

Stavanger kommune
v/Rådmann
Postboks 8001

18.02.2019

4068 Stavanger

ENDELIG

TILSYNSRAPPORT

Skoleeiers forsvarlige system

Stavanger kommune

Tema og formål

Fra januar 2018 er det innført et nytt felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet. Tilsynet omfatter offentlige og frittstående skoler og strekker seg over fire år. Tilsyn med elevenes skolemiljø er et av temaene som inngår i det nye felles nasjonale tilsynet.

Det overordnede målet med tilsynet er å medvirke til en styrking av arbeidet med elevenes skolemiljø, og av skolens evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd i skolen. Gjennom å undersøke skolens praksis vil eventuelle brudd på regelverket avdekkes. Fylkesmannen vil gjennom pålegg kreve at eventuelle brudd på regelverket blir rettet.

Et trygt og godt skolemiljø er en viktig innsatsfaktor for en god skole, og for realisering av formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistrivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbyttet.

Skolemiljøet handler om mellommenneskelige forhold. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte elev skal kunne utvikle seg positivt. Skolen er en av de mest sentrale arenaer i barns og ungdommers liv. Skolen er stedet for læring og utvikling, men uten en grunnleggende følelse av trygghet, tilhørighet og inkludering, vil ikke læring få det riktige fokus.

Temaet for tilsynet er rettet mot skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, skolens plikt til å arbeide forebyggende, og skolens plikt til å informere og involvere elever og foreldre. Det overordnede formålet med tilsynet er å medvirke til at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Tilsynet skal være med å sikre at skoleeier og skoleledere

- sørger for at tilsatte følger med, gripe inn, varsler, undersøker og setter inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- driver et forebyggende, kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme et trygt og godt skolemiljø
- har et forsvarlig system for å vurdere om og følge opp at skolene oppfyller elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
2	Skoleeiers forsvarlige system	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	Våre observasjoner og vurderinger	8
2.3	Våre konklusjoner	11
3	Frist for retting av regelverksbrudd.....	11
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon.....	13

1 Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Stavanger kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

Stavanger kommune er en kommune med ca. 133 000 innbyggere. Stavanger-skolen har rundt 15 000 elever fordelt på 41 skoler.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Stavanger kommune i brev av 22.08.2018. Skolene er valgt ut med grunnlag i risikovurderinger, blant annet med bakgrunn i elevundersøkelsen. En stor kommune som Stavanger vil plassere seg omtrent på landsgjennomsnittet når vi ser på indikatoren læringsmiljø i elevundersøkelsen. Begge disse skolene har i enkelte år flere elever som melder om mobbing enn snittet for kommunen. Vi valgte denne gangen å se på to skoler i samme bydel. Eleven på Auglend fortsetter på ungdomskolen på Ullandhaug. I brevet informerte vi om tema for tilsynet og kommunen ble bedt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Elevenes skolemiljø er temaet for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Skolens plikt til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4
2. Skolens plikt til å arbeide forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-3 og 9 A-8 første ledd.
3. Skoleeiers ansvarlige system for å vurdere om og følge opp at skolene oppfyller lovkravene knyttet til tilsynstemaet, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd

Undertemaene 1 og 2 er undersøkt på de to skolene. Vi har utarbeidet egne rapporter om disse undertemaene for hver av dem. Denne rapporten omhandler skoleeiers forsvarlige system (undertema 3).

Det overordnede formålet med tilsynet er å medvirke til at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Gjennom å undersøke skolenes praksis vil eventuelle brudd på regelverket avdekkes. Fylkesmannen vil gjennom pålegg kreve at eventuelle brudd på regelverket blir rettet.

