

Sogn og Fjordane fylkeskommune
Askedalen 2,
6863 Leikanger

Tilsynsrapport

Sogn og Fjordane fylkeskommune – Hafstad vidaregåande skule

Tema:

Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane
har eit trygt og godt skulemiljø

Sak 2018/4009 (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane)

Sak 2018/597 (Fylkesmannen i Vestland)

Innhald

1. Innleiing	3
2. Om tilsynet med Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hafstad vidaregåande skule.	3
2.1 Tema for tilsyn	3
2.2 Om gjennomføringa av tilsynet	4
3. Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø.....	5
3.1 Rettslege krav	5
4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	7
5. Frist for retting av regelverksbrot	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	17

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 skuleeigar 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.

Denne 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 Sogn og Fjordane varsla tilsynet med saksnummer 2018/4009. Frå 01.01.2019 er Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane slått saman til eit nytt embete. Fylkesmannen i Vestland utarbeider difor tilsynsrapporten med eit nytt saksnummer; 2018/597.

2. Om tilsynet med Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hafstad 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 Hafstad 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).

Sogn og Fjordane 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 resultatane av desse vurderingane.

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

Vi har undersøkt Sogn og Fjordane fylkeskommunes forsvarlege system under gjeldande tilsynstema:

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

Sogn og Fjordane fylkeskommune vart i varselbrev 20.11.2018 bedt om å legge fram dokumentasjon med heimel i kommunelova § 60 c.

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

Fylkeskommunen hadde frist til 08.01.2019 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.

Fylkesmannen sendte ut førebels tilsynsrapport datert 21.02.2019, med frist for skulen og skuleeigar til å uttale seg innan 15.03.2019. Fristen vart forlenga til 22.03.2019 og vi fekk tilbakemelding frå både skulen og skuleeigar. Vi har vurdert merknadane. Der desse har tilført ny informasjon er dette innarbeidd i endeleg tilsynsrapport.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar i tilsynsrapporten er basert på skriftleg dokumentasjon og intervju, sjå vedlegg.

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 den tilsynsrapporten.

Det er avdekt regelverksbrot under følgjande hovudpunkt:

- Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø
- 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. I den endelege tilsynsrapporten får Sogn og Fjordane fylkeskommune òg ein rimeleg frist til å rette regelverksbrotet, før vi eventuelt vedtek pålegg om retting. Dette vil først skje dersom fylkeskommunen ikkje rettar opp eventuelle brot på regelverket.

Sogn og Fjordane fylkeskommunes frist for retting er sett til 15.09.2019.

3. Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane 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.

Alle som jobbar på skulen skal ha kunnskap om at det er elevens eiga oppleving som avgjer om eleven har eit trygt og godt skulemiljø

Det er elevens eiga subjektive oppleving av skulemiljøet som avgjer om elevens rett til eit trygt og godt skulemiljø er oppfylt. For at skulen skal kunne oppfylle aktivitetsplikta, må alle som arbeider på skulen ta utgangspunkt i korleis eleven sjølv opplever at skulemiljøet verkar på eiga helse, trivsel og læring.

Alle som jobbar på skulen skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø.

Plikta til å følgje med varierer ut frå kva rolle, oppgåver og posisjon den vaksne har på skulen. Alle som jobbar på skulen må kjenne til korleis dei i sin arbeidskvardag skal vere årvakne for forhold eller oppførsel, som kan tyde på at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Skulen skal følgje spesielt godt med på korleis elevar med ei særskild sårbarheit har det på skulen. Skulen må skaffe seg informasjon frå elevane om korleis dei opplever skulemiljøet.

Alle som jobbar på skulen skal gripe inn mot krenkingar, dersom det er mogleg.

Plikta til å gripe inn handlar ofte om straks å stanse negativ oppførsel, til dømes ved å bryte opp ein slåsskamp eller stanse anna fysisk krenking, stanse ein utfrysingssituasjon, eller stanse og irettesetje elevar som krenkjer andre elevar verbalt.

Alle som jobbar på skulen skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.

