



Statsforvaltaren i Møre og Romsdal

FØREBELS TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen sitt arbeid for å sikre eit trygt og godt skulemiljø

Volda kommune - Øyra skule



Samandrag

Vi fører tilsyn med Volda kommune og Øyra skule. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrar at skulen undersøker og set inn tiltak i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø eller blir krenkt av ein som arbeider på skulen.

Tilsynet har funne at Volda kommune har stort fokus på internkontrollarbeid for å få på plass eit internkontrollsystem som oppfyller lovkrava i kommunelova § 25-1. Likevel har tilsynet sett at kommunen sin internkontroll ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at skulen undersøker og set inn tiltak i saker der ein elev ikkje har det trygt og godt.

Vidare har tilsynet avdekt at skulen ikkje alltid oppfyller undersøkings- og tiltaksplikta som skal vere med på å sikre kvar einskild elev sin rett til eit trygt og godt skulemiljø.

Kommunen har fått ein frist for å uttale seg om denne førebelse rapporten. Når vi har fått uttalen frå kommunen, vil vi vurdere opplysningane og eventuelt gjere endringar i rapporten. Dersom det framleis er brot på regelverket, vil vi fatte eit vedtak med pålegg om retting. I vedtaket får kommunen ein rettefrist, slik at kommunen kan gjere dei nødvendige endringane.

Innhald

1	Innleiing	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet	4
2	Skulemiljø og internkontroll	5
2.1	Rettslege krav	5
2.1.1	Kravet til internkontroll	5
2.1.2	Retten til eit trygt og godt skulemiljø	5
2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
2.2.1	Kommunen sin internkontroll	6
2.2.2	Plikta til å undersøke	11
2.2.3	Plikta til å sette inn tiltak	17
3	Varsel om pålegg om retting	22
4	De kan gi tilbakemelding på rapporten	23

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med offentlege skular, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunane oppfyller opplæringslova med forskrifter. Vi kan òg føre tilsyn med kommunen si plikt til å ha internkontroll etter kommunelova § 25-1.

Våre tilsyn er offentlig myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentliglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Volda kommune har per i dag om lag 10 800 innbyggjarar. Etter kommunesamanslåinga i 2020 blei Hornindal i Nordfjord samt Bjørke og Viddalen frå Ørsta kommune, innlemma i nye Volda kommune. Kommunesenteret Volda har høgskule, sjukehus og høgteknologisk industri. Kommunen har 7 offentlege skular der ein skule er rein ungdomsskule. I Volda kommune er der også ein privat barneskule. Privatskular er ikkje omfatta av dette tilsynet då det er Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med desse.

Øyra skule er ein barneskule for 1. til 7. trinn og ligg sentralt til i Volda. Skulen er ny frå mars 2017 og har dette skuleåret om lag 351 elevar.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi opna tilsyn med Volda kommune i brev av 02.09.2022. De blei pålagde å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrar at skulen og skuleeigar oppfyller plikta til å undersøke og setje inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, eller blir krenkt av ein som arbeider på skulen, jf. opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommunelova § 25-1.

Vi har ikkje sett på korleis de oppfyller andre krav i regelverket.

Dersom Volda kommune ikkje følgjer regelverket, kan vi pålegge retting. Vi gir derfor eventuelle pålegg til kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova med forskrifter blir oppfylte, jf. opplæringslova § 13-10.

I denne rapporten presenterer vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar.

2 Skulemiljø og internkontroll

2.1 Rettslege krav

2.1.1 Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgde, jf. kommunelova § 25-1 første ledd. Kravet er eit viktig element i kommunen si leiing og styring. Kommunedirektøren har ansvaret for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderingar, for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Område med stor risiko for regelverksbrot vil ofte krevje betre styring og kontroll gjennom fleire tiltak, som for eksempel meir standardisering og tettare oppfølging, enn område der det sjeldan sviktar.

I tilsynet undersøker vi kva for tiltak kommunen har sett i verk for å sikre at reglane blir etterlevde, og om tiltaka er tilstrekkelege for å oppnå formålet om å førebyggje og hindre regelverksbrot, og sikre at regelverksbrot blir oppdaga og retta. Kommunen må kunne gjere greie for korleis dei oppfyller kravet til internkontroll.

2.1.2 Retten til eit trygt og godt skulemiljø

Alle elevar i grunnskulen og i vidaregåande opplæring har rett til eit trygt og godt skulemiljø som fremjar helse, trivsel og læring, jf. opplæringslova §§ 9 A-1 og 9 A-2. Retten er individuell, og det er eleven si subjektive oppleving som avgjer om skulemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til eit trygt og godt skulemiljø, har skulen ei aktivitetsplikt etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikta inneheld fem delplikter, som er plikta til å følgje med, gripe inn, varsle, undersøke og setje inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrar at skulen og skuleeigar undersøker og set inn tiltak dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, eller blir krenkt av ein som arbeider på skulen. Vidare kontrollerer vi om kommunen sikrar at saka blir undersøkt ved mistanke om eller kjennskap til at det er ein i leiinga ved skulen som står bak krenkinga.

I tilsynet er det eit gjennomgåande tema om skulen og skuleeigar har vurdert omsynet til barnet sitt beste. Skulen skal vidare sørge for at involverte elevar blir høyrde.

Skulen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikta. Dette er òg eit gjennomgåande tema i tilsynet. For at aktivitetsplikta skal vere oppfylt, må skulen gjere det som det er rimeleg å forvente gjennom heile saksforløpet.

Plikta til å undersøke saka

Skulen skal snarast undersøke saka ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, jf. opplæringslova § 9 A-4 tredje ledd. Dersom saka gjeld krenking frå ein som arbeider på skulen, skal undersøkingane bli sette i verk straks, jf. opplæringslova § 9 A-5. Kven på skulen som skal undersøke saka på vegner av skulen, må skulen fastsetje konkret.

Dersom det er ein i leiinga ved skulen som står bak krenkinga, skal skuleeigar sørge for at undersøkingane blir sette i gang straks, jf. opplæringslova § 9 A-5.

Undersøkinga skal ha som formål å få fram fakta om ein situasjon, bakgrunnen for eleven si oppleving og kva for forhold i omgjevnadane til eleven som påverkar korleis eleven opplever skulemiljøet. Skulen skal gjere dei undersøkingane som etter ein fagleg standard er rimeleg å forvente i den enkelte saka. For å kunne sette inn tiltak til barnet sitt beste i ein konkret situasjon, må skulen gjere nødvendige undersøkingar.

Alle barn har rett til å bli høyrde i saker som vedkjem dei, jf. Grunnlova § 104 og barnekonvensjonen art. 12. Eleven har rett til å bli høyrd i skulemiljøsaker, jf. opplæringslova § 9 A-4 femte ledd. Skulen og skuleeigar må oppfylle elevane sin rett til å bli høyrde for å oppfylle undersøkingsplikta. Dette omfattar ikkje berre den eleven som skulen mistenker eller kjenner til at ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, men òg andre elevar som er direkte påverka eller involverte i saka.

Kor raskt ein skal undersøke saka, må vurderast opp mot kva som etter ei fagleg vurdering er rimeleg å forvente. Her er omsynet til barnet sitt beste eit viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at ein som arbeider på skulen krenker ein elev/elevar, blir det stilt særleg skjerpa krav til framdrift i saka. Skulen og skuleeigar må undersøke effektivt og så raskt som mogleg.

Plikta til å sette inn tiltak

Når ein elev seier at skulemiljøet ikkje er trygt og godt, eller undersøkingar viser dette, skal skulen så langt det finst eigna tiltak, sørge for at eleven får det trygt og godt igjen.

Kva for tiltak som er eigna, grunnar seg på faglege og konkrete vurderingar. Kva barnet meiner og omsynet til barnet sitt beste er viktige moment i denne vurderinga. Kva for tiltak som er eigna, må ein vurdere konkret, men kan vere retta både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå. Samla sett skal skulen gjennomføre dei tiltaka som det er rimeleg å forvente i den enkelte saka.

Kor raskt skulen må sette inn tiltak, må ein vurdere konkret i den enkelte saka. Barnet sitt beste vil vere eit grunnleggande omsyn i denne vurderinga. Plikta til å sette inn tiltak kviler på skulen. Kva for tilsette som faktisk skal gjennomføre eit tiltak i ei sak, må skulen fastsette konkret.

Dersom det er ein som arbeider på skulen som står bak krenkingane, skal tiltak bli sette i verk straks. Dersom det er ein i leiinga ved skulen som står bak krenkinga, er det skuleeigar som har ansvaret for at det blir sett inn tiltak straks.