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

Fylkesmannen sendte foreløpig rapport til kommunen 12.12.2018. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Stavanger kommune hadde kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten. Dette gjaldt et avsnitt knyttet til kontrollspørsmålet om hvordan elevene opplever at skolen ivaretar aktivitetsplikten. Fylkesmannens drøfting ledet fram til en konklusjon om at kommunen *ikke skaffer seg informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten*, med tilhørende korreksjonspunkt. Fylkesmannen er enig i kommunens anførsler og har derfor skrevet om avsnittet i drøftingen, endret konklusjonen og tatt bort dette korreksjonspunktet i den endelige rapporten.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjon fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjon på skolenes og kommunens nettsted
- intervjuene med rektor, foreldrerepresentanter, elevrepresentanter, skolesjef, rådgiver og kommunaldirektør

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument som vil bli publisert på Fylkesmannens hjemmeside.

2 Skoleeiers forsvarlige system

2.1 Rettslige krav

Som skoleeier skal kommunen ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

I Ot.prp. nr 55 (2003-2004) side 24 i merknad til opplæringsloven § 13-10 heter det om skoleeiers plikt til å ha et forsvarlig system:

Det er presisert i føresegna at skuleeigarane både skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om

krava i lovverket og forskriftene blir oppfylte, og eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar. Skuleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold. [...] Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, utover det at det er eit krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg. Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.

Kravet til et forsvarlig system innebærer at kommunen må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar

- aktivitetsplikten
- kravene til å arbeide forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø
- kravene til å informere og involvere elever og foreldre i arbeidet med skolemiljøet

Informasjonen kommunen innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolens praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig at dere baserer dere på informasjon fra flere kilder. Dere skal alltid innhente informasjon om elevenes synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal være forsvarlig, må dere innhente og vurdere informasjon om skolens praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hva som er ofte nok og hvor inngående dere må undersøke skolens praksis, vil variere ut fra kjennskap til skolene. Sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for elevene, har også betydning for hvor ofte og inngående dere må undersøke skolens praksis. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Dere må bruke informasjonen dere har innhentet om skolens praksis til å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket. For å kunne vurdere dette må dere ha en overordnet kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket, og hva som skal til for å oppfylle dem.

Hvis dere har avdekket at skolens praksis ikke er i samsvar med regelverket, må dere sørge for at skolene endrer praksis. For at systemet skal være forsvarlig, må dere være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere kan tilpasse hvordan dere følger opp skolene ut fra risiko. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra deres kjennskap til skolene. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til et forsvarlig system.

Skoleeieren skal skaffe seg informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten, hvordan skolene arbeider forebyggende, kontinuerlig og systematisk og hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre

Skoleeieren skal ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Videre skal skoleeieren ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene av disse vurderingene. For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven. Systemet må sikre at skolene setter i gang nødvendige og egnede tiltak slik at aktivitetsplikten bli oppfylt.

Skoleeieren kan hente inn informasjon direkte fra skolen eller skaffe seg informasjon på andre måter. Eksempler er informasjon fra korrespondanse og samtaler med skolene, datasystemer og nasjonale undersøkelser.

Skoleeieren skal bruke informasjonen som er innhentet, til å vurdere om skolene oppfyller kravene

Skoleeieren må bruke informasjonen til å vurdere om skolene oppfyller opplæringsloven kap 9A, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. For at skoleeierens vurderinger skal være forsvarlige, må skoleeieren ha en riktig forståelse av kravene i opplæringsloven.

Hvis skolens praksis ikke er i samsvar med kravene i opplæringsloven, må skoleeieren sørge for at skolen endrer praksisen slik at aktivitetsplikten blir oppfylt. Skoleeieren må iverksette tiltak eller handlinger som er relevante for å oppfylle aktivitetsplikten.

Skoleeieren skal følge opp at skolene innarbeider en ny praksis dersom det er nødvendig

Skoleeieren må følge opp at skolen endrer praksisen, dersom praksisen ikke er i samsvar med opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Skoleeieren kan selv sette i gang tiltak eller be skolen om å sette i gang tiltak selv. I begge tilfellene må skoleeieren følge opp at tiltakene blir gjennomført i praksis, og at tiltakene fører til at skolen oppfyller aktivitetsplikten.