Terskelen for kva som skaper mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, skal vere låg. Å ha ein mistanke om at ein elev ikkje har det trygt og godt på skulen, vil seie å ha ei kjensle av eller tanke om at eleven ikkje har det bra. 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. I nokre tilfelle vil det vere nødvendig å varsle rektor straks, medan i andre tilfelle kan det vere forsvarleg å vente noko lenger.

Rektor skal varsle skuleeigaren om alvorlege tilfelle.

Skulen skal undersøkje alle saker. Undersøkingane skal få fram fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens oppleving, og kva i elevens omgivnader som påverkar korleis eleven opplever skulemiljøet. Dersom undersøkinga viser at eleven ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, eller eleven sjølv har sagt frå om dette, må skulen bruke informasjonen til å vurdere kva for tiltak dei skal setje inn. Skulen 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. For at saka skal vere godt nok opplyst, må skulen snakke med alle elevane som kan belyse saka.

Ein elev som er involvert i saka, har rett til å uttale seg. Eleven skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller ho vil uttale seg, kva saka gjeld, kvifor og korleis samtalen skal gjennomførast. Skulen skal legge til rette og ufarleggjere samtalen, og syte for at denne er tilpassa elevens mognadsnivå. Eleven kan ha med seg foreldra eller andre som støtte, eller få dei til å uttale seg på sine vegner.

Skulen skal setje inn tiltak for å gi eleven eit trygt og godt skulemiljø.

Plikta til å setje inn tiltak gjeld uavhengig av kva som er årsaka til at eleven ikkje opplever skulemiljøet som trygt og godt. Årsaka kan vere noko som skjer utanfor skuletida eller skulens område.

Skulen 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. Dei eigna tiltaka skal gjere det som er tilstrekkeleg for å gi eleven eit trygt og godt skulemiljø. Eleven skal få uttale seg om kva som skal vere innhaldet i aktivitetsplanen.

Skulen må ta stilling til kva som er elevens beste i saka. Da må skulen vurdere desse momenta; elevens syn på kva som bør vere innhaldet i aktivitetsplanen, elevens identitet, 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 skulen kan setje elevens beste til side. Skulen må ta stilling til kor stor vekt elevens beste skal ha.

Skulen skal dokumentere kva skulen gjer for å følgje med, gripe inn, varsle og undersøkje saker.

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

Skuleeigaren skal skaffe seg informasjon om korleis skulen oppfyller aktivitetsplikta.

Skuleeigaren skal bruke informasjonen som er innhenta til å vurdere om skulen oppfyller aktivitetsplikta.

Dersom skulens praksis ikkje er i samsvar med krava i opplæringslova, må skuleeigaren syte for at skulen endrar praksisen, slik at aktivitetsplikta blir oppfylt. Skuleeigaren må setje i verk tiltak eller handlingar som er relevante for å sørge for at skulen oppfyller aktivitetsplikta.

Skuleeigaren skal følgje opp at skulen innarbeider ein ny praksis, dersom det er nødvendig.

Skuleeigaren skal innhente tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis som ikkje er i samsvar med regelverket.

Kva som er tilstrekkeleg informasjon, og kva som er ofte nok, vil variere ut frå lokale forhold, til dømes kor detaljerte retningslinjer skuleeigaren har utarbeidd, eller kor stor kompetanse skulen har på eit område. For å ha eit effektivt system må skuleeigaren basere seg på ei risikovurdering, der skuleeigaren avveg sannsynet for brot på aktivitetsplikta opp mot kva for konsekvens brotet på opplæringslova kan få.

Dersom brot på opplæringslova kan gå over lang tid utan å bli avdekt, er ikkje systemet til skuleeigaren forsvarleg.

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

4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

- 1. Har alle som jobbar på skulen kunnskap om at det er elevens subjektive oppleving som avgjer om eleven har eit trygt og godt skulemiljø?*

Skuleeigar har sett regelverket om elevanes skulemiljø på dagsorden for skulane, både ved innføringa av nytt kapittel 9 A i opplæringslova hausten 2017, og på nytt ved innføringa av *mobbeknappen* på nettsida til skulane, hausten 2018.

Skuleleiinga har ved skulestart snakka med alle som arbeider på skulen om at det er elevens subjektive oppleving av situasjonen som er avgjerande, når dei skal vurdere om eleven har det trygt og godt. Dette kjem fram i intervju med lærarane.

