



Tilsynsrapport

Hordaland fylkeskommune – Laksevåg vidaregåande skule

Tema:

Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane
har eit trygt og godt skulemiljø.
Skuleeigars forsvarlege system.

Innhald

1. Innleiing.....	3
2. Om tilsynet med Hordaland fylkeskommune og Laksevåg vidaregåande skule	3
2.1 Tema for tilsyn.....	3
2.2 Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
3. Plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.....	5
3.1 Rettslege krav	5
3.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
4. Plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak	9
4.1 Rettslege krav	9
4.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	9
5. Skuleeigars system – skulens aktivitetsplikt	11
5.1 Rettslege krav	11
5.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	11
6. Førhandsvarsel om vedtak.....	13
7. Fylkeskommunen sin rett til å kommentere førebels tilsynsrapport	14
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	15

1. Innleiing

Fylkesmannen fører tilsyn med at fylkeskommunen oppfyller dei pliktene som er pålagt i eller i medhald av opplæringslova, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 10 A.

Det er fylkeskommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir haldne, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Dersom fylkeskommunen ikkje følgjer regelverket, kan Fylkesmannen påleggje retting, etter at fylkeskommunen har fått ein frist for å rette regelverksbrota.

Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og blir gjennomført i samsvar med reglane i forvaltningslova og offentleglova.

Tilsynsrapporten gir ikkje ei heilskapsvurdering av skuleeigaren og skulen. Rapporten omhandlar berre resultat knytt til temaet som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført. Når det gjeld metode for tilsyn etter opplæringslova, har Utdanningsdirektoratet utarbeidd ei eiga handbok, som Fylkesmannen skal nytte. Handboka¹ ligg på Utdanningsdirektoratets nettsider.

Fylkesmannen i Vestland varsla tilsynet 18. januar 2019 med saksnummer 2019/1832.

2. Om tilsynet med Hordaland fylkeskommune og Laksevåg vidaregåande skule

2.1 Tema for tilsyn

Hovudtemaet *skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø* inngår i felles nasjonalt tilsyn frå 2018, og er delt inn i tre delar:

1. Plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.
2. Plikta til å varsle, undersøkje og setje inn tiltak dersom ein som jobbar på skulen krenkjer ein eller fleire elevar.
3. Plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

Temaet for tilsynet er om Laksevåg vidaregåande skule oppfyller plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø (del 1). Samt plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak (del 3).

Hordaland fylkeskommune skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova med forskrift blir oppfylte. Vidare skal fylkeskommunen ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata av desse vurderingane.

Vi har undersøkt Hordaland fylkeskommunes forsvarlege system under gjeldande tilsynstema:

¹ Metodehåndbok for tilsyn - en håndbok for tilsyn i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven.

4. Skuleeigar skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller aktivitetsplikta og for å setje inn nødvendige tiltak basert på vurderingane.

2.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Hordaland fylkeskommune vart i varselbrev datert 18. januar 2019 bedd om å legge fram dokumentasjon med heimel i kommunelova § 60 c.

I varselet om tilsyn frå Fylkesmannen er det informert om at Hordaland fylkeskommune og Laksevåg vidaregåande skule er vald ut på bakgrunn av saker meldt inn for handhevingsordninga hos Fylkesmannen, jf. opplæringslova § 9A-6, data frå elevundersøkinga ved Laksevåg vidaregåande skule, og skulens størrelse.

Fylkeskommunen hadde frist til 20. februar 2019 for å levere eigenvurdering i RefLex, og dokumentasjonen vart levert innan fristen. I samband med tilsynet har vi gjennomført intervju med lærarar, skuleleiinga og skuleeigar. Elevane ved skulen har også fått tilsendt ei frivillig spørjeundersøking som i overkant av 80 elevar svarte på.

Førebels rapport vart sendt til Hordaland fylkeskommune 1. april. Fylkesmannen fekk tilbakemelding frå skulen og skuleeigar 29. april, og dei tilbakemeldingane inngår i denne rapporten.

Om tilsynsrapporten

Det er fylkeskommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Fylkeskommunen er difor adressat for tilsynsrapporten.

Det er avdekt regelverksbrot under følgjande hovudpunkt:

- Skuleeigars forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller aktivitetsplikta og for å setje inn nødvendige tiltak basert på vurderingane

Gjennom denne tilsynsrapporten gjev vi fylkeskommunen eit førehandsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta pålegg om retting av regelverksbrot, jf. forvaltningslova § 16. Før vi gjer vedtak om retting, vil Hordaland fylkeskommune få ein rimeleg frist til å rette regelverksbrota. Vedtak vil først verte fatta dersom fylkeskommunen ikkje rettar opp eventuelle brot på regelverket innan fristen.

3. Plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø

3.1 Rettslege krav

Plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø

Aktivitetsplikta står i opplæringslova § 9 A-4.

Plikta til å følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø

Alle som jobbar på skulen, skal vere merksame på forhold eller oppførsel som kan tyde på at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. De skal følgje spesielt godt med på ekstra sårbare elevar. De må skaffe dykk informasjon frå elevane om korleis dei opplever skulemiljøet. Det er elevane si eiga subjektive oppleving av skulemiljøet som er avgjerande. De skal dokumentere korleis de følgjer med.

Plikta til å gripe inn mot krenkingar dersom det er mogleg

Plikta til å gripe inn handlar om straks å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp ein slåsskamp eller stanse ein utfrysingssituasjon. Alle som jobbar på skulen skal ha nulltoleranse mot krenkingar som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vald, diskriminering og trakassering. De skal dokumentere korleis de grip inn.

Plikta til å varsle rektor

Plikta til å varsle rektor gjeld all mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Tilsvarande gjeld tilfelle der ein elev seier frå om at han eller ho ikkje opplever skulemiljøet som trygt og godt.

Å ha ein mistanke vil seie å ha ei kjensle av eller tanke om at eleven ikkje har det trygt og godt på skulen. Dei som jobbar på skulen, skal gi eleven beskjed om at dei kjem til å varsle rektor om saka, med mindre dette hindrar at dei kan varsle rektor raskt nok. Saka avgjer kor raskt rektor må få varsel.

Rektor skal varsle skuleeigaren om alvorlege tilfelle. Dette kan gjelde saker der krenkingane er særleg valdelege eller integritetskrenkjande, eller der skulen over noko tid ikkje har klart å løyse ei sak.

De skal dokumentere det de gjer for å varsle.

Plikta til å undersøkje alle saker

De skal undersøkje saka nærare så snart som mogleg etter at rektor har fått varsel.

Ein elev som er involvert i saka, har rett til å uttale seg. De skal legge til rette og ufarleggjere samtalen. Eleven kan ha med seg foreldre eller andre som støtte, eller få dei til å uttale seg på sine vegner.

Undersøkingane skal få fram fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens oppleving og kva i elevens omgivnader som påverkar korleis eleven opplever skulemiljøet. De må innhente nok informasjon til å avdekkje kva som har skjedd, og om éin eller fleire elevar opplever at skulemiljøet ikkje er trygt og godt. De skal dokumentere korleis de undersøker saka.

Plikta til å setje inn tiltak

Plikta til å setje inn tiltak gjeld uavhengig av kva som er årsaka til at eleven ikkje opplever skulemiljøet som trygt og godt.

De skal velje tiltak ut frå faglege vurderingar av kva som er eigna tiltak. Vurderingane skal basere seg på kunnskap, prinsipp og verdiar som er utvikla og anerkjende av kompetente fagmiljø. De må tilpasse tiltaka til saka og elevens heilskaplege behov.

De må ta stilling til kva som er elevens beste i saka. Då må de vurdere elevens syn på kva som bør vere innhaldet i aktivitetsplanen, elevens identitet og karaktertrekk og eigenskapar, familiemiljø og nære relasjonar, vern, omsorg og tryggleik, sårbarheit eller sårbare situasjonar, elevens rett til liv og utvikling, elevens fysiske og psykiske helse og elevens rett til utdanning. Det skal sterke omsyn til for at de kan setje elevens beste til side. De må ta stilling til kor stor vekt elevens beste skal ha.

Samla sett skal de gjennomføre dei tiltaka som det er rimeleg å vente av dykk i den enkelte saka.

På www.reflex.udir.no finn ein meir informasjon om krava som gjeld skulens aktivitetsplikt.

3.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Plikta til å følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø

Hausten 2017 hadde alle tilsette ved Laksevåg vidaregåande skule to planleggingsdagar der hovudtema var endringane i opplæringslova kapitel 9A og nye prosedyrar. Rektor seier at rutinar og prosedyrar vert tatt opp på alle planleggingsdagar og på andre fellesmøte. Avdelingsleiarane informerer nytilsette om regelverket, rutinar og prosedyrar.

Alle svarar i eigenvurderinga at dei er kjent med at det er elevens subjektive oppleving som er avgjerande, og i intervju på skulen omtala både lærarane og leiinga korleis dei hadde jobba med dette. I tillegg har over 80 prosent av elevane som svarte på spørjeundersøkinga stadfesta at dei er kjent med at skulen har plikt til å ta deira oppleving på alvor.