Skulen skal lage ein skriftleg plan når dei set i verk tiltak i ei sak. Dette følgjer av § 9 A-4 sjuande ledd. I planen skal det stå kva for problem tiltaka skal løyse, kva for tiltak skulen har planlagt, når ein skal gjennomføre tiltaka, kven som er ansvarleg for å gjennomføre tiltaka, og når ein skal evaluere tiltaka.

2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

2.2.1 Kommunen sin internkontroll

I dette kapittelet blir det gitt ei framstilling og ei vurdering av om Volda kommune sin internkontroll er tilpassa for å hindre eller førebygge brot på undersøkingsplikta, tiltaksplikta og kravet om dokumentasjon i skulemiljøsaker. Vidare om kommunen avdekkjer og følgjer opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge brot på desse pliktene.

Som kjelder for denne vurderinga er det nytta innsendt dokumentasjon på kommunen sin internkontroll, eigenvurdering i RefLex og intervju med kommuneleiinga, skuleleiinga og tilsette i

skulen. Sjølve konklusjonen på om internkontrollen oppfyller lovkrava kjem i rapporten under punkt 2.2.2 og 2.2.3.

Observasjonar

Tilsendt dokumentasjon

Tilsynet har mottatt dokumentasjon både over Volda kommune sin sektorovergripande internkontroll og den meir spesifikke internkontrollen som skal sikre at skulane oppfyller aktivitetsplikta i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Dokumentet «*Internkontroll - Administrasjonen sin eigenkontroll*» frå mai 2021, inneheld ei bestilling til leiarane om å sette internkontrollen på dagsorden og ta internkontrollarbeidet inn i årshjulet. Alle sektorane skal innan utgangen av 2021 ha på plass mellom anna sjekklister med ROS-analyse, og sette inn styringstiltak for avvik som vert avdekte. Å rapportere avvik og følgje opp avvik er per mai 2021 ikkje fullt implementert i alle sektorane. Kommunedirektøren forventar at kommunen innan utgangen av 2023 skal vere oppe på integrert nivå.

«*Kvalitetshandbok - roller og ansvar*», viser til at kommunen nyttar Compilo, eit kvalitetssystem som skal fange opp avvik og sørge for at forbetringstiltak vert sett inn. Brot på lover og prosedyrar er eit avvik, og tilsette har ein rett og nokre gonger ei plikt til å melde avvik. Leiarane har ansvaret for at Compilo er i bruk i eigen sektor. Leiarar kan melde avvik vidare opp til kommuneleiinga. Kommunedirektøren og leiarane har mynde til å lukke avvik. Avvik vert lukka når kommentarar og eventuelt tiltak er utført.

I dokumentet «*Forventningsskriv til leiarar i Volda kommune*», vert det mellom anna peika på at leiarane er ansvarlege for at dei tilsette har kunnskap om reglar og lover, og for at dei blir følgde.

Dokumentet «*Oppvekst - Forsvarleg system , jf. opplæringslova § 13-10*», sist revidert 21.06.22, legg ansvaret for å førebygge regelverksbrot på skuleområdet til avdelingsleiar skule.

Det heiter i dokumentet at:

- «*Rektor går gjennom kvalitetssystemet for dei tilsette i starten av kvart skuleår. Retningslinjer som vedkjem tilsette får særleg merksemd.*
- *Avdelingsleiar skule går gjennom sjekklister innan september kvart år.*
- *Rektor følgjer prosedyren for rapportering av lovbrøt.*
- *Kommunalsjef oppvekst/avdelingsleiar skule drøftar lovbrøt i skuleleiar møte og retningslinjer for å sikre at rutine for lovoppylling vert justert.*
- *Avdelingsleiar skule følgjer opp lovbrøt.*
- *Avdelingsleiar skule følgjer opp skulane på områder det er utarbeida retningslinjer for.»*

Det kjem vidare fram at ansvar for skuleområdet med tilhøyrande lovverk, mellom anna kommunelova, er delegert til kommunalsjef oppvekst, og vidare ned til avdelingsleiar skule.

Skulane vert pålagde å gjennomføre ei eigenvurdering i form av ei sjekklister før oppstart kvart skuleår. Her skal dei gjere greie for om dei oppfyller lovkrava i opplæringslova. Vert noko markert med gult eller raudt, skal det gjerast greie for tiltak for å redusere risikoen for lovbrøt.

Statsforvaltaren merker seg at kommunen i sjekklister, for temaet aktivitetsplikta i skulemiljø saker, jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, spesifikt berre har valt ut tre av delpliktane som sjekkpunkt; å følgje med, å gripe inn og å varsle.

Kommunen har eigne skriv for delegering av mynde og oppgåver frå kommunedirektør og heilt ned til rektornivå, samt funksjonsbeskrivingar for dei ulike stillingane innanfor skule. I omtalen av rektor sine funksjonsoppgåver står det som eit punkt:

«Gjennomføre/setje i verk internkontrollsystem i skulen, jf. internkontrollforskrifta og forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular, og sjå til at lovbrøt vert retta opp eller rapportert. Rektor skal sikre at elevane sitt skulemiljø er trygt og godt, jf. oppl. Kap. 9a».

Assisterande rektor er tillagt eit medansvar. Når det gjeld kontaktleiarfunksjonen, vert det ikkje nemnt noko om oppgåver og ansvar innanfor skulen si aktivitetsplikt etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og heller ikkje nemnt innafor andre stillingar sine funksjonsoppgåver.

I skrivet *«Retningslinjer som gjeld opplæringslova kap. 9A»*, står det at

«Retningslinjene skal sikre at dei tilsette i skulen er kjende med aktivitetsplikta som vedkjem elevane sin rett til eit trygt og godt skulemiljø».

Dokumentet beskriv krava til skulen si aktivitetsplikt og delpliktene. Det kjem fram at ansvaret for å undersøke og å sette inn tiltak i ei skulemiljøsak, er lagt til rektor. Det skal for kvar sak haldast ein samtale der ein legg opp ein plan for vidare handsaming av saka, og for kven som skal ha ansvaret for kva.

I dokumentet *«Arbeidet for eit trygt og godt skulemiljø ved Øyra skule – under arbeid!!»*, blir det beskrive korleis skulen skal arbeide med saker etter oppl. §§ 9A-4 og 9A-5. Det vert òg spesifisert krav og innhald til undersøkingsplikta og plikta til å sette inn tiltak.

Eigenvurdering i RefLex

Kommuneleiinga og skuleleiinga har svart ja på om internkontrollen er tilpassa for å hindre eller førebygge regelbrøt på undersøkingsplikta og plikta til å sette inn tiltak. Dei har og svara ja om dei avdekker og følgjer opp med korrigerande tiltak for å førebygge risikoen for regelbrøt.

Informasjon frå intervju med kommuneleiinga

Internkontrollarbeidet skal gjennomsyre heile verksemda. Internkontroll er tatt inn som tema i sektorane sitt årshjul. Sektorane skal òg rapportere om status på internkontrollen, slik at leiinga kan følge med.

Kommunedirektøren har statusmøte kvar månad der sektorane orienterer. Kvar 14. dag er det leiarmøte, der internkontrollarbeidet er gjentakande tema. Kommunalsjef oppvekst har jamlege møte med avdelingsleiarane. Avdelingsleiar skule har møte med rektorane kvar 14. dag, og kommunalsjefen blir oppdatert og kan òg delta sjølv. Dei kan då sjå behov for justeringar. Kommunalsjefen kjenner såleis internkontrollen på skuleområdet godt. Kommuneleiinga kan òg gå inn i alle sjekklister, ROS-analysar og meldte avvik i Compilo ved behov.

Årsrapporten/ tilstandsrapporten melder samla for oppvekst, for kvar enkelt skule og ein kan sjå om nødvendige styringstiltak er sett inn. Rapport og internkontrollen i sin heilskap vert lagt fram for kommunestyret.

Rektorane si årlege sjekklister skal gi kommuneleiinga informasjon om alt er i orden. Dersom sjekklister viser gult eller raudt på sjekkpunkt, tar kommuneleiinga det opp med rektor, og har eventuelt eit møte for å sjå på kva som må til for endring. Rektor må gjere greie for korleis skulen skal rette dette opp. Kommuneleiinga har forventa at skulane i sjekklister har vurdert alle delpliktene i §§ 9 A-4 og 9 A-5, sjølv om berre tre av delpliktane er nemnde som sjekkpunkt. Dei vil no gjere ei endring på sjekklister slik at det vert tydeleg at skulane må gjere ei samla vurdering av alle delpliktene innanfor skulen si aktivitetsplikt.