Skulen har ein mal for gjennomføring av mottakssamtale med elevar på VG1. Elevane fyller ut i malen på førehand, som igjen blir brukt som grunnlag for ein personleg samtale mellom kontaktlærer og den enkelte elev. Skulens mal sikrar at dei snakkar om mellom anna elevens trivsel på ungdomsskulen, behov for tilrettelegging, noverande trivsel og elevens forventningar.

Fylkesmannen finn det sannsynleggjort at alle som arbeider på skulen har kunnskap om at det er elevens subjektive oppleving som avgjer om eleven har eit trygt og godt skulemiljø.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt på dette punktet.

- 2. Sikrar rektor at alle som jobbar på skulen følgjer med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø, og at dei følgjer spesielt godt med på elevar som kan vere særskilt sårbare?*

Rektor viser i eigenvurderinga til at trivsel og klasse miljø er tema på møtearenaen klasselærarråd. Observasjonar når det gjeld teikn på mellom anna vantrivsel kan bli diskutert her.

Rektor fortel i intervju at ho har informert om plikta til å følgje med, men til no ikkje reflektert over eit nærare opplæringsbehov hos personalet. Rektor har i den seinare tid funne opplæringsmaterieill på Utdanningsdirektoratets nettsider (m.a. video), som skal nyttast til å gje personalet innsikt i korleis følgje med på ein profesjonell måte. Det er laga plan for oppfølginga framover.

Lærarane forklarar i eigenvurderinga at dei har fått informasjon, men ikkje direkte opplæring i korleis dei kan kjenne igjen teikn på at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Forholdet blir stadfesta i intervju med lærarane.

Vi kan ikkje sjå at praktisering av plikta til å følgje spesielt godt med på elevar som kan vere særskilt sårbare er omtalt i skuleeigars eller skulens skriftlege rutinar.

I eigenvurderinga frå rektor og leiargruppa går det fram at omgrepet *sårbar elev* er knytt til enkeltelevars registrerte og opplevde utfordringar. Rektor skriv ho opplever at tilsette som kjenner til den aktuelle eleven tek plikta til å følgje med, på alvor. Leiargruppa forklarar at alle tilsette ikkje kan følgje spesielt godt med på særskilt sårbare elevar, fordi alle tilsette ikkje har tilgang til sensitiv informasjon om alle elevar.

Det kjem fram i intervju med lærarane at dei er kjende med at dei skal følgje med på elevar som har ei mappe, det kan vere elevar som har helseutfordringar, har behov for spesialundervisning, eller behov særskilt norskopplæring.

I intervju med rektor fortel ho at skulen i fellesskap ikkje har snakka om forhold som kan gjere ein elev særskilt sårbar. Det vert snakka om på klassenivå.

Rektor og lærarane fortel at dei i praksis føl med på ulike grupper av elevar, t.d. hybelbuarar, elevar som kjem frå andre kommunar og som må kome seg inn i eit etablert miljø i Førde, minoritetsspråklege, eller elevar som går åleine.

Når det gjeld spørsmålet om skulen innhentar informasjon om korleis elevane generelt opplever skulemiljøet, skal dette vere tema i elevanes basistimar i lag med kontaktlæraren. Rektor ber jamleg om elevanes evaluering av ordninga, frå elevrådsstyret. Skulen gjennomfører Elevundersøkinga, og evaluerer arbeidet med skulemiljøet både i folkehelsegruppa og skulemiljøutvalet. Klasselærarråd har òg skulemiljø som tema. Arbeidet på dei ulike møtearenaene blir skriftleggjort.

Vi finn at rektor har informert om plikta til å følgje med, men ikkje gjeve alle tilsette tilstrekkeleg kompetanse slik at dei kan kjenne igjen teikn på at ein elev ikkje har det trygt og godt.

På same måte finn vi at rektor ikkje har sytt for å gjere alle som arbeider på skulen kjende med kva forhold *som kan gjere* ein elev særskilt sårbar. Døme på kva slik sårbarheit kan vere knytt til er elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har åtferdsvanskar, eller forhold ved elevens familie, og heimesituasjon. Rektor må leggje til rette for at personalet har ei felles forståing av kva det vil seie å vere særskilt sårbar og på denne måten sette tilsette i stand til å følgje godt nok med på særskilt sårbare elevar.