Ved Laksevåg vidaregåande skule har rektor delegert deler av ansvaret for oppfølging av skulemiljøarbeidet til avdelingsleiarane. I intervju skildra både rektor og avdelingsleiarane kva forventningar dei hadde til korleis dette skulle praktiserast av lærarane, og korleis dei følgjer dette opp. Den same praksisen vart også omtala av lærarane i intervju. Korleis kvar enkelt lærar skildra at dei faktisk følgde med på dei enkelte elevane varierte, men både leiing og lærarar la vekt på at var uttalte forventningar til kvar enkelt om at dei skulle følgje med både i og utanfor klasserommet.

Alle elevar/føresette ved Laksevåg vidaregåande skule har ei startsamtale med kontaktlærer den første skuledagen. Gjennom denne samtalen får kontaktlærer meir detaljert informasjon om den enkelte eleven. Det kom fram i intervju med lærarane at dei deler nødvendig informasjon med avdelingsleiar og andre aktuelle lærarar.

Det kom tydeleg fram i intervju at tilsette har drøfta kven som er særleg sårbare elevar, kva forhold rundt enkeltelevar som kan gjere dei sårbare og korleis ein skal følgje særleg med desse elevane.

Skulen innhentar informasjon om korleis elevane generelt opplever skulemiljøet gjennom arbeidet med resultatata frå elevundersøkinga, klassens time, tillitsvalte og elevråd. Det er òg faste

seksjonsvise møter mellom tillitsvalte elevar, kontaktlærarar og avdelingsleiar der skulemiljø er tema.

Det kom fram både i eigenvurderingane og i intervjuet at skulen dokumenterer kva som blir gjort for å følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø.

Krava i regelverket er oppfylt.

Plikta til å gripe inn mot krenkingar dersom det er mogleg

I eigenvurderinga kjem det fram at alle tilsette er godt kjende med korleis dei skal gripe inn mot krenkingar som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

I intervjuet med avdelingsleiarane kom det fram at dei hadde uttalte og like forventningar til korleis dei tilsette i deira avdeling skulle gripe inn i uønskte situasjonar ved skulen. Dette vart også stadfesta av lærarane.

Skulen dokumenterer situasjonar der ein grip inn litt ulikt etter grad av alvor. Kontaktlærar noterer i gruppeprotokollen ved mindre hendingar. Det kom fram i intervjuet at det var rutine å varsle avdelingsleiar ved meir alvorlege tilhøve. Avdelingsleiar kallar inn elev og føresette til møte, og det vert laga referat frå møtet.

Ut frå slik Fylkesmannen vurderer dei skriftlege dokumenta som er sendt inn og det vi fekk høyre i intervjuet, finn vi at tilsette er kjende med plikta til å gripe inn, og kjende med korleis dette skal gjerast.

Krava i regelverket er oppfylt.

Plikta til å varsle rektor

Rektor har svart i RefLex at alle tilsette skal varsle næraste leiar om kjennskap og mistanke om at ein elev ikkje har det trygt og godt. Leiarane har så ansvar for å informere rektor. Lærarane kjende til denne forventninga og avdelingsleiarane fortalde det same som rektor.

Det har vore diskutert blant personalet ved skulen om kor raskt ein skal varsle næraste leiar. I RefLex har både lærarane og avdelingsleiarane svart at i saker om rus og vald skal ein varsle umiddelbart. I intervjuet kom det fram at terskelen blant lærarane for å melde vidare til næraste leiar var låg, og det var også ei uttalt forventning frå avdelingsleiarane om at lærarane skulle gjere dette.

Fylkesmannen har fått tilsendt prosedyrar for aktivitetsplikta. Der kjem det fram at rektor skal varsle skuleeigar ved regionleiar og jurist i opplæringsavdelinga i alvorlege tilfelle. Døme på alvorlege tilfelle er valdelege krenkingar, saker der fleire elevar er innblanda i mobbing av ein enkeltelev, situasjonar der krenkingane har gått over lang tid utan at skuleleiinga har klart å løyse saka, mobbing på tvers av skular og saker som involverer politiet.

Slik Fylkesmannen vurderer dei skriftlege rutinane, og praksisen som vart omtalt i intervju, er det ein lik forstått og innarbeidd praksis ved skulen om å melde vidare til næraste leiar om saker som gjeld skulemiljøet til elevane.

Krava i regelverket er oppfylt.