Kommuneleiinga har forventningar om at regelverksbrot innanfor skulane si aktivitetsplikt på skulemiljøområdet, vert meldt inn via avvikssystemet i Compilo. Dette er jamleg presisert i møte med skulane. Kommuneleiinga ser at kulturen for å melde avvik på skuleområdet må styrkast, og dei jobbar med dette. Øyra skule er godt på veg med dette arbeidet.

Kommuneleiinga har hovudansvaret for avvikssystemet og at avvik vert lukka. Dei skal og lukke avvik som går vidare opp til dei. Kommuneleiinga fortel at rektor er ansvarleg for å lukke meldte avvik i skulen. Avviket er lukka når tiltak er skrevet inn. Kommuneleiinga ser ofte tidleg kva moglegheiter og ressursar skulen sjølv har for å lukke eit avvik. På spørsmål om kommuneleiinga har vore involvert i å lukke avvik, fortel dei om eit avvik som vart meldt oppover til kommuneleiinga frå skulen som gjaldt manglande ressursar rundt ein elev. Denne saka var kommuneleiinga tett på.

Informasjon frå intervju med skuleleiinga

Når det gjeld organisering av arbeidet med skulemiljø, fortel skuleleiinga at kontaktlærer sjølv kan starte opp ei skulemiljøsak.

På spørsmål fortel skuleleiinga at dei tilsette ikkje har meldt avvik for brot på pliktene innanfor oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og at dei må auke kompetansen om dette og skape ein betre kultur for å kunne melde eventuelle regelverksbrot. Det vert meldt avvik på vald og truslar, som vert lukka av rektor og verneombod. Ressursmangel gjer det vanskeleg å sette inn forbetringstiltak. Avvik vert derfor som oftast lukka ved å skrive ein kommentar som støttar dei som står i det, eller ved å omorganisere dei tilsette. Dersom avviket går vidare oppover til kommuneleiinga, kjem det ned att til rektor for å bli lukka der.

Rektor bekreftar at ho fyller ut sjekklista på starten av skuleåret. Dersom det vert gult på sjekkpunkt, kjem det ei bestilling tilbake frå kommuneleiinga om kva som kan gjerast for å forbetre området. Rektor ser at sjekklista for det som gjeld elevane sitt skulemiljø er for lite spesifisert til at den dekkjer heile aktivitetsplikta. Skuleleiinga går gjennom rutinar og internkontrollsystemet fleire gonger i året med dei tilsette, men alltid som fast punkt på starten av skuleåret. På grunn av SFO, har ikkje alle anledning til å vere med på dei faste tysdagsmøta og på oppstartsmøtet i starten på skuleåret.

Informasjon frå intervju med tilsette i skulen

Nokre av dei tilsette er kjent med kommunen sitt avvikssystem og korleis dei skal melde avvik. Enkelte fortel at dei har fått opplæring. Andre meiner avvikssystemet og avviksskjema er lite tilpassa skule og vanskeleg å bruke. Nokre har meldt avvik for vald og fysisk utagering. Berre ein av dei vi intervjuar er kjent med at dei kan melde avvik for regelverksbrot på plikta til å undersøke og sette inn tiltak.

Nokon hadde meldt avvik for utagering, men meinte at kommuneleiinga ikkje følgde opp raskt nok. Ved meldt avvik har dei fått inntrykk av at dette må skulen sjølv løyse ved å omorganisere dei tilsette. Mange har fått opplæring i oppl. kapittel 9A og rutinar og saksgangen i skulemiljøsaker ved starten av skuleåret og i tysdagsmøta. Dei som arbeider på SFO, kan ikkje møte i tysdagsmøta der mykje informasjon vert gitt, men på Google Disk ligg alt om saksgangen, rutinar og kven som gjer kva. Fleire fortel at det er kontaktlærer som undersøker og at kontaktlærer kan starte opp ein aktivitetsplan.

Våre vurderingar

Kommunen har lagt mykje arbeid i å få på plass ein sektorovergripande internkontroll. I dette tilsynet er temaet om kommunen har ein internkontroll som oppfyller lovkrava i kommunelova § 25-1 for å sikre at det i skulemiljøsaker vert undersøkt, dokumentert og sett inn tiltak, jf. oppl. §§ 9 A-4 og § 9 A-5.

Kommunedirektøren har hovudansvaret for internkontrollen, jf. kommunelova § 25-1 første og andre ledd, men kan delegerare arbeidet med internkontrollen. Kommunelova § 25-1 tredje ledd stiller konkrete krav til internkontrollen. Alle styringstiltak etter tredje ledd, må tilpassast verksemda og må være eigna til å nå formålet med internkontrollen.

§ 25-1 tredje ledd a) om at kommunen må beskrive verksemda sine hovudoppgåver, mål og organisering;

I tilsendt dokumentasjon og intervju beskriv kommunen ansvars- og rapporteringslinjer og korleis ansvar, oppgåver og mynde er fordelt og delegert når det gjeld skulesektor og heilt ned til aktivitetsplikta og den enkelte delplikt. Det vert òg beskrive korleis oppgåver og mynde er fordelt når det gjeld internkontrollarbeidet, og at sektorane skal rapportere på dette arbeidet opp til kommuneleiinga.

Når det gjeld fordeling av mynde og oppgåver innanfor plikta til å undersøke og sette inn tiltak i ei skulemiljøsak, kjem det i intervju fram noko usikkerheit. Det er uklart om kva oppgåver og mynde som eigentleg ligg til kontaktlærar på dette området. Usikkerheita ligg i om dei har mynde til å sette i gang ei skulemiljøsak, eller må vente til rektor har hatt møte om saka om kven som skal gjere kva for oppgåver. Det kan såleis vere ein fare for at det vert tilfeldig frå sak til sak om kontaktlærar startar opp saka så raskt saka tilseier, eller ventar til rektor har hatt oppstartsmøte og fordelt oppgåver.

Oppl. § 25-1 tredje ledd c) om at kommunen sin internkontroll skal vere tilpassa for å avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik;

Når det gjeld skulane si aktivitetsplikt i skulemiljøsaker, er det generelt ein risiko for at det kan skje feil. Sidan internkontrollen skal tilpassast risikoforholda, er derfor gode risikovurderingar ein føresetnad for ein tilpassa internkontroll.

Tilsynet vurderer at sjekklista som vert brukt av skulane, ikkje er godt nok eigna for å avdekke risiko for regelverksbrot på plikta til å undersøke og plikta til å sette inn tiltak. Det kan ikkje krevjast at kommunen skal gjere separate risikoanalysar for kvar enkelt av delpliktene. Det må likevel kunne forventast at den risikoanalysen som vert gjort av aktivitetsplikta, faktisk legg opp til ei samla vurdering av *alle* delpliktene.

I kommunen si sjekkliste er berre tre av delpliktene plukka ut som sjekkpunkt. At kommuneleiinga har forventa at skulen har vurdert heile aktivitetsplikta samla, er ikkje tilstrekkeleg, så lenge denne forventninga ikkje går fram av sjekklista. Det er bra at kommuneleiinga seier dei vil endre sjekklista slik at det vert gjort ei samla vurdering av heile aktivitetsplikta, og ikkje berre for nokre av delpliktene. Dersom sjekklista viser gult eller raudt, er det òg noko uklart i kva grad kommuneleiinga tar tilstrekkeleg ansvar med å avhjelpe, slik at det innan rimeleg tid vert sett inn tilstrekkelege forbetringar.

Kommunen må òg spørje seg om det er tilstrekkeleg at sjekklista vert fylt ut berre éin gong årleg i oppstarten av skuleåret, også med tanke på at denne skal tene som rapportering vidare oppover om tilstanden på skuleområdet.

Tilsynet har ikkje merka seg ei aktiv og jamleg innhenting av informasjon på andre måtar, for å sikre at kommuneleiinga er jamleg informert, og for at regelverksbrot kan verte oppdaga

gjennom heile skuleåret. Det er usikkert om møtepunkta kommunen har på skuleområde, vil kunne fange opp regelverksbrot på aktivitetsplikta.

Eit anna grunnleggande element i arbeidet med internkontroll er å avdekke regelverksbrot og melde avvik om det, slik at korrigeringar kan settast inn. Det har kome fram at dei tilsette ikkje er kjent med at dei kan melde avvik for regelverksbrot på pliktene om å undersøke og sette inn tiltak i Compilo. Dei meiner òg at avvikssystemet er lite eigna for skuleområdet. Kommuneleiinga er klar over at det ikkje er ein god nok kultur i skulane for å melde avvik. Statsforvaltaren støtter kommuneleiinga i at det er naudsynt å styrke kulturen for å melde frå om regelverksbrot.