Skoleeieren skal innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket

Skoleeieren må vurdere hvor ofte og hvor mye informasjon den skal innhente om hvordan skolen ivaretar kravene i opplæringsloven kap 9A, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Hva som er ofte nok, må skoleeieren vurdere opp mot hvor alvorlig og omfattende et eventuelt brudd på opplæringsloven vil være, og konsekvensene bruddet har for opplæringen og rettssikkerheten til elevene. Hva som er tilstrekkelig informasjon, og hva som er ofte nok, vil variere ut fra lokale forhold, for eksempel hvor detaljerte retningslinjer skoleeieren har utarbeidet, eller hvor stor kompetanse skolen har på et område. For å ha et effektivt system må skoleeieren basere seg på en risikovurdering, der skoleeieren avveier sannsynligheten for brudd på opplæringsloven opp mot hvilken konsekvens bruddet kan få.

Dersom brudd på opplæringsloven kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke skoleeierens system forsvarlig.

2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Stavanger kommune har delegert styringsoppgaver til et driftsstyre ved hver skole i tråd med opplæringsloven § 11-1 og kommunelova § 11 og §20 nr. 4. Driftsstyrene er i linjen mellom rådmann og rektor, og de er *delegert full myndighet over skolens totale virksomhet innenfor gjeldende lover og forskrifter for virksomheten og innenfor de styringssignaler som blir gitt av kommunens ledelse, jf. Oversikt over myndighet delegert til driftsstyrene på skolene*. Driftsstyrene skal delegere videre oppgaver knyttet til økonomi, personal og skoledrift til rektor i samsvar med bestemmelsene i «Reglement for driftsstyrer ved skolene i Stavanger». I tillegg har kommunen en fagstab som ledes av skolesjef.

Kommunen har lagt til rette for en stor grad av kompetanseheving på tilsynsområdet. Fagstab i kommunen har satt av mye fellestid til gjennomgang av nytt regelverk. I tilsynet har vi fått tilsendt dokumentasjon og program fra skolering av driftsstyrer, skolemiljøutvalg, skoleledere, rektorer og andre. Det er ingen tvil om at Stavanger kommune gjennom sitt arbeid har gjennomført en grundig og bred kompetanseheving i hva nytt kap. 9A innebærer, i tillegg til mer generell kompetanseheving om skolemiljø.

Kommunen har videre laget en mal for aktivitetsplan som kan brukes i arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten etter § 9A-4. Malen inneholder de viktigste punktene skolene skal vurdere, og er etter vår vurdering godt egnet som hjelpemiddel for skolene. Skolene er ikke pålagt å følge malen, men kan utarbeide egne maler. Den ene av skolene i tilsynet har laget egen mal der det ikke like klart kommer frem at eleven/foreldrene har rett til å uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen. Denne inneholder heller ikke informasjon om mulighet for å kontakte Fylkesmannen etter § 9A-6.

Fagstab har også laget et skjema som kan brukes av skolene til rapportering i tråd med § 9A-5. Kommunen forventer at skolene har en handlingsplan mot mobbing. Kommunen har kommunal forskrift om ordensreglement som skolene skal følge. I tillegg lager de fleste skolene egne trivselsregler/ordensregler. I intervju kommer det fram at kommunen skal utarbeide en rutinebeskrivelse, eller et «rundskriv» for å beskrive prosedyrer knyttet til kap 9A. Dette er ikke gjort ennå.

I intervju blir kommunens system beskrevet som et tillitsbasert system der skoleeier har store forventninger til at skolene følger loven. Skoleledelsen blir gjennom lederdialog, myndiggjøring og profesjonsarbeid, satt i stand til å følge de krav loven setter. Kommunen formidler forventninger til rektor og skoleledelse gjennom rektorsamlinger, lederforum og ledersamtaler. Det er skolesjefen som er ansvarlig for dette arbeidet. Kommunen beskriver at de har god oversikt over skolene, og de mener at de vil klare å fange opp en praksis som ikke er i tråd med regelverket via ulike kanaler som driftsstyrer, mobbeombud, kommunalt foreldreutvalg, ulike rådsorgan og lederdialogen.