Rektor må både vedta ein framgangsmåte, følgje med på at den blir praktisert, og korrigere praksis i personalet om det er behov for det.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

3. *Sørgjer rektor for at alle som jobbar på skulen, grip inn mot krenkingar som til dømes utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vald, diskriminering og trakassering, dersom det er mogleg?*

Skulens handlingsplan mot mobbing viser til lovkravet, som seier at alle som arbeider på skulen skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, dersom det er mogleg.

Rektor og lærarane forklarar i intervju at dei skal gripe inn i akutte situasjonar, dersom ein ikkje set seg sjølv i fare, eller dersom ein ser noko som ikkje er greitt. Vidare er det ei klar forståing at dei ikkje skal gripe inn i hendingar som skjer utanfor skulen, men dersom hendinga har konsekvens for elevens skulekvardag, skal dei gripe inn.

I intervju fortel lærarane at dei har gripe inn ved negativ ordbruk, eller ved t.d. fysisk mobbing. Dei viser til at det kan vere vanskeleg å fange opp krenkingar som utfrysing eller nettmobbing.

Rektor forklarar i eigenvurderinga at dei i første omgang dokumenterer i notats form situasjonar der tilsette grip inn, etter kvart i form av ein aktivitetsplan. Vi har fått tilsendt tre anonymiserte notat. Ingen av notata er døme på at tilsette har gripe inn i ein akutt situasjon, men døme på at skulen dokumenterer varsel og undersøkingar. Fylkesmannen legg likevel til grunn at skulen ville laga notat dersom ein inngripen hadde vore aktuell.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt på dette punktet.

4. *Sikrar rektor at alle som jobbar på skulen, varslar rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø?*

Plikta til å varsle går fram av skulens handlingsplan mot mobbing, som personalet har fått gjeve innspel til og gått igjennom i skulemiljøutvalet 10.11.2018.

Innsendte notat og rektors oversiktsskjema for innmeldte bekymringar viser døme på at tilsette har meldt frå til rektor. Det går vidare fram av innsendte notat og rektors logg over bekymringsmeldingar at skulen dokumenterer varsel ved mistanke om at ein elev ikkje har det trygt og godt.

Rektor fortel derimot i intervju at ho har bedt om at alt skal varslast om, men at det kan vere at situasjonar løyser seg før det vert meldt til rektor. Det vert forklart at lærarane skal melde frå til rektor dersom situasjonar der elevane ikkje har det bra, ikkje vert løyst. Rektor seier òg at «Det er ulikt i kva grad ein lærar tenkjer at det er nødvendig å varsle meg. Dei ser kanskje i etterkant at det burde vore varsla.»

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. Når det gjeld spørsmålet om elevane alltid får melding om at saka blir varsla til rektor, forklarar rektor i eigenvurderinga at elevane i utgangspunktet skal informerast, men i praksis kan dette variere.

Vi kan ikkje sjå at skulen har ein framgangsmåte for varsling der det er klårgjort at eleven som hovudregel skal få melding om at saka blir varsla til rektor. Vidare finn vi ikkje at rektor sikrar at alle som jobbar på skulen alltid varslar rektor ved både mistanke og kunnskap om at ein elev ikkje har det trygt og godt.

Rektor må fastsetje ein framgangsmåte for dette, følgje med på at den blir praktisert, og korrigere praksis i personalet om det er behov for det.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

5. Sikrar rektor at alle som jobbar på skulen, varslar rektor så raskt som saka tilseier?

Det går ikkje fram av skulens handlingsplan mot mobbing kva saker tilsette skal varsle om straks, og kor raskt dei skal varsle om andre saker.

I intervju med lærarane vert det forklart at dei skal varsle rektor dersom det er saker med ein viss alvorgrad. Dei varslar rektor dersom det er noko meir; t.d. mobbesaker. Det vert understreka at terskelen skal vere låg, men at ikkje alle situasjonar kan løftast til rektor. Ein må vurdere frå sak til sak og varsle ved grunngjeven mistanke, vert det forklart.