Plikta til å undersøkje alle saker

Ut frå svara i RefLex og gjennom intervju fekk Fylkesmannen vite at når skulen får kjennskap eller mistanke om at ein elev ikkje har det trygt og godt, vart det alltid gjennomført ein eller fleire samtalar med eleven eller elevane det gjeld. I så stor grad som mogleg forsøker alltid skulen å få involvert dei føresette også. Dette vart gjort så snart som råd var etter skulen hadde fått kjennskap eller mistanke. Det kom fram i eigenvurderinga og intervju at skulen har rutinar for å dokumentere korleis dei har oppfylt plikta til å undersøkje saka.

Det vart òg opplyst om i intervju og gjennom svara frå skulen i RefLex at enkelte elevar ikkje ønskte å uttale seg om sakene dei var involverte i, og at dette var ei utfordring for skulen.

I samtalane Fylkesmannen hadde på skulen vart det berre omtalt samtale som metode for å undersøkje skulemiljøsaker. Samtale vil i svært mange saker fungere godt som metode for å undersøkje. Ved ein vidaregåande skule vil tilbod om samtale med dei det gjeld, vere ein føresetnad for å kunne opplyse saka.

Rektor nemnde i intervju om at skulen hadde nytta ei ikkje-anonym undersøking ved eit høve for å undersøkje ei sak nærare. Dette vart likevel ikkje referert til av andre i intervju, og det går heller ikkje fram i den dokumentasjonen vi har fått i tilsynet at dette var gjort eller vurdert i andre saker.

Etter Fylkesmannens vurdering er ikkje samtale åleine tilstrekkeleg for å møte kravet skulen har for å undersøkje alle saker der dei har kjennskap eller mistanke om at ein elev ikkje har det trygt og godt. Skulen er også medviten denne problemstillinga, ved å trekke fram situasjonar der ikkje elevane sjølv ikkje ønskjer å snakke med skulen som ei utfordring. At elevane ikkje ønskjer å snakke om korleis dei har det eller om hendingar som har skjedd, skal ikkje stoppe skulens plikt til å undersøkje. Skulen må difor ha andre metodar for å undersøkje, i tillegg til å snakke med elevane, dersom det er naudsynt.

Tilbakemelding frå skuleeigar og Fylkesmannens vurdering etter førebels rapport:

I skulen sine tilbakemeldingar til førebels rapport har dei kome med utfyllande opplysningar om kva andre måter skulen har tilgjengeleg for å undersøkje sakjer på. Dette gjeld mellom anna samtale/dialog med andre involverte på skulen, som medelevar, ressursteam og klasseråd. Skulen skriv også at dei er kjende med andre verktøy, som dei som går fram av skuleeigar si sjekkliste for handtering av 9 A-saker, og vil nytte desse der det er behov for det. Fylkesmannen er etter dette trygg på at skulen også nyttar andre verktøy til å undersøkje sakene der det er naudsynt. Vi endrar difor konklusjonen vår.

Krava i regelverket er oppfylt.

Plikta til å setje inn tiltak

Rektor, avdelingsleiar og lærarar fortalde i intervju korleis alle aktivitetsplanar vart utarbeidd i samråd med eleven eller elevane den gjaldt. Dette vart mellom anna grunngeve med at skulen ikkje ønska å setje inn tiltak mot elevane si vilje.

I eigenvurderingane svarar dei tilsette at dei alltid set inn relevante tiltak der ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Det vert vist til lærarane si profesjonsutdanning, erfaring og delingskultur når ein skal velje dei tiltaka som er eigna.

Ut frå den dokumentasjonen Fylkesmannen har fått i tilsynet går det fram at skulen set inn tiltak dersom ein elev ikkje har det trygt og godt. Det er eit krav i lova at tiltaka som vert sett inn skal vere basert på kunnskap og faglege vurderingar. Sjølv i dei tilfella der eleven det gjeld ikkje vil uttale seg, har skulen ei plikt til å setje inn tiltak dersom eleven ikkje har det trygt og godt. Ut frå den dokumentasjonen Fylkesmannen har fått både gjennom intervju og dei innsendte dokumenta, kjem vi til at skulen set inn tiltak som er basert på kunnskap og faglege vurderingar.

Kravet i regelverket er oppfylt.

4. Plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

4.1 Rettslege krav

Aktivitetsplikta står i opplæringslova § 9 A-4.

Plikta til å utarbeide ein skriftleg plan

De skal lage ein skriftleg plan som skal beskrive kva elev eller elevar planen gjeld for, kva problem tiltaka skal løyse, kva tiltak de har planlagt, når de skal gjennomføre tiltaka, kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka, og når de skal evaluere tiltaka. Planen treng ikkje å knyte seg til éin bestemt elev, men kan ta for seg ein situasjon eller ei utfordring som omfattar fleire elevar.