Kommunen har ingen prosedyre der det systematisk, rutinemessig eller ved stikkprøver blir innhentet dokumentasjon fra skolene som viser at de følger regelverket. Kommunen har ulike verktøy for å følge opp skolene. Rektor skal bruke en sjekklister fra systemet 1310.no der de «sjekker ut» at de har gjennomført aktiviteter fra en liste med gjøremål og krav. Kommunen har

tilgang til, og oversikt over hva rektorene har sjekket ut. Men det blir ikke foretatt noen form for kontroll av om oppgaven er utført og riktig forstått. En slik sjekklister, gjerne med lenker til maler/regelverk, fungerer godt som et årshjul og vil være en god hjelp for rektor. Men det er ikke tilfredsstillende som et forsvarlig system der kravet er at kommunen skal kunne avdekke brudd på regelverket innen rimelig tid. Et eksempel på at kommunen ikke har oppdaget ulovlig praksis er at ingen av skolene har hatt skolemiljøutvalg om tilfredsstillende kravene i § 11-1a. Auglend skole har hatt SMU og det er aktivt, men sammensetningen er feil. Ullandhaug skole har ikke hatt SMU. Selv om kommunen har god oversikt over skolene, vurderer allikevel Fylkesmannen at systemet ikke er systematisk nok og i tilstrekkelig grad etterspør forhold knyttet til om skolene følger regelverket i kap. 9A. Det fremkommer i intervju at dersom staben oppdager brudd på regelverket, vil det bli det satt i verk tiltak for å rette bruddene.

Tilsvarende finner vi når vi ser på Ullandhaug skoles handlingsplan mot mobbing, *Mobbing - tiltaksplan for Ullandhaug skole*. Denne planen handler om mobbing, den har ikke noen referanser til nytt regelverk og kravene i §§ 9A-2, 9A-4, 9A-5 eller 9A-6. Intervju viser at den er i realiteten ikke i funksjon på skolen. For at et system skal være forsvarlig, må skoleeier innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene. Dette arbeidet er det naturlig at skolene forankrer i sine handlingsplaner. Selv om det ikke kan oppstilles et eksplisitt krav om at skolene skal ha en skriftlig handlingsplan knyttet til skolemiljøarbeidet, har Fylkesmannens tilsyn med skolen konkludert med flere regelbrudd når det gjelder forebyggende arbeid. Med den oversikten kommunen har over skolene, burde en risikovurdering ført til at kommunen hadde et ekstra fokus på denne skolen, og på den måten avdekket disse manglene. Disse har ikke Stavanger kommune avdekket og vår vurdering er at systemet ikke er i stand til å avdekke dette innen rimelig tid.

Dette er to eksempler på at kommunen ikke har en selvstendig eller systematisk mulighet til å oppdage brudd på regelverket, og er derfor heller i tilstrekkelig grad i stand til å sørge for at skolene endrer praksis tidsnok.

Kommunen innhenter også annen informasjon fra skolene, blant annet har kommunen oversikt over antall aktivitetsplaner som skolene lager. I tillegg skal skolene ha en rutine når foreldre henvender seg til Fylkesmannen etter § 9A-6, der skolen må redegjøre for saken og sende skolens aktivitetsplan til kommunen. Dette gjøres gjennom skjemaet *Varsling til skoleeier etter opplæringslovens § 9A-6*. Aktivitetsplanene blir gjennomgått av fagstab, og dersom skoleeier ser svakheter og mangler i dem, blir skolene fulgt opp. Her vil kommunen fange opp skoler som trenger hjelp og kan iverksette tiltak. Etter Fylkesmannens vurdering er dette likevel ikke systematisk nok til at det tilfredsstillende kravene til et forsvarlig system. Tall innhentet fra kommunene i Rogaland av Fylkesmannen, viser at det sannsynligvis er maksimalt 10% av aktivitetsplanene som blir til en sak hos Fylkesmannen. Det betyr at en skole kan ha aktivitetsplaner som ikke oppfyller kravene til delpliktene i § 9A-4 i lang tid, uten at kommunen vil avdekke det. Planene kan være mangelfulle på viktige områder, som eksempelvis om elevene er tilstrekkelig hørt i prosessen, om ledelsen er varslet ved kunnskap eller mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, om tiltakene som skolen iverksetter er egnede, eller om evalueringer og endringer i planene er ivarettatt. Eksempelvis har ikke Fylkesmannen behandlet