Når det vert meldt avvik på regelverksbrot, er det viktig at ansvarsforholda er tydelege og klare, for at korrigerande og førebyggjande styringstiltak faktisk vert sett inn. For tilsynet synest ansvarsforholda noko uklare når det gjeld meldte avvik. Vi sit igjen med eit inntrykk av at skulen har lukka avvik og at regelverksbrot har blitt fjerna utan at det nødvendigvis har blitt sett inn tilstrekkelege og nødvendige styringstiltak. Dette kan føre til at framtidige regelverksbrot på aktivitetsplikta ikkje blir tilstrekkeleg utbetra. Dette kan få uheldige konsekvensar for dei elevane som vert råka.

Oppl. § 25-1 tredje ledd b) om at kommunen må ha nødvendige rutinar og prosedyrar;

Det har kome fram at kommunen har rutinar, retningslinjer og prosedyrar for skulen si aktivitetsplikt og delpliktene, men ikkje alle kan delta på opplæring i desse på grunn av arbeid i SFO. Det kan medføre fare for at ikkje alle får nødvendig opplæring. Dei tilsette finn likevel det dei treng på «Google Disk». Øyra skule er no i ferd med å forbetre rutinar og prosedyrar, jf. dokumentet «Arbeidet for eit trygt og godt skulemiljø ved Øyra skule – under arbeid!!».

Oppl. § 25-1 tredje ledd d) om at kommunen må dokumentere internkontrollen;

Kommunen har sendt inn dokumentasjon over internkontrollen, både den sektorovergripande og den tenestespesifikke ned til rutinar og retningslinjer for aktivitetsplikta og delpliktene i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Oppl. § 25-1 tredje ledd e) om at kommunen må evaluere og forbetre prosedyrar og andre tiltak for internkontroll;

Tilsynet har sett at kommunen sitt system med sjekklister ikkje er godt nok eigna for å avdekke og hindre risiko for framtidige regelverksbrot på undersøkingsplikta og plikta til å sette inn tiltak i skulemiljøsaker. Kommunen sitt avvikssystem vert heller ikkje brukt til å melde regelverksbrot tilknytt aktivitetspliktane.

Tilsynet ser at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har fanga opp dette slik at nødvendige forbetringar av internkontrollen kunne ha vore gjort. Når det gjeld prosedyrar, rutinar og retningslinjer er skulen no i ferd med ein gjennomgang og forbetringar.

2.2.2 Plikta til å undersøke

Om skulen undersøker saka så raskt som saka tilseier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø

Observasjonar

Ifølge RefLex svarer nesten alle tilsette at saker vert undersøkt så raskt som saka tilseier ved mistanke/kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.

Volda kommune har også eit eige dokument, «Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap. 9A», som skal sikre at dei tilsette i skulen er kjent med aktivitetsplikta, og viser her til § 9 A-2. Under undersøking står det:

«(...) Skulen skal undersøke saka godt, utan at undersøkinga skal vere slik at ein skaffar og vurdere bevis for eller imot at eleven har vorte krenka». Vidare står det at det er rektor som er ansvarleg og gjennomføringa skal utførast «Så snart som råd».

I intervju med tilsette og skuleleiinga har mange ei felles oppfatning av at saker vert undersøkt så raskt som saka tilseier. Nokon fortel at det er sunn fornuft som avgjer om dei skal sette i gang med undersøkingar. Andre fortel at saka ofte vert «lufta» i skuleleiinga før undersøkingar vert sett i verk. Om saka er alvorleg, blir det tatt tak i med ein gong. Elles prøver dei først å løyse saka på lågast mogleg nivå. Andre tilsette fortel at dei kan gi beskjed til kontaktlærar som tar saka vidare. Saker kan også kome inn frå føresette og lærarar kan seie ifrå til skuleleiinga. Tilsette reknar då med at det vert sett i gang undersøkingar.

Statsforvaltaren er kjent med at nokre sakar har vore krevjande og det har tatt lang tid før undersøkingar har blitt sett i verk. I samtalar med elevar som har hatt aktivitetsplan og i tilsendt dokumentasjon, kjem det òg fram at det i nokre tilfelle kan ta lang tid frå varsel blir gitt, til undersøkingar vert sett i gang.

Våre vurderingar

Etter å ha lese dokumentasjon og intervju kommun- og skuleleiing ser Statsforvaltaren at dei skriftlege rutinane for undersøking er på plass. Gjennom intervju av assistentar, miljøretteleiarar og lærarar kjem det likevel fram at det er ulik forståing for når ei undersøking skal setjast i gang og at ein del arbeid vert gjort utan at ei skulemiljøsak og ein aktivitetsplan vert oppretta. Vi fekk også inntrykk av at personalet ikkje hadde lik forståing/praksis for når skuleleiinga skal få beskjed om ei sak som må undersøkast.

Alle saker som handlar om skulemiljø er tidssensitive. Og for elevar som står oppi det, er det viktig at det vert gjort noko så raskt som mogleg. Elevar, føresette og tilsette ved skulen kan i nokre tilfelle oppleve at skulen ikkje undersøker så raskt som dei skulle ønske. Når enkeltsaker ikkje vert undersøkt raskt nok, blir eleven sitt beste heller ikkje tatt omsyn til i denne fasen av saka.

Kommunen sine rutinar er på plass, men det kan sjå ut til at undersøkingane i praksis ikkje alltid samsvarer med rutinane.

Konklusjon

Det er ikkje godtgjort at skulen alltid undersøker saka så raskt som saka tilseier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.

Om skulen/skuleeigar undersøker saka straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt av ein som arbeider på skulen

Observasjonar

Øyra skule har ikkje hatt saker etter oppl. § 9 A-5 dei siste tre åra. Det kjem også fram i RefLex at tilsette ikkje har opplevd den aktuelle problemstillinga.

I tilsendt dokumentasjon er det lagt ved eit dokument for Øyra skule som er under arbeid. Her står det mellom anna:

«Dersom ein tilsett krenker eller mobbar einskilde elevar eller grupper av elevar, skal rektor sørgje for at åtferda tek slutt snarast, og behandle saka som ei personalsak. Saka skal meldast til kommunen sitt avvikssystem og kommunalsjef vert varsla».

I *Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap. 9A* står det at dersom tilsette får mistanke om eller kjennskap til at ein tilsett krenker eleven, så skal den tilsette straks melde til rektor. Dersom ein i skulen si leiing står bak krenkingane, skal det straks varslast til skuleeigar.

Kommunen har også ei sjekkliste i høve opplæringslova. Her vert det òg berre vist til delplikta om å varsle.

Våre vurderingar

Når det gjeld dokumentet som ikkje er ferdig utarbeidd for Øyra skule, peika både avdelingsleiar skule og skuleleiinga på at her er det uheldige formuleringar, og dokumentet er ikkje sikra av kommunen. Statsforvaltaren reknar med at når dokumentet er ferdig, er formuleringane i tråd med regelverk og dokumentet sikra av kommunen.

I kommunen sine *Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap. 9A*, kjem det ikkje fram at det skal undersøkast og heller ikkje spesifikt kva undersøkingar som skal setjast i gang dersom det er ein som arbeider på skulen som er mistenkt for å ha krenkt ein elev.

Det kjem fram gjennom intervju at kommunen, skuleleiinga og tilsette har ei heilt klar oppfatning av/plan for at det skal varslast til rektor eller direkte til skuleleiinga, alt etter om det er tilsette eller skuleleiinga som står bak krenkingane etter § 9 A-5. Kommune- og skuleleiinga samt dei tilsette er tydelege på at slike saker skal undersøkast og på kven som skal undersøke dei, sjølv om det i dei skriftlege rutineane berre er vist til plikta til å varsle.

Statsforvaltaren oppfattar det slik at leiinga vil gjennomføre undersøkingar straks, slik ein med rimelegheit kan forvente, og at også barnet sitt beste vil bli tatt omsyn til.

Konklusjon

Det er godtgjort at skulen/skuleeigar undersøker saka straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt av ein som arbeider på skulen.

Om skulen/skuleeigar gjennomfører dei undersøkingar som ut frå ein fagleg standard med rimelegheit kan forventast

Observasjonar

Når det gjeld retningslinjene for Volda kommune og Øyra skule les vi at det er rektor som har ansvaret for den formelle saksgangen. Her finn vi korleis undersøkingane skal gjerast, kva ei undersøking bør/kan innehalde og at undersøkinga skal konkludere endeleg kva ein skal gjere vidare. Her finn vi også at rektor i møte delegerer ansvar og oppgåver med undersøkingar i den enkelte saka.