Eleven og foreldra til eleven som saka gjeld, skal få dei delane av aktivitetsplanen som omhandlar eleven. Dersom eleven er over 18 år, har ikkje foreldre rett til å få planen.

Plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltaka

De må gjennomføre alle tiltaka som følgjer av planen. Vidare må de dokumentere at de gjennomfører tiltak i tråd med planen.

For å kunne evaluere tiltaka, må de skaffe dykk tilstrekkeleg informasjon om korleis tiltaka har verka. Eleven som tiltaka gjeld, har rett til å uttale seg. De skal legge til rette og ufarleggjere samtalen. Eleven kan ha med seg foreldra eller andre som støtte, eller få dei til å uttale seg på sine vegne.

De må vurdere korleis tiltaka har verka. De må endre tiltaka eller setje inn nye tiltak, dersom eleven framleis opplever å ikkje ha eit trygt og godt skulemiljø. Evalueringa kan også føre til at de forlengjer tiltak som verkar. De skal fortsetje med å setje inn tiltak, så lenge eleven ikkje opplever at skulemiljøet er trygt og godt, og det finst eigna tiltak som skulen kan setje inn.

De skal informere elevar og foreldre som meiner at skulen ikkje oppfyller aktivitetsplikta om at dei kan melde saka si til fylkesmannen, jf. forvaltningslova § 11 og opplæringslova § 9 A-9 første ledd.

På www.reflex.udir.no finn de meir informasjon om plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

4.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Plikta til å utarbeide ein skriftleg plan

I eigenvurderinga skriv avdelingsleiarane og rektor at dei bruker mal for aktivitetsplan utarbeidd av skuleeigar, og at elev og føresette får kopi av aktivitetsplanane. Det vart også opplyst at planane blir signert av dei elevane den gjeld.

Skulen har sendt inn sju aktivitetsplanar til Fylkesmannen. Ein av dei var for ein klasse, fire av dei omhandla same elev og ein av planane omhandla ein elev som ynskte å vere anonym.

Fylkesmannen ser at ikkje alle dei innsendte aktivitetsplanane oppfyller minimumskrava til ein aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4. Det kjem til dømes ikkje tydeleg fram for alle tiltaka når dei skal gjennomførast.

Skulen har også opplyst om at i fleire saker vert det gjort tiltak utan at dei lager ein skriftleg aktivitetsplan. Saker vert først forsøkt løyst på lågast mogleg nivå, og skriftlege aktivitetsplanar vert utarbeidd som det øvste trinnet av ulike aktivitetar dei prøver ut.

Tilbakemelding frå skuleeigar og Fylkesmannens vurdering etter førebels rapport:

I tilbakemeldingane på førebels rapport skriv skulen at aktivitetsplanen vert utarbeidd på eit tidleg tidspunkt og det er ikkje alltid ein då kan vere heilt presis på når kvart tiltak skal starte opp då eit tiltak kan vere avhengig av korleis eit anna verkar. Det same gjeld og for evalueringstidspunktet, men aktivitetsplanen vert som hovudregel revidert fortløpande og evaluering skjer på oppgitt tidspunkt. Skulen skriv også at dei vil vere presis når det gjeld evalueringstidspunkta for framtida.

Vidare oppfyller den oppdaterte aktivitetsplanen som vart sendt inn etter førebels rapport dei minimumskrava til ein aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4.

Det skuleeigar og skulen skildrar i tilbakemeldinga etter førebels rapport, og gjennom det dei viser gjennom oppdatert aktivitetsplan med tydelege tidspunkt for evaluering og gjennomføring-
gjør at Fylkesmannen er trygg på at skulen utarbeidar ein skriftleg plan når dei set inn tiltak.

Krava i regelverket er oppfylt.

Plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltaka

Ved Laksevåg vidaregåande skule er det hovudsakleg avdelingsleiarane sitt ansvar å følgje opp at skulen gjennomfører tiltaka i tråd med aktivitetsplanen. I RefLex svarer ein av avdelingsleiarane at det alltid vert utarbeidd ein tidsplan for tiltaka, men at det kan oppstå hendingar som gjer at tiltaka vert forlenga eller at tiltak blir avslutta før det var tenkt.

Skulen skriv referat frå alle møter med elev og føresette, og i møte nummer to er alltid elevens oppleving av tiltaka eit punkt på agendaen. I RefLex svarer skulen at dei skaffar seg informasjon om korleis tiltaka verkar, så godt det lar seg gjere, mellom anna gjennom dialog med elevane.