noen saker ved Ullandhaug skole. Skolen har som tidligere nevnt valgt å ikke bruke kommunens mal, og de har i tilsynet fått varsel om pålegg knyttet til ulike forhold ved skolens aktivitetsplaner. Når kommunen ikke har stikkprøvekontroller eller noe annen innhenting av aktivitetsplaner, er det etter Fylkesmannens vurdering ikke et forsvarlig system for å fange opp disse manglene.

Kommunen følger videre med på Elevundersøkelsen og vil derfor kunne avdekke skoler der elever rapporterer om mistriksel eller mobbing. Som en del av oppfølgingen av skolene bruker kommunen *Insight*. Dette er et kvalitetssikringssystem, og skolene får besøk av administrasjonen hvert tredje år der informasjon fra *Insight* og skolenes ståstedsanalyser blir fulgt opp. Vi har fått tilsendt dokumentasjon fra ståstedsanalysen og dialogmøte med Auglend skole fra våren 2018. Fra dette arbeidet ser vi at skolen og kommunen har avdekket at for mange elever opplever å bli mobbet av andre elever på skolen (ett «rødt» og et «gult» år). Det blir reflektert litt rundt dette i analysen og det er noen forslag til tiltak. Et slikt arbeid sikrer kvalitetsutvikling, det kan føre til gode prosesser og kommunen vil kunne avdekke skoler med læringsmiljøutfordringer. Allikevel tilfredsstillende heller ikke dette etter vår vurdering kravet til et forsvarlig system når det gjelder oppfølging av om skolen følger regelverket. Systemet adresserer kvalitetsutfordringer og forbedringsområder, og ikke regelverksetterlevelse. Regelverket representerer et minstemål av kvalitet på utvalgte områder og blir etter vår vurdering for lite vektlagt i denne oppfølgingen.

Det er et krav at kommunen skal ha informasjon om elevenes synspunkter på hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten, hvordan skolen jobber for å fremme et trygt og godt skolemiljø og hvordan skolene ivaretar plikten til å informere og involvere elevene. Kommunen får oversikt over elevenes trivsel og skolemiljøet på den enkelte skole, gjennom systematisk gjennomgang av Elevundersøkelsen. For de elevene som ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, må skolene ha lett tilgjengelig informasjon om skolens aktivitetsplikt og elever/foreldres adgang til å kontakte Fylkesmannen. I og med at kommunen ikke har noen form for systematisk kontroll av skolenes informasjon til elever og foresatte, vurderer Fylkesmannen også her at kommunens system ikke er tilfredsstillende. Eksempelvis viser elevundersøkelsen at en forholdsmessig større andel av elevene på Ullandhaug, rapporterer om lavere trivsel og mer mobbing enn snittet for Stavanger. Når kommunen kun henter inn aktivitetsplaner som blir sendt til Fylkesmannen, er det vår vurdering at kommunens risikovurdering burde ført til en stikkprøvekontroll. Blir det utarbeidet aktivitetsplaner på skolen? Er disse planene i tråd med regelverket? Er informasjonen til elever og foresatte om aktivitetsplikten og mulighet for å melde sak til Fylkesmannen tilstrekkelig og god nok?

