



FYLKESMANNEN I ROGALAND

Utdanningsavdelinga

Vår ref.: 2004/10745

Deres ref:

Arkivnr.:

Vår dato : 11.08.2004

Tilbakemelding etter besøk i Stavanger kommune 27.04.04

Fylkesmannen i Rogaland, Utdanningsavdelinga, var på kontakt- og tilsynsbesøk i Stavanger kommune 27.april 2004. Skolevurdering og kvalitetsutvikling var hovedtema for besøket. Temaet ble belyst gjennom samtaler/intervju med representanter for kommunens politiske og administrative ledelse, samt skoleledere og representanter for lærere, foreldre og elever.

Del 1:

Første del av kommunebesøket var satt av til strukturerte samtaler/intervju med informanter fra skole og PPT.

Del 2:

Andre del av kommunebesøket var i hovedsak satt av til informasjon/drøfting av aktuelle tema som kommunen hadde uttrykt ønske om å sette på dagsorden.

Følgende personer deltok ved kontakt- og tilsynsbesøket:

Stavanger kommune	Kjell Arvid Berland	direktør, Oppvekst og levekår
	Eli Gundersen	fagsjef skole, Oppvekst og levekår
	John Peter Hernes	leder for Kommunalstyret for oppvekst
	Siri Malmstrøm	førstekonsulent, Oppvekst og levekår
	Lillian Fitjar	fungerende leder PPT
	Jan Erik Jacobsen	førstekonsulent, Oppvekst og levekår
	Jan Eftestøl	førstekonsulent, Økonomi-drift
	Kari Bøe Haltbakk	rådgiver, Oppvekst og levekår
	Nina Bøhnsdalen	sekretariatsleder, Kommunalt Foreldreutvalg
	Lillian Hjelseth	HTV, Utdanningsforbundet
	Tora Bjordal	rektor, Ullandhaug skole
	Eirik Holst Jæger	tillitsvalgt, Ullandhaug skole
	Eivind Andersen	lærer, Ullandhaug skole
	Sigrun Homleid	rektor, Våland skole
	Odd Haver	tillitsvalgt, Våland skole
	Elisabeth Engeset	lærer, Våland skole
	Johan Petersen	foreldrerepr. driftsstyre, Våland skole
	Kari Nesbø	foreldrerepr. driftsstyre, Ullandhaug skole
	Ellen Strømme	FAU-repr., Ullandhaug skole
	Maren Henriksen	elevråd og driftsstyre, Våland skole
	Andreas Bjelland Eriksen	elevråd og driftsstyre, Våland skole
	Caroline Espedal	elevråd og driftsstyre, Ullandhaug skole
	Anders Myrset	elevråd og driftsstyre, Ullandhaug skole
Fylkesmannen i Rogaland	Svein Helgesen	utdanningsdirektør
	Audun Gjerde	rådgiver
	Rune Andersen	rådgiver

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
		51568700	postmottak@fm-ro.stat.no	Lagårdsv. 80	51568700
Postboks 59	Lagårdsv. 78	Telefaks:	Hjemmeside:	Postboks 59	Telefaks:
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	www.fylkesmannen.no/rogaland	4001 Stavanger	51568811

DEL 1

Intervju/samtaler med fokus på lokal skolevurdering og kvalitetsutvikling

Samtalene tok utgangspunkt i et sett av spørsmål som benyttes ved kontakt- og tilsynsbesøk i alle kommuner. Flertallet av spørsmålene er felles for alle informantgruppene, men de er likevel tilpasset de ulike aktørene. Samtalene var organisert gruppevis. Hovedtema i samtalene er kommunens/skolens arbeid med skolevurdering og kvalitetsutvikling, med basis i Forskrift til Opplæringslova, §2-1:

” Skolen og lærebedrifta skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og dei enkelte læreplanane for fag. Kommunen og fylkeskommunen har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.”

Arbeid med lokal skolevurdering og kvalitetsutvikling

Skolene i Stavanger synes å ha utviklet solide rutiner for skolebasert vurdering. Arbeidet på skolenivå har i stor grad tatt utgangspunkt i kommunens overordnede føringer for lokalt handlings-/virksomhetsplanarbeid, med fokus på mål/visjon og på bestemte satsingsområder i forhold til kompetanseutvikling, pedagogiske utviklingsområder og skolevurdering.