Rektor skriv i RefLex at skulen informerer elevar og foreldre om at dei kan melde sak til Fylkesmannen. Det vert informert om dette på første foreldremøte, første elevrådsmøte og første klasserådsmøte. Skulen har sendt inn presentasjonen som har vore brukt på fleire av desse møta. Det vert også opplyst om mogelegheita til å melde saka til Fylkesmannen i dei skriftlege aktivitetsplanane.

Skulen har ei plikt til å sjå til at tiltaka dei set inn verkar etter hensikta, og eventuelt justerer dei. For at skulen skal kunne sikre seg dette, er det avgjerande at evaluering og informasjonsinnhenting skjer jamleg og systematisk. Skulen opplyser at dei endrar og tilpassar tiltak. Dette kjem også fram i nokre av dei innsendte aktivitetsplanane.

I intervju fekk Fylkesmannen opplyst at avtalte evalueringsmøte ikkje alltid vart følgd opp systematisk, særleg dersom inntrykket var at situasjonen til eleven hadde betra seg. Vi ser at det ikkje er like tydeleg i alle dei innsendte aktivitetsplanane, dvs. når og korleis evalueringa skal skje.

Fylkesmannens vurdering etter tilbakemeldinga på førebels rapport:

Skuleeigar og skulen har meldt tilbake om at dei har ein innarbeidd praksis ved at dei i evalueringsmøtet mellom skule og elev (og føresette) i fellesskap tek stilling til om, og eventuelt korleis, tiltaka skal vidareførast. Det kjem også tydeleg fram av den reviderte aktivitetsplanen som vart sendt inn etter førebels rapport korleis evaluering av den har blitt gjennomført. Fylkesmannen finn at skulen gjennomfører, evaluerer og tilpassar tiltaka.

Krava i regelverket er oppfylt.

5. Skuleeigars system – skulens aktivitetsplikt

5.1 Rettslege krav

Som skuleeigar skal fylkeskommunen ha eit forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket og for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Kravet til eit forsvarleg system inneber at de må innhente informasjon om korleis skulane tek hand om skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø.

Informasjonen de innhentar må vere relevant og tilstrekkeleg til å kunne gi dykk eit rett bilete av kva som er praksisen til skulane. For å få eit rett bilete er det som regel nødvendig at de baserer dykk på informasjon frå fleire kjelder. De skal alltid innhente informasjon om elevane sine synspunkt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal vere forsvarleg, må de innhente og vurdere informasjon om skulane sin praksis jamleg. Samtidig må systemet vere fleksibelt, slik at de har høve til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilseier det. Kva som er ofte nok og kor inngåande de må undersøkje skulane sin praksis, vil variere ut frå dykkar kjennskap til skulane. Sannsynlegheita for brot på regelverket og kor alvorlege konsekvensar det kan ha for elevane, har også noko å seie for kor ofte og inngåande de må undersøkje skulane sin praksis. Viss brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli avdekt, er ikkje systemet forsvarleg.

De må bruke informasjonen de har innhenta om skulane sin praksis til å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket. For å kunne vurdere dette må de ha ein overordna kjennskap til kva krav som følgjer av regelverket og kva som skal til for å oppfylle dei.

Viss de har avdekt at skulane sin praksis ikkje er i samsvar med regelverket, må de sørgje for at skulane endrar praksis. For at systemet skal vere forsvarleg, må de vere kjende med kva som er passande rettetiltak og vere i stand til å gjennomføre desse tiltaka. Samtidig må systemet vere fleksibelt, slik at de kan tilpasse korleis de følgjer opp skulane ut frå risiko. Kva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal vere forsvarleg, vil variere ut frå dykkar kjennskap til skulane. Viss brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli retta, er ikkje systemet forsvarleg.

På www.reflex.udir.no finn de meir informasjon om krava til eit forsvarleg system.

5.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Skaffe seg informasjon

Skuleeigar har utarbeida ulike malar, sjekklister og instruksar som skulane skal bruke. Skuleeigar skriv i RefLex at dei får informasjon om korleis skulane oppfyller delpliktene sine via det årlege skulebesøket, årsrapportar frå mobbeombodet og elev- og lærlingombodet, rektormøter, aktivitetsplanar frå skulane og oppfølging av alvorlege saker ved skulen.

Det årlege skulebesøket er ein del av den verksemdsbaserte vurderinga (VBV) Hordaland fylkeskommune gjennomfører som skuleeigar. Skulemiljø er fast tema på desse møta. I rapporten frå skulebesøket datert 18. mars 2018 går det fram kva som har vore tema på møtet, og kva konklusjonar skuleeigar og skulen har blitt einige om.

