannings- og forskningsdepartementets veiledning for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratets veiledning til opplæringslovens kap 9a.

Dokument og korrespondanse mellom Møllehagen skolesenter avd. BUA, Møllehagen skolesenter, avd. Lindøy, Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen skolesenter, Skåland ungdomsbasis og Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannen i tilknytning til tilsynet.

Dokumenter oversendt fra institusjonene og Rogaland fylkeskommune:*Møllehagen skolesenter avd. BUA*

Informasjonsskriv om BUA

Personaloversikt

Systemhåndbok for barnevernssenteret 2003

Inntaksskjema

Enkelt saker med IOP og halvårsrapport

Eksempel på spesialpedagogisk rapport – utredningsrapport- psykologvurdering

Møllehagen skolesenter avd. Lindøy

Informasjon om Lindøysenteret

Informasjonsskriv om skoleavdelingen

Personaloversikt

Enkelt sak med IOP og halvårsrapport

Skriv vedr. sakkyndig vurdering og enkeltvedtak

Møllehagen skolesenter, Torgveien

Virksomhetsplan

Informasjonsskriv om skolesenteret med bl.a. personaloversikt

Rutiner vedr. inntak og utskrivning av elever ved Møllehagens aktivitetsskole (MAS)

Satsingsområde til MAS

Enkelt saker med IOP og halvårsrapport

Hollenderhaugen skolesenter

Organisasjonsplan

Prosjekt skolebase for elever bosatt i barnevernsinstitusjoner i Nord- Rogaland

Enkelt saker med IOP og halvårsrapport

Skåland skolebase

Skåland skole - Samarbeidsavtale mellom Lund kommune og RFK datert 20.12.88

Årsmelding 2004

Årsplan 2005

Skriv vedr. kompetansereformen

Skålandsmappa 2004/2005

Enkelt saker med IOP og halvårsrapport

Fylkesrådmannen:

Overordnet kvalitetshåndbok

Strategisk plan for Opplæringssektoren 2002 - 2005

Virksomhetsplan for opplæringsavdelingen

Strategisk plan for kompetanseutvikling 2003-2006

Rogaland fylkeskommune – administrativ organisering, delegering av fullmakter

Brev fra BUF-etat vedr. utgifter til lokalene ved Møllehagen skolesenter

Brev fra BUF-etat vedr. leieforhold – Hollenderhaugen skolesenter

Brev vedr. driftskostnader Møllehagen skolesenter

Budsjett for Skåland skole 2005

Avtale mellom RFK og Bokn kommune, kjøp av elevplasser

Avtale mellom RFK og Ogn skule, refusjon av utgifter

Enkeltvedtak om ressurser til spesialundervisning for klienter i sosiale og medisinske institusjoner

Svar på klage om ressurser til elev ved ATO (sosiale og medisinske institusjoner)

Oversikt over § 13-2 elever i ordinær opplæring

Forslag til retningslinjer for samarbeidet mellom BUF-etat og opplæringsavdelingen i Rogaland fylkeskommune

Følgende personer ble intervjuet som del av tilsynet:

<p><i>Møllehagen skolesenter</i> <i>avd. BUA:</i> Jan Erik Gjerde, avdelingsleder Øyvind Oldeide, institusjonsleder Kari Berg Evensen, lærer Egil Hedèn, lærer 2 elever</p>	<p><i>Møllehagen skolesenter,</i> <i>avd. Lindøy</i> Jan Erik Gjerde, avdelingsleder Sverre Hellerdal, fagkonsulent Ann Margareth Harestad, lærer John Arne Frafjord, lærer 2 elever</p>	<p><i>Møllehagen skolesenter,</i> <i>Torgveien</i> Svein Nossun, rektor Solveig Eidsaune, ass. rektor Kjell Pettersen, avdelingsleder Torunn Egeland, lærer Jon Heggland, lærer 2 elever</p>
<p><i>Hollenderhaugen skolesenter</i> Gaute Nereng, rektor Johannes Flatnes, ass. rektor Ole Herman Brekke, institusjonsleder Hetlandstunet Vibeke Einarsen Vikene, lærer Simon Eileraas, lærer 2 elever</p>	<p><i>Skåland ungdomsbase</i> Arne Skobba, rektor Hermod Herstad, institusjonsleder Pål Anker Ravndal, lærer</p>	<p><i>Rogaland fylkeskommune</i> Magne Nesvik, fylkesdirektør Arne Dybwad, førstekonsulent Gunnar Gaard, PP-leder</p>