Ifølge RefLex svarer omtrent alle tilsette at skulen gjennomfører undersøkingar ut frå ein fagleg standard.

I tilsendte aktivitetsplanar ser vi at samtale er gjennomgåande brukt i undersøkingsfasen. I ein av dei tilsende aktivitetsplanane som omhandlar skulemiljø, kan vi sjå at observasjon er tatt i bruk.

Gjennom intervju med skuleleiinga og tilsette får vi inn litt ulike svar. Nokon er særskilt klar og tydeleg på at skulen straks startar med undersøkingar og opprettar aktivitetsplan. I undersøkingsfasen har kontaktlærarane samtale med eleven som saka gjeld, og kontakt med heimen. Det vert òg gjennomført samtale med elevar som er årsak til at skulemiljøet ikkje vert opplevd som trygt.

Tilsette fortel at observasjon er viktig i denne fasen. Det kan ta litt tid i sjølve undersøkingsfasen for å finne årsaka til utrygt skulemiljø. Det vert peika på at rutinane for dette arbeidet finst i «Sikker planarbeidsflyt». Det blir òg fortalt at rutinane vert gått gjennom kvart år på fellesmøtet, det blir tatt inn i årshjulet, og skulemiljø er eit gjennomgåande tema på tysdagsmøte.

Det kjem òg fram i intervju at arbeidet med skulemiljøsaker har vore litt for personavhengig. Det er ikkje eit fullt ut ferdig system på alt, og skulen jobbar no for å systematisere og digitalisere arbeidet.

Våre vurderingar

I ei skulemiljøsak er god kvalitet på undersøkingane ein føresetnad for å kunne vurdere kva som er eigna tiltak i ei gitt sak. Skulen kan til dømes nytte systematiske observasjonar og usystematiske observasjonar. I systematisk observasjon planlegg tilsette på førehand kva for handlingar, aktivitetar eller situasjonar som skal observerast. I tilsende aktivitetsplanar fann vi observasjon som ein del av undersøkinga. Dei loggførte observasjonane verkar for tilsynet for det meste å vere usystematiske observasjonar.

Tilsynet ser at undersøkingsmetoden som vert nytta i skulemiljøsaker, er litt for lite variert, og at det for det meste er samtale som vert nytta. Når det er sagt, kan mykje god informasjon kome fram under ein godt tilrettelagt samtale. I undersøkingsfasen må skulen ta omsyn til eleven sitt beste. Observasjonane våre tilseier at elevane blir tilstrekkeleg høyrde og at elevane sitt beste blir tatt omsyn til i undersøkingane.

Tilsynet vurderer det slik at sluttresultatresultatet på undersøkingane held fagleg standard, men at der kan vere ein risiko for at undersøkingsmetodane innimellom vert litt for tilfældige og usystematiske. Gjennom tilsynet har vi fått informasjon om at skulen er i eit pågåande arbeid når det gjeld å systematisere og digitalisere arbeidet. Samstundes er kommunen sine rutinar på plass.

Konklusjon

Det er godtgjort at skulen/skuleeigar gjennomfører dei undersøkingar som ut frå ein fagleg standard med rimelegheit kan forventast.

Om skulen/skuleeigar dokumenterer kva som vert gjort for å oppfylle undersøkingsplikta

Observasjonar

Det vert vist til «sikker flyt» for dokumentering i saker. Der ligg det òg malar for aktivitetsplan, loggskjema for undersøkingar og oppfølgingslogg. Det vert også vist til Compilo, der ein finn meir om gangen i arbeidet med skulemiljøsaker. Det ligg også ved mal og rutinar for elevsamtalar.

I «Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap.9A» står det:

«I alle slike saker er det viktig å dokumentere alt som skjer, også dokumentasjon på tidelegare hendingar kan vere relevant. Det kan vere meldingar, e-postar, telefonsamtalar, individuelle samtalar og liknande. Dette for å dokumentere kva ein faktisk gjer/har gjort. Dokumentet skal leggjast i eleven si mappe på sikker arbeidsflyt (SA), som interne, saksførebuande notat. Desse kan ein som organ gjere unntak frå innsyn, jf. off. lova § 14. Når ein finn det naudsynt, legg ein dokumentet i elevmappa til eleven. Denne har foreldre/føresette innsynsrett i.»

I tilsende skulemiljøsaker er det lagt ved loggar, referat frå samarbeidsmøte og utviklingssamtalar.

Gjennom intervju med skuleleiinga og tilsette får vi litt ulike svar. Nokon seier at sikker arbeidsflyt har eit godt skjema for logg, og at logg er eit viktig dokument og at det vert brukt aktivt. Andre fortel at tilsette har blitt betre til å føre logg, men at det fortsett er personavhengig. Det kjem òg fram at mykje godt arbeid knytt til skulemiljøsaker vert utført i praksis, men ikkje alltid dokumentert. Nokon meiner at det vert vanskeleg å ha oversikt på absolutt alt når skulen er så stor, men at dei har eit system for saksgang. Tilsette på SFO har derimot ikkje tilgang til sikker flyt, men dei melder vidare til lærar og rektor.

Våre vurderingar

I tilsende skulemiljøsaker finn Statsforvaltaren at mykje arbeid vert dokumentert. Samstundes kjem det fram i intervju med skuleleiing/tilsette at mykje arbeid vert utført utan at det vert dokumentert og at det er personavhengig. Skulen har eit system for loggføring og dokumentasjon, men det kan sjå ut til at dette ikkje fullt ut vert tatt i bruk.

Kommunen sine rutinar er klare når det gjeld *kva* som skal dokumenterast i undersøkingsfasen. *Kva* som vert definert som *naudsynt* å dokumentere i elevmappa til eleven, er ikkje nærare beskrive. Dette kan føre til uklare retningslinjer for tilsette.

Konklusjon

Skulen/skuleeigar dokumenterer ikkje alltid *kva* som vert gjort for å oppfylle undersøkingsplikta.

Om kommunen sin internkontroll er tilpassa for å hindre eller førebygge brot på undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta

Observasjonar

På spørsmål i eigenvurderinga svarer kommuneleiinga og skuleleiinga ja på at kommunen sin internkontroll er tilpassa for å hindre/forebygge brot på undersøkings- og dokumentasjonsplikta. Skulane vert pålagde å gjennomføre ei eigenvurdering i form av ei sjekklister. Skuleleiinga kommenterer at dei svarer på sjekklister i starten av skuleåret, at eit eige punkt handlar om retten til eit trygt og godt skulemiljø og at dei gjer ei risikovurdering. Dei har rutinar, planer og retningslinjer for skulemiljøsaker.

Rektor fortel i intervju at det ikkje er mogleg å få gått gjennom rutinar og internkontrollsystemet i oppstarten av skuleåret med alle, då SFO-tilsette ikkje kan delta på desse tidspunkta.

I samtale med kommunalsjefen og avdelingsleiar skule peika vi på at delpliktene å *undersøke* og *sette inn tiltak* ikkje er med i sjekklister knytt til §§ 9A-4 og 9A-5. Kommuneleiinga svarer at det i sjekklister vert vist til kapittel 9A, og derfor er det underforstått at undersøkingar og tiltak vert vurdert under fleire lovparagrafar. Vidare formidlar avdelingsleiar skule at kommunen no vil tydeleggjere sjekklister for å sikre at vurderinga omfattar alle delpliktene i aktivitetsplikta.

Vidare fortel avdelingsleiar skule at kommunen nyttar Compilo, og at tilsette skal vere kjent med avvikssystemet. Krava er tydelege om plikta til å varsle og kven det skal varslast til.

I kommunen si «*Kvalitetshandbok - roller og ansvar*» vert det presisert at også brot på lover og prosedyrar er eit avvik, og at alle tilsette i kommunen har ein rett til å melde avvik, og ei plikt til å melde alvorlege avvik.

Når det gjeld avvikssystemet har kommunedirektøren og leiarane ansvar for kommunen sitt kvalitetsarbeid, og har mynde til å lukke avvik. Avvik skal lukkast når kommentarar og eventuelle tiltak er utført. Gjennom intervju med skuleleiinga og tilsette kjem det fram at det er mangel på vikarar og ressursar som det blir meldt avvik på, samt utagering frå elevar. I intervju med tilsette

kjem det fram at dei ikkje er kjent med at dei kan melde regelverksbrot på delpliktene i §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Våre vurderingar

I «Sjekklista i høve til opplæringa» knytt til §§ 9 A-4 og 9 A-5, manglar delpliktene å undersøke og å sette inn tiltak. Slik tilsynet ser det, vert det uklart om desse delpliktene vert risikovurderte. Sjekklista synest ikkje eigna for dette. Konsekvensane kan vere at risiko for mogleg regelverksbrot ikkje blir avdekt her.