Vi kan ikkje sjå at skulen har ein framgangsmåte for varsling der det er klårgjort kva saker tilsette skal varsle om straks, og kor raskt dei skal varsle i andre saker. Fordi framgangsmåten ikkje er klår, kan rektor heller ikkje følgje opp at tilsette følgjer framgangsmåten i praksis.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

6. Varslar rektor skuleeigaren om alvorlege tilfelle, inkludert tilfelle der skulen ikkje har klart å løyse ei sak?

Det går fram av skulens handlingsplan mot mobbing at skuleeigar skal varslast i alvorlege tilfelle.

Rektor forklarar i eigenvurderinga at skuleeigaren vart varsla om ei alvorleg sak førre skuleår.

Skuleeigaren stadfestar i intervju at regelen er at skuleeigaren skal varslast i alvorlege tilfelle. Det er låg terskel for varsling oppover, og dei oppfattar at det er tett kontakt mellom nivåa i skulemiljøsakene.

Fylkesmannen finn det sannsynleggjort at skuleeigaren blir varsla om alvorlege tilfelle.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt på dette punktet.

7. Sikrar rektor at skulen undersøker saka når rektor får varsel frå ein som jobbar ved skulen, eller ein elev seier frå om at skulemiljøet ikkje er trygt og godt?

Rektors plikt til å undersøke saka etter varsel går fram av skulens handlingsplan mot mobbing. Framgangsmåten for undersøking er samtale med dei involverte. Innsendte aktivitetsplanar viser at skulen følgjer framgangsmåten i praksis. Det går òg fram av

dokumentasjonen korleis skulen undersøker saka, og at saka vert undersøkt snarast mogleg.

På spørsmål om undersøkinga alltid får fram fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens oppleving, og kva i elevens omgivnader som påverkar korleis eleven opplever skulemiljøet, svarer rektor i eigenvurderinga «både ja og nei». Det vert vist til at nokre gonger vil ikkje eleven at det skal kome fram at han eller ho opplever utfordringar i skulemiljøet. Leiargruppa skriv vidare at det ikkje er alltid elevane vil gjere greie for situasjonen dei er i.

I merknaden til førebels tilsynsrapport peikar rektor på at skulen alltid har ein tett dialog med involverte elevar. «Når enkeltelevar ikkje ynskjer at det skal bli kjent at dei opplever utfordringar i skulemiljøet ser eg det som skulen si plikt å akseptere dette.» Skulen prøver å motivere til at det kan arbeidast opent kring problemstillingane, men vel alternativt å arbeide med klassemiljø og/eller skulemiljø kring den enkelte elev på eit generelt grunnlag, skriv rektor.

Skulen har ei vid undersøkingsplikt uavhengig av kva eleven seier. Sjølv om eleven ikkje ønskjer å uttale seg, eller gjere sin eigen situasjon kjent for andre på skulen, har skulen framleis ei plikt etter lova til å undersøke kva som ligg til grunn for elevens oppleving. Dette gjeld både fakta om situasjonen og andre faktorar i skule- og klassemiljøet som kan medverke til at eleven ikkje har det trygt og godt. I nokre tilfelle vil ein samtale med eleven og andre involverte kunne gje nok informasjon, medan det i andre tilfelle vil det vere behov for å undersøke meir og på andre måtar for å opplyse saka.

Skulens framgangsmåte må sikre at dei undersøker alle saker tilstrekkeleg grundig, og gjer dei undersøkingane som ein med rimelegheit kan forvente. Undersøkingsplikta handlar om å undersøke kva som ligg bak elevens oppleving, ikkje å innhente og vurdere bevis for eller mot at krenkingar eller mobbing har skjedd.

Fylkesmannen finn at skulen ikkje undersøker alle saker grundig nok og at det er grunn til å undersøke elevens kontekst breiare ved t.d. bruk av verktøy som Spekter², Innblikk³ eller observasjon.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

9. Sikrar rektor at eleven får uttale seg om kva som skal vere innhaldet i aktivitetsplanen?

I skulens handlingsplan mot mobbing står det at etter opplæringslova skal involverte elevar høyrast og kva som er best for eleven skal takast omsyn til.