Ut frå rapporten er det tydeleg at problemstillingar knytt til skulens arbeid med skulemiljøet har vore det viktige temaet i møtet. Fylkesmannen ser at temaa på dette møtet er likevel ikkje knytt direkte til korleis skulane oppfyller dei ulike delpliktene.

Fylkesmannen finn ikkje at Hordaland fylkeskommune systematisk innhentar dokumentasjon på korleis skulane tek hand om plikta til å følgje med, gripe inn og undersøkje.

Skuleeigar har utarbeidd eit prosedyreskriv for korleis skulane skal handheve aktivitetsplikta. I dette skrivet går det tydeleg fram i kva tilfelle rektor skal varsle opplæringsavdelinga.

Prosedyreskrivet var kjent blant leiinga ved Laksevåg vidaregåande skule, og det var også kjent kven hos skuleeigar dei skulle varsle til. I tillegg viste dei til konkrete situasjonar der skuleeigar hadde blitt varsla.

Slik Fylkesmannen vurderer dei dokumenta som er sendt inn og den praksisen som vert skildra både av skule og skuleeigar, er prosedyrane for varsling, slik skuleeigar ønskjer det, både kjent og innarbeidd ved Laksevåg vidaregåande skule.

Det er eit krav frå Hordaland fylkeskommune at alle skulane skal leggje inn aktivitetsplanane dei utarbeider i eit system som skuleeigar har tilgang til. Det kom fram i intervju med skuleeigar at der skulane ikkje gjer dette, vert det etterlyst frå skuleeigar si side.

Fylkesmannen finn at aktivitetsplanane skulane sender inn til skuleeigaren gir innsyn i korleis skulane praktiserer deler av aktivitetsplikta. Blant dette er plikta til å setje inn tiltak og korleis planen er for å evaluere og eventuelt tilpasse tiltaka.

Skuleeigar skal innhente informasjon om korleis elevane opplever at skulane tek hand om aktivitetsplikta. Skuleeigar har tatt opp på møter med rektor korleis elevane har medverka til aktivitetsplanane. Skuleeigar skriv også i RefLex at dei får delvis informasjon om dette via skulemiljøutval og elevråd, elevundersøking, og årsrapportane frå mobbeombodet og elev- og lærlingombodet.

Etter Fylkesmannens vurdering er informasjonen frå desse kjeldene meir eigna til å vurdere korleis det generelle skulemiljøet er, enn korleis elevane faktisk opplever at skulane tek hand om aktivitetsplikta.

Fylkesmannens vurdering etter tilbakemeldinga på førebels rapport:

Skuleeigar skriv i tilbakemelding etter førebels rapport at dei har utarbeidd eit system med eigenevalueringsskjema, der skulane skal svare på korleis dei handterer ulike lovkrav, blant desse krava i kapittel 9 A. Mellom anna skriv dei at dei vil samordne spørsmåla i eigenevalueringa med spørsmåla frå RefLex. I tillegg har skuleeigar lagt ved rutine for deira interne tilsynsbesøk, og skriv at desse må bli oppdatert i tråd med lovkrava i kapittel 9 A. Tilsynsbesøk vil bli utført med utgangspunkt i eigenvurderinga skulane gjer. Det går fram av denne malen at skulane mellom anna i eit slikt tilsyn vil få spørsmål om interne rutinar i skulemiljøsaker.

Dei rutine skuleeigar omtaler og har sendt inn døme på vil langt på veg møte krava i regelverket når dei kjem i bruk. Fylkesmannen vurderer den praksisen vi ser på det tidspunktet tilsynet blir gjennomført, og vi har ikkje funne at det systemet som skuleeigar skildrar i dei dokumenta som er sendt inn etter førebels rapport er praksis i fylkeskommunen på noverande tidspunkt.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Vurdere praksis opp mot regelverket

Ut frå den dokumentasjonen som ligg føre, og gjennom intervju, har skuleeigar vist at dei systematisk bruker den informasjonen dei har til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Etter Fylkesmannens vurdering er likevel ikkje dette tilstrekkeleg for å møte krava i regelverket. Det er fleire delplikter skuleeigar ikkje skaffar seg tilstrekkeleg informasjon om til å kunne vurdere om praksis ved skulen er i tråd med regelverket. Dette gjeld plikta til å følgje med og plikta til å undersøkje saker før dei set i verk tiltak. Skuleeigar har på tidspunktet for tilsynet dermed ikkje det informasjonsgrunnlaget som etter Fylkesmannens vurdering er naudsynt for å kunne vurdere og ta stilling til om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Sørgje for varige endringar når praksis bryt med regelverket

Skuleeigar skriv i RefLex at dei følgjer opp enkeltsaker der dei avdekkjer manglande oppfylting av aktivitetsplikta. Både rektor og regionsleiar trakk fram døme på saker der skuleeigar hadde oppdaga at praksis ikkje var i tråd med regelverket. Skuleeigar hadde då sørge for at skulens praksis vart endra slik at den var i tråd med regelverket.