3. Gjennomføring

Tilsynet omfattet følgende aktiviteter:

Varsel ble utsendt: 10.12.04
 Orienteringsmøte ble avholdt: 19.01.05

Tilsyn og intervju ble utført:

BUA 05.04.05
 Møllehagen skolesenter 19.04.05
 Lindøysenteret 10.05.05
 Hollenderhaugen skolesenter 24.05.05
 Skåland ungdomsbase 31.05.05
 Rogaland fylkeskommune 23.06.05

4. Avvik

Avvik fra opplæringsloven § 13–10, 2. ledd, jf. forskrifter §§ 2–1 og 2–2:

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

Kommentar:

Bestemmelsene i § 13–10 innebærer en presisering av forskriftenes bestemmelser i §§ 2–1 og 2–2. Det er presisert at skoleeieren både skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lovverket og forskriftene blir oppfylt, og et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Skoleeieren står fritt i 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 forskrift, og som sikrer at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Et forsvarlig system forutsetter jevnlig vurdering og resultatoppfølging.

Rogaland fylkeskommune har dokumentert et kvalitetssystem, *Overordnet kvalitetshåndbok*, for videregående opplæring. Systemet er knyttet opp til et datasystem hvor skolene er pålagt å legge ut sine virksomhetsplaner og andre kvalitetsdokumenter. Kvalitetshåndboka er bl.a utarbeidet for å ivareta fylkeskommunens ansvar i henhold til opplæringsloven § 2-1. Kvalitetshåndboka er sist oppdatert 31.07.02. Det fremkommer av intervju at det gjennomføres oppfølgingsamtale mellom Opplæringsavdelingen og rektorene ved Møllehagen skolesenter og Hollenderhaugen med fokus på virksomhetsplanen. Dette kvalitetssystemet omfatter ikke Skåland ungdomsbase.

Etter fylkesmannens vurdering kan *Overordnet kvalitetshåndbok* være et godt utgangspunkt for å etablere et forsvarlig system i tråd med opplæringslovens § 13-10. Fylkesmannen kan ikke se at den i sin nåværende form oppfylder kravene i § 13-10.

Avvik fra opplæringsloven § 2-2, § 3-2 og § 2-1, 4.ledd

Rogaland fylkeskommune har ikke sikret at elever i barneverninstitusjoner får grunnskoleopplæring og videregående opplæring i samsvar med § 2-2 "Omfanget av grunnskoleopplæring i tid" og § 3-2 "Omfanget av den vidaregåande opplæringa i tid". Det er videre ikke etablert rutiner for vedtak om helt eller delvis fritak for opplæringsplikta for grunnskoleelever de har ansvar for etter § 13-2.

Kommentar:

Ved Skåland ungdomsbase får elevene opplæring tilsvarende 30 t/u. De andre opplæringssentrene/ institusjonene har et samlet omfang varierende fra 25 t/u til 27 t/u i ca. 30 min. "timer" som fast ordning og uten individuell begrunnelse.

Enkelte av de elevene som bor i barnevernsinstitusjoner, kan ha behov for en opplæring som er mindre i omfang enn det opplæringsloven forutsetter. Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan eleven fritas helt eller delvis fra opplæringsplikta dersom hensynet til eleven tilsier det jf. §2-1, 4.ledd. I slike tilfeller skal det fattes enkeltvedtak med begrunnelse for omfanget.