Både leiinga og dei tilsette stadfestar i eigenvurderingane at eleven får uttale seg om kva som skal vere innhaldet i aktivitetsplanen. Det går fram av innsendte aktivitetsplanar at elevane har fått uttale seg om tiltaka.

² Spekter er eit ikkje-anonymt verktøy for lærarar, som kan nyttast til å avdekke mobbing og kartleggje læringsmiljøet i ein skuleklasse, jf. Læringsmiljøsentret, Universitetet i Stavanger, <https://laringsmiljosenteret.uis.no/#Skole>

³ Innblikk er eit sosial-analytisk verktøy for å førebyggje og avdekke skjult mobbing, jf. Læringsmiljøsentret, Universitetet i Stavanger, <https://laringsmiljosenteret.uis.no/#Skole>

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt på dette punktet.

10. Sikrar rektor at skulen set inn eigna tiltak dersom ein elevs rett til eit trygt og godt skulemiljø ikkje er oppfylt?

Det går fram av skulens handlingsplan mot mobbing at tiltak i ei skulemiljøsak skal settast opp i ein aktivitetsplan. Her skal det stå kva problem tiltaka skal løyse, kva tiltak skulen har planlagt, når tiltaka skal gjennomførast, kven som er ansvarleg før gjennomføringa av tiltaka, og når tiltaka skal evaluerast.

Rektor skriv i eigenvurderinga at dei set inn tiltak, men at dei må vere i dialog med elev og aller helst foreldre. Konkrete tiltak som elev og ev. foreldre motset seg, blir til vanleg ikkje gjennomført. Generelle tiltak for å betre klassemiljøet blir då sett i verk.

Rektor forklarar vidare i intervju at det er vanskeleg å vere sikker på kva tiltak ein skal setje i verk i miljøet, men at vurderingane skjer i tett kontakt med den som ikkje har det trygt og godt.

På spørsmål om tiltaka alltid er baserte på kunnskap, prinsipp og verdiar som er anerkjende av kompetente fagmiljø, skriv lærarane i eigenvurderinga at dei svært gjerne ønskjer meir rettleiing frå kompetente fagmiljø.

Vi har tidlegare i denne rapporten peika på at skulen ikkje undersøker grundig nok ved mistanke eller kunnskap om at ein elev ikkje har det trygt og godt på skulen. Informasjonen frå slike undersøkingar skal skulen bruke til å vurdere kva for tiltak dei skal setje inn. Når skulen ikkje undersøker godt nok vil det vere vanskeleg å setje inn tiltaka som er tilpassa den enkelte elevsaka i type og omfang.

Fylkesmannen har gått igjennom aktivitetsplanane skulen har sendt inn. Fleire av situasjonane som vert skildra i desse planane er, slik Fylkesmannen ser dei, alvorlege og komplekse. Det er vår vurdering at tiltaka som er satt inn for å betre situasjonen for eleven er lite presise og for få, til å kunne svare på behovet for å trygge elevens skulemiljø i fleire av sakene.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

Skuleeigars system – skulens aktivitetsplikt

1. Skaffar skuleeigaren seg 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?
- Korleis skulane oppfyller plikta til å straks varsle, undersøkje og setje inn tiltak dersom ein som jobbar på skulen krenkjer ein eller fleire elevar?
- Korleis skulane oppfyller plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak?
- Korleis elevane opplever at skulane tek hand om aktivitetsplikta?

Det går fram av innsendt dokumentasjon at fylkestinget våren 2018 vedtok at det skulle etablerast ein varselknapp på heimesidene til dei vidaregåande skulane. Varselknappen skulle vere eit lågterskeltilbod for å melde i frå om mobbing. Skuleeigar registrerer i dag meldingar som kjem inn via mobbknappen, og sender desse vidare til rektor på skulane. Skuleeigar hadde fokus på regelverket som gjeld elevanes skulemiljø både då regelverket vart endra hausten 2017, og ved innføring av mobbknappen hausten 2018. Skuleeigar har vore oppteken av at den enkelte skule skal informere om regelverket på foreldremøte. Skuleeigar har også laga rutineskildringa *Prosedyre ved melding om mobbing* og mal for aktivitetsplan, som skulane skal nytte. Skuleeigar har tilsett ein person i prosjektstilling, som i hovudsak skal arbeide med psykisk helse ut mot skulane.