Krava i regelverket er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen sine undersøkingar knytt til fylkeskommunen sitt forsvarlege system har vore på eit smalt område. Vi har fokusert på fylkeskommunen sin informasjon om og vurdering av skulens praksis knytt til oppfølging av aktivitetsplikta til skulane.

Skuleeigar har eit system som i nokon grad fangar opp praksis som ikkje er i tråd med regelverket, og som også kan vere eigna til å rette opp dette.

Det er likevel enkelte punkt der skuleeigar ikkje skaffar seg tilstrekkeleg informasjon frå skulane til å kunne vurdere praksis opp mot regelverket. Dette gjeld særleg plikta til å følgje med, gripe inn og undersøkje.

I sine kommentarar til førebels rapport har fylkeskommunen skissert fleire mogelege tiltak for å oppfylla lovkrava til forsvarleg system. Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune vert ein fylkeskommune 1. januar 2020. Fylkesmannen ser at dei skisserte tiltaka må implementerast i den nye fylkeskommunen. Fylkesmannen ynskjer difor ei utgreiing/erklæring på korleis lovbrota er tenkt retta i den nye samanslåtte fylkeskommunen.

Fylkesmannen konkluderer at Hordaland fylkeskommune ikkje har eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova med forskrift vert oppfylte.

6. Førehandsvarsel om vedtak

Vi har i kapittel 5 vist til brot på gjeldande regelverk, som gjeld skuleeigars forsvarlege system. Dette er eit førehandsvarsel om vedtak etter forvaltningslova § 16. Før det blir aktuelt å vedta pålegg om retting, får de ein frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 1. november 2019. Innan denne fristen må de sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Dersom de ikkje har retta regelverksbrota før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som de kan klage på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter at rettefristen er over:

Skuleeigars system – skulens aktivitetsplikt

Skuleeigaren skal ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at skulen oppfyller aktivitetsplikta.

1. Hordaland fylkeskommune må syte for å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at skulen oppfyller aktivitetsplikta, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Hordaland fylkeskommune må i samband med dette sjå til at de som skuleeigar:

- a. Skaffar dykk informasjon om korleis skulane oppfyller plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.
- b. Brukar denne informasjonen til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Fylkeskommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Bergen og Leikanger 31. mai 2019

Kjetil Stavø Høvig
tilsynsleiar

Grethe Fjeld
seniorrådgjevar

Astrid Fjærestad Harlem
seniorrådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Det vart gjennomført opningsmøte og intervju ved Laksevåg vidaregåande skule 6. mars 2019.

Det vart gjennomført intervju med skuleeigar den 7. mars 2019.

Innsendte dokument frå Laksevåg vidaregåande skule

- Sju aktivitetsplanar etter opplæringslova § 9 A-4.

Innsendte dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Prosedyre – aktivitetsplikt §§ 9A-4, 9A-5 og 13-10, datert 4. september 2017.
- Skjema for varsling om eleven sitt psykososiale skulemiljø, datert 4. september 2017.
- Prosedyre – nulltoleranse og systematisk arbeid etter opplæringslova §§ 9A-3 og 13-10, datert 4. september 2017.
- Prosedyre for informasjons- og involveringsplikta §§ 9A-9 og 9A8, datert 4. september 2017.
- Mal for aktivitetsplan etter opplæringslova §§ 9A-4 og 9A-5, datert 4. september 2017.
- Informasjon til elev og foreldre om melding til Fylkesmannen og klage til Utdanningsdirektoratet § 9A-6, datert 4. september 2017.
- Døme på svarbrev til elevar og foreldre, datert 4. september 2017.
- Døme på sjekklister for handtering av saker etter kapittel 9A, , datert 4. september 2017.
- Døme på logg, datert 4. september 2017.

- Svar på oversending av førebels tilsynsrapport, datert 26. april 2019.
- Aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A, datert 18. mars 2019.
- Retningslinjer for tilsynsbesøk i tråd med krav i lov og forskrift – kapitla 9A og 11, datert 15. desember 2015.
- Utdrag frå døme på eigenevalueringsskjema, ikkje datert.