Avvik fra opplæringsloven § 5-1

Rogaland fylkeskommune fatter ikke enkeltvedtak om spesialundervisning for de aktuelle elever (se kulepunkt 2 og 3 nedenfor) de har ansvar for etter § 13-2.

Kommentar:

For en elev som bor i barnevernsinstitusjon, gjelder § 13-2.

Det må da avgjøres om eleven kan få sin opplæring:

- i nærskolen med ordinær opplæring
- i nærskolen, men med vedtak om spesialundervisning
- ved institusjon/ skolesenter med vedtak om spesialundervisning.

Det opplyses at det er rektor (Skåland) og inntaksmøte (de andre institusjonene) som bestemmer om elever skal få opplæring ved institusjonen, eller om de skal gå ved en ordinær skole. Det fattes imidlertid ikke enkeltvedtak i tråd med kravene i opplæringsloven og

forvaltningsloven verken når det gjelder hvor opplæringen skal foregå, eller når det gjelder spesialundervisning ved institusjonen/skolesenteret. Det er også uklart praksis i forhold til delegert myndighet til å fatte slike vedtak.

Avvik fra opplæringsloven § 10-9

Rogaland fylkeskommune har ikke etablert et system som sikrer at det ved tilsetting legges frem politiattest.

Kommentar:

Politiattest blir rutinemessig krevd fremlagt ved tilsetting for alle tilsatte ved Skåland ungdomsbasis. Det er ikke slike rutiner ved de andre opplæringssettene, jf. § 10-9 i opplæringsloven. Stortinget har nylig vedtatt at kravet om politiattest også skal gjelde for tilsetting i videregående skole, jf. §10-9 nytt tredje ledd: *”Den som skal tilsetjast i vidaregåande skole, må leggje fram politiattest. Attesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep”* Bestemmelsene er gjort gjeldende fra og med 17. juni 2005.

Avvik fra opplæringsloven § 2-9 og § 3-7

Det er ikke dokumentert ordensreglement ved Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen skolesenter eller Skåland ungdomsbasis.

Kommentar:

Skoleeier har plikt til å sørge for at det blir fastsatt et ordensreglement for den enkelte grunnskole og den enkelte videregående skole, jf. Rundskriv Udir. 07-2005. Bestemmelsene i opplæringsloven gir også rammene for hva skolene kan ha regler om i sine ordensreglement.

Avvik fra opplæringsloven § 9a-4, jf. §9a-1

Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen skolesenter og Skåland ungdomsbasis har ikke etablert et internkontrollsystem som ivaretar opplæringslovens krav om et systematisk og kontinuerlig arbeid med elevenes skolemiljø slik at kravene i opplæringsloven kap 9a blir oppfylt.

Kommentar:

Alle elever i grunnskoler og videregående skoler har rett til et fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Forskriften pålegger skolen å arbeide aktivt og målrettet for å oppfylle kravene til skolemiljøet i samsvar med opplæringslovens bestemmelser om elevenes skolemiljø. Formålet med internkontrollplikten er å pålegge skolen å følge opp kravene i lovverket, kunne dokumentere hvordan kravene forstås og hva som faktisk blir gjort for å oppfylle kravene. Internkontroll innebærer å omsette kravene i lov og forskrifter til konkrete mål for skolemiljøet. Skåland ungdomsbasis dokumenterer rutiner og prosedyrer innenfor området psykososialt miljø, men uten at dette er relatert til kap 9 i opplæringsloven.

5. Merknader

Merknad 1: Ulike forhold knyttet til selve opplæringen

Det opplyses at en del av elevene faller ut fra videregående opplæring. Ved Skåland ungdomsbaser er det godt samarbeid med OT i slike tilfeller. Ved Møllehagen er det ikke gode rutiner for oppfølging av disse elevene. Dette bør prioriteres, jf. kap 13 i forskrift til opplæringsloven.