Skuleeigar gjennomfører strukturerte skulebesøk årleg. Elevanes trivsel var eitt av temaa i 2017. Skulane skal lage eit grunnlagsmateriell i forkant av møtet og det er sett opp resultatmål, som skal målast opp mot resultat i Elevundersøkinga. Elevrepresentantar deltek på skulebesøka, og på denne måten finn vi døme på at skuleeigar hentar inn informasjon om korleis elevane opplever at skulen arbeider med skulemiljøet.

Det kjem fram i intervju med skuleeigar at skulane er raske til å melde frå til skuleeigar om elevsaker, men at dei som oftast handterer sakene sjølve. Vi har tidlegare vist til at Hafstad vidaregåande skule varsla skuleeigar i ei elevsak førre skuleår.

Rektor forklarar i intervju at skuleeigaren ikkje ber om opplysningar om tal aktivitetsplanar eller annan som gjeld skulemiljøsaker. På spørsmål om skuleeigar gjer vurderingar av innhaldet i skulanes aktivitetsplanar, forklarar skuleeigar i intervju at dette *kan* vere tema på rektormøte, men at dei til vanleg ikkje går inn i innhaldet i planane. Skuleeigar samlar ikkje inn informasjon om innhaldet i aktivitetsplanane på t.d. dei årlege skulebesøka. Skuleeigar kan få tilgang til aktivitetsplanane som skulane lagar, dersom dei ber om det, men har ikkje fri tilgang til dokumenta i saksbehandlarsystemet. Skuleeigar opplyser at dei ikkje har teke stikkprøvar for å vurdere korleis skulane tek hand om plikta til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

Fylkesmannen finn at skuleeigar har gjeve føringa for arbeidet med skulemiljøet, gjennom både å tilføre kompetanse, etablere felles rutinar for handtering av varsel om mobbing, og styrke støttesystemet til skulane når det gjeld psykisk helsearbeid. Vi finn derimot ikkje at skuleeigar på ein systematisk måte skaffar seg informasjon om korleis skulane praktiserer dei ulike delpliktene som kjem inn under skulens aktivitetsplikt.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

2. *Bruker skuleeigaren denne informasjonen til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket?*

Sidan vi ikkje kan finne at skuleeigar i tilstrekkeleg grad hentar inn informasjon om skulanes arbeid med aktivitetsplikta, kan vi heller ikkje konkludere med at dei nyttar denne informasjonane til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Skuleeigar har også svara nei på dette spørsmålet i intervju.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

3. *Sørgjer skuleeigaren for at skulane endrar praksis dersom det er nødvendig?*

Vi har tidlegare vist til at skuleeigar kan vere involverte i enkeltsaker, og på denne måten har anledning til å påvirke praksis ute på skulane.

Vi ser òg at skuleeigar la til rette for alle skulane hadde eit fokus på regelverket i opplæringslova kapittel 9 A, då det vart endra i august 2017, og på nytt ved skulestart i august 2018.

Fylkesmannen finn likevel ikkje at skuleeigar gjer systematiske vurderingar av skulens praksis og ut frå det vurderer behovet for tiltak frå skuleeigars side.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

4. *Er skuleeigarens system som heilheit forsvarleg?*

Skuleeigar gjev føringar gjennom opplæring i regelverket, og felles prosedyrar, men vi kan ikkje finne at det systematisk blir henta inn informasjon om korleis skulane arbeider med aktivitetsplikta.

Ansvarsbrevet frå skuleeigar til rektor ved Hafstad vidaregåande skule, datert 04.07.2018, omtalar krav til internkontroll og særlege oppfølgingspunkt inneverande skuleår. Internkontrollsystemet har som føremål å sikre at det blir gjennomført vurderingar av risiko for styringssvikt, feil og manglar i verksemdas arbeidsprosessar, og at avvik blir avdekka og utbetra. I brevet går det fram at fylkesdirektøren legg til grunn at rektor gjer risikovurdering for eigen skule i samsvar med system for internkontroll.