Kommunen sin internkontroll samsvarer ikkje fullt ut med det som vert utført i praksis når det gjeld å melde avvik for regelverksbrot. I intervju med skuleleiinga og tilsette kjem det fram at det ikkje vert meldt avvik knytt til brot på aktivitetsplikta. Kommunedirektør fortel i intervju at dette kan skuldast haldningar og kultur i skuleverket, og for å få dette på plass krevst ei forventningsavklaring frå leiar, og ein må vere tydeleg og arbeide i prosess.

Statsforvaltaren stiller også spørsmål om *alle* tilsette har tilgang eller har fått opplæring når det gjeld å melde avvik, særskilt med tanke på SFO-tilsette og assistentar. Det kjem fram at dei har hatt ein gjennomgang av Compilo for fleire år sidan, men ikkje fått opplæring i korleis ein loggar seg på.

Tilsynet er av den oppfatninga at kommunen ikkje gjer ei fullverdig risikovurdering og har derfor ikkje sikra tilstrekkeleg at det blir meldt frå om regelverksbrot på undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta.

Konklusjon

Kommunen sin internkontroll er ikkje tilstrekkeleg tilpassa for å hindre eller førebygge brot på undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta.

Om kommunen avdekker og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta ikkje vert oppfylt

Observasjonar

På spørsmål om dette i eigenvurderinga svarer kommune- og skuleleiinga ja. Kommuneleiinga skriv at rektor set inn tiltak for å redusere risiko for avvik, dersom ROS-analysane viser fare for at pliktene knytt til oppl. kap. 9A ikkje vert oppfylt. Skuleleiinga skriv at alvorlege saker vert følgde opp av kommuneleiinga/skuleeigar, men at dei ikkje opplever noko kontroll frå skuleeigar på korleis skulen følger opp andre saker.

Når det gjeld kommunen sitt avvikssystem og *Sjekkliste* viser vi til omtale av dette under 2.2.1, «Kommunen sin internkontroll»..

Våre vurderingar

I tilsend dokumentasjon skildrar kommunen eit internkontroll system som synast eigna til å avdekke risiko for lovbrøt. Som tidlegare skriv melder tilsette avvik på det som gjeld utagering og mangel på vikarar. I intervju kjem det fram at dei ikkje har eit godt nok fungerande system i skulen, når det gjeld å avdekke og førebygge risikoen for at undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta ikkje vert oppfylt.

Avdelingsleiar skule fortel at rektor er ansvarleg for å lukke avviket innan rimeleg tid, og det kan lukkast når det er skrivne inn tiltak. Om rektor ikkje får lukka eit avvik eller vel å sende det vidare

oppover, vert det sendt til avdelingsleiar skule. Då vert avviket returnert tilbake til skulen for at rektor må setje inn styringstiltak for å lukke det.

Tilsynet meiner at det er ein fare for at det ikkje vert meldt om lovbrøt på aktivitetsplikta og at det derfor ikkje vert følgt opp frå kommunen si side med korrigerande tiltak.

Konklusjon

Det er ikkje godtgjort at kommunen avdekkjer og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta ikkje vert oppfylt

2.2.3 Plikta til å sette inn tiltak

Om skulen set inn tiltak så raskt som saka tilseier

Observasjonar

Ein god del lærarar og leiinga ved skulen skriv i eigenvurderinga i RefLex at dei set inn tiltak så snart det er gjort undersøkingar. Nokre gonger set dei inn tiltak straks medan dei undersøker saka nærare. Gjennom intervju med dei tilsette og samtalar med elevar og foreldre kjem det fram at det ikkje alltid er slik.

Ved gjennomgang av dokumentasjon og intervju, ser vi i fleire saker at gjentatte bekymringsmeldingar er sendt i tidleg fase, både til rektor og skuleeigar, men aktivitetsplan med tiltak er ikkje på plass før det har gått fleire månader. I andre skulemiljøsaker går det kortare tid før ei sak blir meldt, undersøkingar gjort og til aktivitetsplan er på plass med tiltak for å trygge eleven.

I Volda kommune sine «Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap. 9A», er det tydelege krav til at undersøkinga skal munne ut i ein skriftleg plan med tiltak for kva som skal til for å trygge eleven. Det er også sett opp punktvis døme på tiltak. Det er presisert at både skriftleg plan med tiltak og gjennomføring av tiltaka i planen skal gjennomførast «så snart som råd».

Våre vurderingar

Gjennom intervju og dokumentasjon, ser vi at skulen ikkje har ein felles praksis med å sette inn tiltak så raskt som saka tilseier. I fleire saker vurderer vi at skulen set inn tiltak raskt nok, men vi ser òg at det har svikta i enkelte saker ved at tiltak er sett inn for seint. For elevar der det tar for lang tid før dei får hjelp, kan dette få alvorlege konsekvensar.

Når skuleleiinga og andre tilsette erkjenner at dei ikkje får følgt opp alle skulemiljøsaker raskt og godt nok, vurderer vi det som at skulen heller ikkje set inn tiltak så raskt som kvar enkelt sak tilseier. Funn i enkeltsaker tyder på det same. At skulen ikkje følger opp alle elevar med behov for tiltak, er i strid med at barnet sitt beste skal vere eit grunnleggjande omsyn.

Konklusjon

Det er ikkje godtgjort at skulen set inn tiltak så raskt som saka tilseier.

Om skulen/skuleeigar set inn tiltak straks når det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt av ein som jobbar på skulen, eller ein i skuleleiinga

Observasjonar

Som nemnt tidlegare i rapporten har ikkje Øyra skule hatt saker etter opplæringslova § 9 A-5 dei tre siste åra. Det kjem og fram i RefLex at tilsette ikkje har opplevd aktuell problemstilling. Tilsendt dokumentasjon som omhandlar dette kontrollpunktet, har vi kommentert og vurdert tidlegare i rapporten og vi viser til det i kapittel 2.2.2.

Våre vurderingar

I «Retningslinjer for saker som gjeld opplæringslova kap. 9A» og i «Sjekkliste i høve til opplæringslova» kjem det ikkje spesifikt fram at *tiltak* skal settast inn dersom det er ein som arbeider på skulen som er mistenkt for eller har krenkt ein elev. Det var derfor viktig for oss å få bekrefta gjennom eigenvurderingar i RefLex og intervju kva skulen og skuleeigar ville gjort i ei slik tenkt sak.

Det kjem fram gjennom eigenvurderingane at kommunen, skuleleiinga og tilsette har ei klar oppfatning av at det skal varslast til rektor eller direkte til skuleeigar, alt etter om det er tilsette eller skuleleiinga som står bak krenkingane etter § 9 A-5.

Gjennom intervju fekk vi klare svar frå assistentar, miljøretteleiarar, lærarar og skuleleiinga om kven ein skal varsle, og at det er skuleeigar som skal varslast direkte og behandle saka om nokon i skuleleiinga har krenkt ein elev. Vi vurderer at det her er ei felles og korrekt forståing for kven som har ansvaret med å sette inn tiltak etter § 9A-5.

Konklusjon

Det er godtgjort at skulen og skuleeigar set inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt av ein som arbeider på skulen.

Om skulen/skuleeigar vurderer konkret kva tiltak som er eigna

Observasjonar

Skuleleiinga/tilsette svarer positivt i RefLex på at dei vurderer konkret kva tiltak som er eigna.

Statsforvaltaren bad om dokumentasjon på kap. 9 A-saker då vi varsla tilsynet. Vi har i dokumentasjonen mottatt 7 aktivitetsplanar med tilhøyrande dokumentasjon. Planane har same mal. Det varierer frå aktivitetsplan til aktivitetsplan kva for tiltak som er skissert og kor mange tiltak som skal gjennomførast.

Vi observerer at fleire av planane er knytt til «*Når fråvæer uroar*». I desse sakene trivast eleven på skulen, men har sjukdom som gjer det vanskeleg å kome på skulen. Etter at tiltak og evalueringar har halde på ei stund, vert det oppretta ein aktivitetsplan som omhandlar skulemiljø.

Gjennom intervju kjem det fram at miljøretteleiarane i stor grad vert involverte i fråvæerssaker, men ikkje i like stor grad når det gjeld tiltak i skulemiljøssaker. Elles jobbar skulen førebyggjande med skulemiljøet. Dei nyttar mellom anna programmet "Zippys venner".