Fylkesmannen vil bemerke at for elever med spesialundervisning, må avvik fra de enkelte fagplanene synliggjøres, jf. § 5-5 i opplæringsloven samt veileder om spesialundervisning fra departementet, se pkt 2.2.6, side 21.

Praksis når det gjelder fritak for vurdering med karakter synes uklar. Fylkesmannen viser til § 3-8 i forskrift til opplæringsloven og forutsetter at intensjonene her følges.

Det er bare elever ved Skåland ungdomsbaser som deltar i nasjonale prøver. Fylkesmannen viser til § 2-4, 3. ledd, i forskrift til opplæringsloven. Det må etableres rutiner for fritak i tråd med reglene her.

Merknad 2: Om PP-tjenesten for videregående opplæring

Når ansvaret etter § 13-2 inntreffer, er fylkeskommunens PPT å anse som sakkyndig instans. Det skal således foreligge sakkyndig vurdering fra denne PP-tjenesten når det fattes vedtak om spesialundervisning jf. opplæringslovens §§ 13-2 og 5-3. Eventuelt må Rogaland fylkeskommune avtale kjøp av PP-tjeneste fra kommunal PPT der det anses som hensiktsmessig.

Merknad 3: Skoleskyss og gratisprinsippet

Det fremkommer gjennom tilsynet at enkelte institusjoner dekker skoleskyss for elevene. Dette skyldes trolig mangel på informasjon om ansvarsforholdene. Fylkesmannen viser til § 13-2 og 13-4 i opplæringsloven.

Merknad 4: Om system for samarbeid, rutiner og prosedyrer

Gjennom tilsynet kom det frem at det er godt samarbeid og gode rutiner mellom institusjonene og de opplæringsansvarlige ved institusjonene/skolesentrene. Dette gjelder også i forhold til hjemmeskolene. Rutinene er imidlertid ikke skriftliggjort, og opplegget kan således være sårbart. Det foreligger foreløpig ikke skriftliggjorte rutiner for samarbeidet på overordnet nivå mellom BUF-etat og Rogaland fylkeskommune. Fylkesmannen er kjent med at dette er under arbeid.

6. Pålegg

- Rogaland fylkeskommune pålegges å etablere et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslov og forskrifter blir oppfylt, samt et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger jf. § 13-10
- Rogaland fylkeskommune pålegges å sikre at elever i barneverninstitusjoner får grunnskoleopplæring og videregående opplæring i samsvar med §§ 2-2 og 3-2.
- Rogaland fylkeskommune pålegges å etablere rutiner for vedtak om helt eller delvis fritak for opplæringsplikta for grunnskoleelever de har ansvar for etter § 13-2, jf. §2-1,4.ledd
- Rogaland fylkeskommune pålegges å fatte enkeltvedtak for elever de har ansvar for etter §13-2 og som har behov for spesialundervisning, jf. § 5-1
- Rogaland fylkeskommune pålegges å sikre at det ved tilsetting legges frem politiattest, jf. § 10-9
- Rogaland fylkeskommune pålegges å sørge for at det utarbeides ordensreglement ved Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen og Skåland ungdomsbase jf. §§ 2-9 og 3-7
- Rogaland fylkeskommune pålegges å se til at det etableres et internkontrollsystem ved Møllehagen skolesenter, Hollenderhaugen og Skåland ungdomsbase som ivaretar opplæringslovens krav om et systematisk og kontinuerlig arbeid med elevenes skolemiljø slik at kravene i opplæringsloven kap 9a blir oppfylt, jf. § 9a-4.

7. Tidsfrist

Fylkesmannen gir Rogaland fylkeskommune frist til 15. oktober 2005 til å utarbeide en plan som viser hvordan fylkeskommunen vil følge opp påleggene. Utarbeidet plan oversendes Fylkesmannen.

Sølvi Ona Gjul
assisterende utdanningsdirektør

Marta Vignes Steine
rådgiver