Prosessene på skolene rundt skolevurdering og kvalitetsutvikling synes som hovedregel å ha god forankring i skoleorganisasjonen og personalet. Det understrekes fra kommunalt nivå at lokale planer skal fungere som forbedrings- og utviklingsverktøy, med basis i konkrete mål som kan etterprøves.

Redskaper brukt i arbeidet med lokal skolevurdering

Gjennom ny planskisse for kvalitetsutvikling i Stavangerskolen 2004 –2007, ”God, Bedre, Best”, framstår Stavanger kommune med tydelige mål og høyt ambisjonsnivå. Utgangspunktet er en modell for ”Balansert målstyring”. Det satses på systematisk drøfting og kontakt mellom skole- og kommunenivå med utgangspunkt i et skriftlig ”responsdokument” fra kommunenivået til skolene og påfølgende ”dialogmøter” med skolene.

Virksomhetsplaner, interne/eksterne årsmeldinger, brukerundersøkelser, kartleggingsprøver, karakterstatistikker og medarbeider-/kollegasamtaler brukes som viktige redskaper i arbeidet med skolevurdering og kvalitetsutvikling. De ulike aktørene synes å ta på alvor og være fortrolige med rutinene og forventninger om systematisk vurderingsarbeid på alle nivå. Skolelederne er spesielt opptatt av dialogen, responsen og refleksjonen med utgangspunkt i innrapporterte resultater. Tett oppfølging fra/dialog med kommuneledelsen synes å forplikte skolene til kontinuertlig å vurdere og ev. initiere forbedringstiltak.

Medvirkning i skolevurderingsarbeidet

PPT deltar i hovedsak i vurderings- og utviklingsarbeid knyttet til spesialpedagogiske tiltak på individnivå, men har et klart ønske om å medvirke enda bredere og mer aktivt til systematisk kompetanseutvikling på skolene. Kontakt og arbeidsform synes å variere en del mellom skolene. De skolene som deltok i tilsynet, signaliserte at de ønsker en aktiv rolle fra PPT sin side i arbeidet med kvalitetsutvikling, med større fokus på systemretta arbeid og observasjon av elever i arbeid i hverdagssituasjonene. PPT uttrykker fra sitt ståsted at både

organisasjonsmodell, kapasitetsproblemer og kultur/tradisjon ofte hindrer en bredere involvering.

Antall klagesaker i Stavanger kommune er redusert de siste årene, noe som forklares med økt kvalitet på sakkyndighetsarbeidet og bedre dialog med foreldrene. Gjennom driftsstyre-modellen er flere foreldre mer direkte involvert i lokalt vurderings- og utviklingsarbeid på overordna nivå ved skolene. Likevel vil det fortsatt være en stor hovedutfordring for skolene å nå bredere ut enn til de få som har formelle verv i FAU/driftsstyre.

DEL 2

Aktuelle saker/tiltak i Stavanger kommune – orientering og drøfting

Tema for informasjon og drøfting i denne delen av møtet var i stor grad bestemt ut fra uttrykte behov og ønsker fra Stavanger kommunes side. Bl.a. følgende tema stod sentralt:

a. Ledelsesutfordringer i en to-nivåmodell

Når skolene er blitt selvstyrte resultatenheter, stilles det andre krav og forventninger til skoleledelsen enn tidligere. Rektorene er avdelingsledere med fullt ansvar for økonomi, personalsaker og tjenesteyting/drift. Et godt og systematisk samarbeid mellom skole- og kommunenivå er en forutsetning for å kunne imøtekomme og takle nye utfordringer.