Vi har fått informasjon frå skuleleiinga om at rektor og assisterande rektor har delt ansvaret mellom seg for kven som skal ha ansvaret for saker som kjem inn. Assisterande rektor har

ansvaret for 1.-4. trinn, medan rektor har ansvaret for 5.-7. trinn. Dei kan òg dele saker mellom seg ut ifrå kven som har god relasjon til elev/føresette.

Skuleleiinga fortel i intervju at rektor og assisterande rektor har møte kvar fredag. Her blir skulemiljøsaker og tiltak drøfta, og vidare diskutert med føresette og elev. Skuleleiinga peikar på at tiltaka må vere tilpassa den enkelte elev.

Vidare kjem det fram i intervju med skuleleiinga og tilsette at dei har oppretta eit ressursteam og skulen har eit miljøteam. Deltakarane i miljøteamet møtast ein gong i veka og møtet omhandlar alle elevane. Saker som vert tatt opp her, kjem vidare inn i ressursteam. Ressursteamet har fast møtedag kvar tysdag og består av rektor, assisterande rektor, helsesjukepleiar og sosiallærar. Her får dei inn ei breidde rundt sakene, og dei kan òg løysast i fellesskap.

Våre vurderingar

Det å nytte Zippys venner kan vere med å betre klassemiljøet og bidra positivt i det systematiske arbeidet kring elevane sitt skulemiljø. Når det gjeld eigna tiltak som kan gi eleven eit trygt og godt skulemiljø, må tiltaka vere tufta på faglege og konkrete skjønnsvurderingar. Eit overordna premiss for kva som er å rekne som eit eigna tiltak, er omsynet til barnet sitt beste og barnet sin rett til å bli høyrte.

Vi merkar oss i intervju at det blir kommentert at det i nokre tilfelle er naudsynt å sette inn tiltak straks, og før undersøkingar er ferdig. I desse tilfella kan det vere at ein må endre på tiltak fordi undersøkingar viser at ein ikkje treff heilt med hastetiltak, eller at det er behov for fleire tiltak.

Gjennom tilsende aktivitetsplanar ser vi at nokre av tiltaka er ulike, alt etter kva som skal løysast. Elevar er forskjellige, og dei kan til dømes vere utsett for ulike krenkingar. Vi ser at nokre planar har individuelle tiltak for å trygge eleven. Andre aktivitetsplanar har både individuelle tiltak og klassemiljøtiltak som er sett inn for heile klassen. Det er eleven si subjektive oppleving av krenkingane og kva dei har blitt utsett for, som i slike tilfelle må vere grunnlaget for kva for tiltak som skal leggjast til grunn. Ved at tiltak blir drøfta i ulike forum på skulen, og med eleven og føresette, er tilsynet av den oppfatning at skulen/skuleeigar vurderer konkret kva tiltak som er eigna, og omsynet til barnet sitt beste og barnet sin rett til å bli høyrte vert tatt i vare.

Konklusjon

Skulen/skuleeigar vurderer konkret kva tiltak som er eigna.

Om skulen/skuleeigar evaluerer tiltaka jamleg og om tiltaka vert endra ved behov

Observasjonar

Mange tilsette svarer ja på dette spørsmålet i RefLex, men det blir også vurdert at det er lett for at aktivitetsplanen blir eit statisk dokument. Det kjem også fram at tiltak blir evaluerte og endra, men at det ikkje er godt nok dokumentert. Gjennom intervju gir fleire av dei tilsette uttrykk for at skulen i nokre skulemiljøsaker evaluerer tiltaka, men at det i andre saker ikkje blir gjort. Nokre meiner at skulen har eit forbettringspotensial i høve dette.

Våre vurderingar

Ved gjennomgang av tilsendte skulemiljøsaker finn vi at fleire aktivitetsplaner er evaluerte og at det er datofesta når sakene er avslutta. Andre skulemiljøsaker er lite evaluerte, og det går ikkje

fram om saka er avslutta eller framleis er pågåande. Nokre av sakene har omfattande loggføringar undervegs, men det er ikkje samanfatta og vist til endringar i aktivitetsplanen.

I vår samtale med elevar og foreldre får vi ulike svar. Det kjem fram at ikkje alle veit om at tiltaka er evaluerte og endra ved behov, og dei har ikkje vore med på å evaluere aktivitetsplanen.

Det kjem samtidig fram at nokre har vore med på å evaluere, og dei er einige i at saka har løyst seg.

At det er elevar som ikkje veit om dei lenger har ein aktivitetsplan, eller at tiltaka over tid ikkje løyser problemet, kan vere mangel på medverking i evalueringsprosessen og utilstrekkeleg omsyn til barnets beste jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og artikkel 3. Vi er også usikre på om dei lærarane og miljørettleiarane som har mykje med eleven å gjere i skulekvardagen, har fått tilgang til eleven sin aktivitetsplan. Med slik tilgang kan dei i større grad vere med og observere konkret kva som hjelper og kva ein kan endre på, for å trygge eleven i den enkelte saka.

Vi vurderer at skulen ikkje har ein felles rutine for å evaluere tiltaka jamleg saman med eleven. Dette inneber også å sjå på kva tiltak som har hjelpt, kva som eventuelt kan endrast på og om det er behov for å sette inn nye tiltak for å trygge skulemiljøet til eleven.

Konklusjon

Skulen/skuleeigar evaluerer ikkje tiltaka jamleg i alle saker, og endrar derfor ikkje tiltaka i tilstrekkeleg grad ved behov.

Om skulen/skuleeigar lagar ein skriftleg plan når dei set inn tiltak i ei sak, og om den skriftlege planen inneheld minimumskrav til innhald

Observasjonar

I dokumentasjonen har vi som tidlegare nemnt mottatt 7 aktivitetsplanar. Dei er utforma ut i frå ein felles mal. Den viser til Opplæringslova kapittel 9 A og elles til § 9 A-4. Det er datofesta når planen er starta, og ei tom ramme der ein skal skrive inn namn til eleven og årstrinn, skule, føresett og kven som er kontaktlærar.

Vidare er planen delt inn i kva saka gjeld, undersøkingar som er gjort og ein lengre ramme/rubrikk med overskrifta «tiltak – Aktivitetsplan». Her skal det fyllast inn kva som skal løysast, kva tiltak skulen har planlagt, når tiltak skal gjennomførast, kven som er ansvarleg for gjennomføring og evaluering av tiltak. Denne ramma blir gjentatt og skal fyllast ut etter kvart som skulemiljøsaka er aktiv. Det er òg lagt inn at det skal fyllast inn tidspunkt for felles evaluering av tiltaka.

I planen skal det kryssast av om eleven/føresette har medverka til utarbeiding av planen. Det er òg lagt inn til utfylling om det er oppfølgingsmøte undervegs, og til slutt ei ramme/rubrikk med overskrifta «Evaluering» der ein i samråd med elev og føresette skal datofeste når aktivitetsplanen er avslutta og slå fast at eleven eventuelt har fått det trygt og godt.

Gjennom intervju og svara i eigenvurderingane i RefLex kjem det fram at dei aller fleste stadfestar at skulen/skuleeigar lagar ein skriftleg plan når dei set inn tiltak, og at den skriftlege planen inneheld minimumskrav til innhald.

Våre vurderingar

Krava til innhaldet i aktivitetsplanen går fram av oppl. § 9A-4 sjette ledd bokstav a) til e):

«Planen skal summere opp undersøkingane, skulen sine vurderingar og vidare planer, og skal som minimum innehalde

- a) kva problem tiltaka skal løyse*
- b) kva tiltak skulen har planlagt*
- c) når tiltaka skal gjennomførast*
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka*
- e) når tiltaka skal evaluerast»*

Ved gjennomgang av aktivitetsplanane opp mot krava i lova vurderer vi at dei inneheld det dei skal. I tillegg har skulen valt å legge inn i planen kva for undersøkingar som er gjort.

Konklusjon

Skulen lagar ein skriftleg plan som inneheld opplæringslova sine minimumskrav til innhald.

Om kommunens internkontroll er tilpassa for å hindre eller førebygge brot på tiltaksplikta og krav om å lage ein skriftleg plan

Observasjonar

Gjennom intervju med skuleleiinga og tilsette kjem det fram at det er mangel på vikarar, ressursar og utagering frå elevar det har blitt meldt avvik på i kommunens internkontroll. I intervju med tilsette kjem det òg fram at dei ikkje er kjent med at dei kan melde brot på delpliktene i §§ 9A-4 og 9A-5.