Det kom fram i intervju med rektor at ho har tenkt på ein generell risiko som gjeld personar som rektorane ikkje har arbeidsgivaransvar for, men likevel arbeider på skulane, har oppdatert kunnskap om regelverket. Tematikken er meldt oppover til skuleeigar. Rektor hadde ikkje fått tilbakemelding på innspelet.

Utover dette kom det ikkje fram i tilsynet at det er gjennomført risikovurdering eller systematisk tilbakemelding når det gjeld skulanes oppfylting av aktivitetsplikta i opplæringslova kapittel 9 A.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt på dette punktet.

5. Frist for retting av regelverksbrot

Vi har i kapittel 4 vist til brot på gjeldande regelverk, som gjeld skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø, og skuleeigars forsvarlege system. Dette er eit førehandsvarsel om vedtak etter forvaltningslova § 16.

I kapitel 4 har vi konstatert at de ikkje oppfyller regelverket på alle område. Vi gir dykk ein frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 15.09.2019. Før 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:

Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø

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.

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune må syte for at skulen oppfyller plikta til å følgje med og gripe inn, varsle, undersøkje og setje inn tiltak for å sikre at elevar har eit trygt og godt skulemiljø, jf. opplæringslova §§ 9 A-3 og 9 A-4.

Sogn og Fjordane fylkeskommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Rektor sikrar at alle som jobbar på skulen følgjer med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø, og at dei følgjer spesielt godt med på elevar som kan vere særskilt sårbare.
- b. Rektor sikrar at alle som jobbar på skulen gir eleven beskjed om at dei kjem til å varsle rektor om saka, med mindre dette hindrar at dei kan varsle rektor raskt nok.
- c. Rektor sikrar at alle som jobbar på skulen varslar rektor så raskt som saka tilseier.
- d. Rektor sikrar at skulen undersøker saka når rektor får varsel frå ein som jobbar ved skulen, eller ein elev seier frå om at skulemiljøet ikkje er trygt og godt.
- e. Rektor sikrar at skulen set inn eigna tiltak dersom ein elevs rett til eit trygt og godt skulemiljø ikkje er oppfylt.

Skuleeigars system – skulens aktivitetsplikt

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

2. Sogn og Fjordane 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.

Sogn og Fjordane fylkeskommune må i samband med dette sjå til at de som skuleeigar:

- a. Skaffar dykk informasjon om følgjande:
 - 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 innsamla informasjon til å vurdere om skulen sitt arbeid er i samsvar med regelverket.
- c. Følgjer opp at skulen innarbeider ny praksis dersom det er nødvendig.

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

Leikanger og Bergen 08.04.2019

Lill Mona Solberg
tilsynsleiar

Astrid Terese Aam
seniorrådgjevar

Kjetil Stavø Høvig
seniorrådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane har eit trygt og godt skulemiljø

Innsendte dokument frå Hafstad vidaregåande skule

- Eigenvurdering frå rektor, tre avdelingsleiarar og tre kontaktlærarar gjennom RefLex
- Handlingsplan mot mobbing, Hafstad vidaregåande skule
- Referat frå møte i folkehelsegruppa 12.11.2018
- Referat frå møte i skulemiljøutvalet 10.12.2018
- Fem anonymiserte aktivitetsplanar
- Anonymisert døme på rektors oversiktsskjema innmeldte bekymringer/mobbesaker
- Notat – dokumentasjon av melding til rektor
- Mal samtalskjema mottakssamtale – VG1

Innsendte dokument frå Sogn og Fjordane fylkeskommune

- Eigenvurdering frå skuleeigar gjennom RefLex
- Prosedyre ved melding om mobbing, versjon 1, datert 17.10.2018
- Rutinar for varsling etter opplæringslova § 9 A-5, versjon 2, datert 01.11.2018
- Mal for aktivitetsplan
- Notat, om innføring av mobbeknappen, datert 26.06.2018
- Ansvarsbrev frå skuleeigar til rektor ved Hafstad vidaregåande skule, datert 04.07.2018
- Notat, rapport frå fylkesdirektøren sin styringsdialog 2017, datert 18.12.2017

Det vart gjennomført opningsmøte og intervju med rektor og tre kontaktlærarar den 05.02.2019.

Det vart gjennomført intervju med skuleeigar 11.02.2019.