Stavanger kommune synes gjennom kurs og lederopplæring, faste møter og samtaler med rektorene å ha etablert forutsigbare rutiner for tett oppfølging av skolelederne. Utdanningsforbundet ønsker at større deler av lederopplæringen i skolene burde være obligatoriske og peker ellers på den lojalitetsproblematikken mange rektorer står overfor når det gjelder økonomiansvar og rollen som pedagogiske ledere.

b. Driftsstyreordningen

Driftsstyremodellen ble igangsatt som prøveprosjekt ved tre skoler i 1999. Tilbakemeldinger underveis har i hovedsak vært positive. Forsøket med modellen har gitt interessante erfaringer både med tanke på styring av skolene generelt og foreldremedvirkning spesielt. Ordningen ble innført ved alle skolene i kommunen i 2002. Som beslutningsorgan, informasjonsorgan og forum for ideutvikling har foreldre og skoler klare forventninger til driftsstyret. Delegasjon av reell myndighet til driftsstyrene har vist seg å være til god støtte for rektor/skolen og synes bl.a. å ha gitt skolene en noe større legitimitet i lokalmiljøet.

c. Ressursfordeling

Ny ressursfordelingsmodell for skolene er basert på følgende hovedkriterier: leveårsressurs, elevressurs, basisressurs og bydelsressurs (denne fordeles av rektorene). Videre blir det gitt tilleggsressurser med utgangspunkt i antall minoritetsspråklige elever, spesialavdelinger, drift av bygg, utenbys elever, øvingslærere og SFO (lønn og drift). Målet med ny ressursfordelingsmodell er å få til en mer rettferdig fordeling av de samlede midlene og motivere skolene til å tenke optimal organisering av egen virksomhet.

Skolene i kommunen er godt i gang med å drøfte utfordringene i kjølvannet av lovendring om overgang fra klasse- til gruppeorganisering. Det må finnes praktiske løsninger omkring ny ordning med basisgrupper/kontaktlærer. Skoleeier har et overordnet ansvar for å vurdere hva

som er pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse, innenfor rammene av de forutsetninger som er lagt fra Stortingets side.

Fylkesmannen viste i denne sammenheng til pågående tilsyn/gjennomgang av ressursituasjonen ved bestemte skoler, herunder 2 skoler i Stavanger, som i følge grunnskolestatistikken (GSI) for 2003/04 synes å ha et høyere gjennomsnittlig elevtall pr. gruppe enn det Stortingets forutsetninger gir muligheter for. Den konkrete gjennomgangen i etterkant av tilsynsbesøket har vist at dette for Stavangers del skyldes feilrapportering i GSI-materialet.

d. Skolekapasitet

Stavanger opplever problemer knyttet til ”nærskoleretten” som følge av at enkelte skoler ikke har fysisk plass til alle elever som bor slik til at de har disse skolene som sin nærmeste skole. Dette medfører utfordringer både på kort og på noe lenger sikt. På kort sikt stilles krav til ryddige og forutsigbare prosedyrer ved skoleplassering, i samsvar med opplæringslovens premisser for praktisering av ”nærskoleretten”. På noe lenger sikt utfordres kommunen til å sikre en best mulig sammenheng mellom boligutbygging og skolekapasitet.

Fylkesmannen har i etterkant av tilsynsbesøket gjennom behandling av konkrete klager på skoleplasseringssaker for skoleåret 2004/05 registrert at det ikke har vært grunnlag for innvendinger mot Stavanger kommunes måte å håndtere slike saker på. Dette er også bekreftet av Sivilombudsmannen i forbindelse med vurdering av enkeltsaker oversendt av foresatte.

Oppsummering/vurdering

Påfølgende vurdering/oppsummering fra fylkesmannen bygger i hovedsak på inntrykkene fra samtaler og informasjon under kontakt- og tilsynsbesøket, samt fra gjennomgang av skriftlig materiale innsendt fra kommunen i forkant av besøket:

1. Både på kommune- og skolenivå synes det i Stavanger kommune å være etablert et helhetlig, forutsigbart og kvalitativt godt system med solide rutiner for arbeidet med lokal skolevurdering og kvalitetsutvikling. Systemet, som er basert på en balansert målstyringsmodell, sørger for innrapportering av kvantitative data og god oppfølging og dialog mellom skolene og kommunenivået når det gjelder mål og strategier, virksomhetsplaner, prioriterte satsingstiltak og resultater. Fylkesmannen vil spesielt framheve de årlige brukerundersøkelsene og kommunikasjonen med utgangspunkt i ”responsdokumentene” og ”dialogmøtene”.
2. Utfordringene i forbindelse med systematisk skolevurderingsarbeid er å finne gode modeller for hvordan resultater skal anvendes/brukes videre i utviklingssammenheng. Fylkesmannen har inntrykk av at overordnet kommunenivå i Stavanger framstår som tydelig pådriver-, støtte- og samordningsinstans i denne sammenheng. Det gir et godt utgangspunkt for kontinuitet og dynamikk i utviklingen. Kommunen bør således ha et godt grunnlag for videre lokalt forankra arbeid med evaluering og oppfølging av lokale kvalitetsmål, ikke minst i møte med de nye utfordringene som nasjonalt vurderingssystem vil representere.