Vi viser elles til observasjonane gjort i kapittel 2.2.2 under kommunens internkontroll for å hindre eller forebygge brot på undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta.

Våre vurderingar

Med bakgrunn i at vi tidlegare har funne at kommunen har manglar i sjekklista i høve skulane si risikovurdering for opplæringslova kapittel 9 A, og at tilsette ikkje melder avvik i Compilo ved brot på aktivitetsplikta, er det ikkje godt gjort at kommunen hindrar eller førebygger brot på tiltaksplikta og kravet om å lage ein skriftleg plan. Vi viser òg til vurderingane gjort i kapittel 2.2.2.

Konklusjon

Kommunen sin internkontroll er ikkje fullt ut tilpassa for å hindre eller førebygge brot på tiltaksplikta og kravet om å lage ein skriftleg plan.

Om kommunen avdekkjer og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at tiltaksplikta og kravet om å lage ein skriftleg plan ikkje blir oppfylt.

Observasjonar

Skuleeigar svarer positivt på spørsmål om dette i RefLex.

Skuleeigar svarer vidare i eigenvurderinga at rektorane årleg skal gjennomføre ei ROS-analyse knytt til mellom anna opplæringslova kap. 9A. Dette gjer rektor ved oppstart ved kvart skuleår. Dersom ROS-analysen skulle vise at det er grunn til uro for at pliktene eller kravet om skriftleg

plan ikkje er oppfylte, vil skuleeigar sjå til at rektor gjer greie for tiltak som skal redusere risiko for avvik.

Skuleleiinga svarer vidare at kommunen er informert og følger opp alvorlege saker som skulen informerer om. Vidare kjem det fram at saker som skulen ikkje melder til skuleeigar, ikkje blir følgt opp.

Når det gjeld avvikssystemet viser vi til kapittel 2.2.2.

Våre vurderingar

Statsforvaltaren ser gjennom omfattande dokumentasjon og intervju med kommuneleiinga at Volda kommune har lagt ned mykje arbeid i å få på plass eit internkontrollsystem for sin kommune etter den nye kommunelova. Vi ser at rektorane gjer risikovurdering kvar haust og gjerne i løpet av skuleåret ved behov på viktige område frå skulekvardagen, mellom anna ved bruk av kommunens sjekklister.

Vi har tidlegare vist til at svara i intervju med dei tilsette tilseier at skulen ikkje har eit fullt ut fungerande system for å avdekke og førebygge risikoen for at undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta vert oppfylt. Vi ser igjen det same i forhold til plikta til å sette inn tiltak og kravet om å lage ein skriftleg plan. Dette kan mellom anna medføre at elevar med eit utrygt skulemiljø ikkje får hjelp tidsnok.

Tilsynet meiner at det er ein fare for at kommunen ikkje avdekker og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at tiltaksplikta ikkje blir oppfylt.

Konklusjon

Det er ikkje godtgjort at kommunen sin internkontroll avdekker og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at tiltaksplikta og kravet om ein skriftleg plan ikkje blir oppfylt.

3 Varsel om pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje overheld regelverket på alle område. Kommunen som eigar har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir følgde. Vi varslar at vi vil fatte eit vedtak der vi pålegg dykk å rette opp følgjande forhold, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

Plikta til å undersøke

1. Kommunen skal sikre at skulen og skuleeigar oppfyller plikta til å undersøke saka ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø, eller blir krenkt av ein som arbeider på skulen, jf. opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommunelova § 25-1. Kommunen skal sikre at:
 - a. skulen undersøker saka så raskt som saka tilseier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø.
 - b. skulen/skuleeigar dokumenterer kva som vert gjort for å oppfylle undersøkingsplikta.
 - c. kommunen sin internkontroll er tilpassa for å hindre eller førebygge brot på undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta.

- d. kommunen avdekker og følger opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge risikoen for at undersøkingsplikta og dokumentasjonsplikta ikkje vert oppfylt.

Plikta til å sette inn tiltak

2. Kommunen skal sikre at skulen og skuleeigar tar i vare plikta til å sette inn tiltak slik at elevane får eit trygt og godt skulemiljø, jf. opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommunelova § 25-1. Kommunen skal sikre at:
 - a. skulen set inn tiltak så raskt som saka tilseier, når ein elev seier at skulemiljøet ikkje er trygt og godt, eller undersøkinga viser det.
 - b. skulen/skuleeigar evaluerer tiltaka jamleg, og at tiltaka vert endra ved behov.
 - c. kommunen sin internkontroll er tilpassa for å hindre eller førebygge brot på tiltaksplikta og kravet om å lage ein skriftleg plan.
 - d. kommunen avdekker risiko for at tiltaksplikta og krava om å lage ein skriftleg plan ikkje blir oppfylt. Kommunen må følgje opp med korrigerande tiltak for å hindre eller førebygge brot på desse pliktene.

4 De kan gi tilbakemelding på rapporten

De har rett til å uttale dykk før vi fattar vedtak, jf. forvaltningslova § 16. De kan uttale dykk om alt i rapporten, både om korleis vi beskriv fakta og korleis vi forstår lova, om våre vurderingar og våre reaksjonar. Dersom de meiner rapporten inneheld feil, bør de grunngi kvifor.

Frist for tilbakemelding er 20. desember 2022.

På bakgrunn av uttalen frå dykk vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innhaldet i rapporten. Dersom vi opprettheld vår konklusjon om at det er brot på regelverket, vil vi fatte vedtak.

De har rett til innsyn i dokumenta i saka, jf. forvaltningslova § 18.

Molde, 24. november 2022

Jorunn Øen Nesje, tilsynsleiar

Liv Torild Karlsvik, seniorrådgivar

Elin Braa Rangnes, fagleiar

Liste over dokumentasjon:

- Internkontroll i Volda kommune- overordna for kommunen
- ROS-analyse mal for kommunen
- Sjekkliste- lover og forskrifter- internkontroll Volda kommune
- Internkontroll, jf. Opplæringslova § 13-10
- Internkontroll, forsvarleg system frå skulane
- Internkontroll, forsvarleg system. Avdelingsleiar skule
- Delegeringsfullmakt. Kommunalsjef -- avdelingsleiar skule
- Delegeringsfullmakt. Avdelingsleiar skule --rektorar i grunnskulane og kulturskulen
- Rektor - omtale av funksjon august 2022
- Assisterande rektor - omtale av funksjon august 2022
- Forventningar til leiarar i Volda kommune
- Arbeidsreglement__ Volda kommune
- Prosedyre_og_retningsliner_for_handtering_av_konflikter_ Volda kommune
- Kontaktlærer - omtale av funksjon
- Stillingsomtale - miljørettleiar i skule
- Kommunal retningsline - saker som gjeld opplæringslova kap. 9A
- Rettleiar - når fråvær uroar oss
- Mandat, TSG
- Kvalitetshandbok. Gjeld Compilo og avvikssystem.
- Kommunalt innsatsteam mot mobbing - beskriving av teamet sine oppgåver og funksjon
- Oppvekstplan for Volda kommune 2022-2027
- info føresette- kommunikasjon mellom heim og skule. August 2022 - Voldaskulen
- informasjon på heimesida til Volda kommune, om melding om uro kring skulemiljø- mobbing
- Spesifikke dokument / rutineskildringar som gjeld Øyra skule – utarbeida lokalt ved skulen
- Arbeid med elevundersøkingar - Øyra skule
- Dokumentasjon vedrørande 7 skulemiljø saker
- Dokumentasjon vedrørande 2 skulemiljø saker som kommunen har vore delaktig i gjennom aktivitetsplan og møte
- Oversikt over skulemiljø saker frå alle kommunale skular i kommunen, meldt til skuleeigar skuleåret 21/22
- Oversikt over lærarar og miljøpersonale ved Øyra skule

Kommuneleiinga, skuleleiinga og dei tilsette ved skulen har svart på eigenvurdering om tilsynsystemet på reflex.udir.no Det vart gjennomført stadleg tilsyn 4. og 5. oktober 2022.

Det vart gjennomført gruppeintervju med:

assistentar, faglærarar, kontaktlærarar, miljørettleiarar, skuleleiing; assisterande rektor samt SFO leiar, kommuneleiing; kommunalsjef og avdelingsleiar skule.

Det vart gjennomført egne intervju med: Rektor, og kommunedirektør. Det vart gjennomført separate samtalar med: 3 par føresette og 2 elevar som har hatt aktivitetsplan.

STATSFORVALTAREN I MØRE OG ROMSDAL

Postboks 2520, 6404 Molde | sfmrpost@statsforvalteren.no | [Statsforvaltaren i Møre og Romsdal \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no)