3. Organisering og oppfølging av skoler i en 2-nivåskommune medfører betydelige utfordringer når det gjelder rolleavklaring og kommunikasjonslinjer mellom skolenivået og kommunenivået. Oppfølging av skolelederne, ikke minst kontinuerlig kompetanseutvikling, er en viktig oppgave. Det vil videre alltid være behov for å drøfte grenseoppgangen mellom en felles plattform for Stavangerskolen og det lokale handlingsrommet for hver enkelt skole. Samtaler/intervju etterlater et inntrykk av at det er utviklet rutiner og prosedyrer som legger et solid grunnlag for god kommunikasjon mellom nivåene.
4. Stavanger kommune er i front når det gjelder prioritering av skole-hjem-samarbeidet. Fylkesmannen vil i denne sammenheng spesielt trekke fram satsingen på egen tilsatt sekretariatsleder for Kommunalt Foreldreutvalg. Videre bør erfaringene med driftsstyremodellen kunne bidra til å videreutvikle foreldreengasjementet i skolene og sikre mer reell toveis-kommunikasjon og medvirkning enn det som i dag er hovedregelen. Foreldre som deltar i driftsstyrene uttrykker at de opplever at ordningen gir dem større og mer reelt medansvar enn tilfellet er under ordinær FAU-/SU-organisering. De foresatte er samstemte om at god dialog og sterkere foreldremedvirkning på skolehverdagen forutsetter at de foresatte har en reell vilje til å engasjere seg. Dette er en utfordring for begge parter.
5. Når det gjelder elevmedvirkning har Stavanger de samme utfordringene som andre kommuner: å finne modeller som kombinerer frihet og ansvar på en forsvarlig måte. Fylkesmannen vil utfordre kommunen til å intensivere arbeidet med sikte på å styrke elevenes reelle innflytelse på egen hverdag og læringssituasjon, sett på bakgrunn av alder og modningsnivå. Det gjelder både i forhold til planlegging og gjennomføring av læringsarbeidet i gruppene og i forhold til skolen sitt overordna planarbeid. Fylkesmannen vurderer Stavangers sterke engasjement i verdiprojektet "Demokrati og medvirkning" som et positivt og løfterikt bidrag i denne sammenheng, med klare mål om erfaringsspredning til andre skoler og kommuner i landet.
6. Tilsynssamtalene gir inntrykk av at PP-tjenesten i Stavanger arbeider målretta for å følge opp opplæringslovens mål om å vektlegge systemretta arbeidsformer og bidra aktivt for å erstatte mer av spesialundervisningen med tilpassa opplæring. Det synes fortsatt å være et betydelig forbedringspotensiale når det gjelder samhandling og avklaring av forventninger og roller mellom PPT og enkelte skoler i kommunen.

Det har over tid vært en del kontakt og diskusjon mellom kommunen og fylkesmannen om form og innhold i PPT's sakkyndige tilrådinger (spesielt m.h.t. angivelse av omfang og grenseoppgangen mellom spesialpedagogisk hjelp etter §5-7 i opplæringslova og særlige tilretteleggingstiltak hjemlet i Lov om barnehager). Kommunikasjonen har i hovedsak vært knyttet til arbeid med konkrete klagesaker, herunder vurderinger fra departement og Sivilombudsmannen. Fylkesmannen opplever at disse prosessene har gitt avklaringer som legger et grunnlag for framtidig konstruktiv dialog om slike komplekse spørsmål.

Fylkesmannen vil til slutt takke Stavanger kommune for et hyggelig og godt tilrettelagt besøk, god informasjon og konstruktiv dialog.

Med hilsen

Svein Helgesen
utdanningsdirektør

Rune Andersen
rådgiver

*Saksbehandler: Rune Andersen
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 37
E-post: rune.andersen@fm-ro.stat.no*