Ulike skjema, oversikt over lederdialog, kommunens opplæring, samt oppfølging av innsendte aktivitetsplaner, viser etter Fylkesmannens vurdering at Stavanger kommune bruker den informasjonen de har til å vurdere om skolenes arbeid er i tråd med regelverket. Vi har grunn til å tro at kommunen vil sørge for at skolene endrer praksis hvis det avdekkes brudd på regelverket. Utfordringen er at informasjon ikke er systematisk nok innhentet.

Etter Fylkesmannens vurdering har Stavanger kommune valgt et krevende styringssystem når de har delegert *full myndighet* til driftsstyrene, og disse står i linjen mellom rådmann og rektor. Dette krever god kompetanse i driftsstyrene og god skolering av medlemmene. På den ene av skolene hadde det dette skoleåret enda ikke vært møte i driftsstyret per 8. november, og foreldrerepresentantene hadde ikke fått opplæring. Videre vil Fylkesmannen påpeke at verken S

13-10 i opplæringsloven, eller begrepene internkontroll/forsvarlig system, er nevnt i delegeringen fra rådmann til driftsstyrene. Skolesjefen og hans stab er heller ikke, så langt vi kjenner til, delegert ansvar på dette området. Etter Fylkesmannens vurdering innebærer dette at det er rådmann/direktør for oppvekst og utdanning som har ansvaret for kommunens forsvarlige system etter § 13-10. I sitt arbeid med å lage et system som Fylkesmannen finner forsvarlig, anbefaler vi kommunen å se på delegeringsreglementet, kommunens oppfølging av driftsstyrene og hvilke oppgaver skolesjefen og hans stab skal ha knyttet til forsvarlig system.

2.3 Våre konklusjoner

Fylkesmannens konklusjoner er at Stavanger kommune:

- bruker den informasjonen de har til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket
- sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig
- har informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker én eller flere elever
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber for å fremme et trygt og godt skolemiljø
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn
- ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette
- ikke har et forsvarlig system som i helhet er forsvarlig slik som opplæringsloven § 13-10 krever

3 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette bruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. mai 2019. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Skoleeiers forsvarlige system

1. Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse se til at

- a) skolene oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- b) skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker én eller flere elever
- c) skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

2. Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller plikten til å jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse se til at

- a) den skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn

3. Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene informerer og involverer aktuelle råd og utvalg i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse se til at

- a) den skaffer seg informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Stavanger 18.02.2019

Anita Olufsen (tilsynsleder Auglend skole)

Lars Wetteland (tilsynsleder Ullandhaug skole)

Anne Wilson

Hege Byberg Klingsheim

Elisabeth Ur Fjørtoft

Hallgeir Bø

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Driftsstyreskolering innkalling 2017
- Skolemiljøutvalg – presentasjon fra KFU v Nina Bøhnsdalen
- Skolemiljøkveld 9A – oktober 2017
- Samling for foreldrerepresentanter m.m 4.10.18
- Program for samling om skolemiljø for skoleledere 4.10.18
- Program skoleledere april 2018
- Rektors rolle i mobbesaker samling for skoleledere i regi av mobbeombudet 190418
- Oppfølging av skoler på skolemiljøområdet politisk sak
- Insight prosess – Forebygging av mobbing
- Insight prosess – Fremme et godt psykososialt læringsmiljø
- Generell informasjon om ledersamtalen for rektorer 2017
- Program skole- og sfo-ledersamling
- Skolemiljø – presentasjon endringer i opplæringsloven kapittel 9A 090817
- 20170831 – Innkalling til rektormøte
- KFU – skolesjefens møteinnk
- Program veiledning for nyutdannede september 2018
- Rektorskolen 040618
- 20180315 – Innkalling til rektormøte
- Mal delegering-driftsstyrer
- Oversikt – delegert myndighet rådmann driftsstyrene
- Aktivitetsplan mal for Stavanger kommune
- Varsling til skoleeier etter § 9A-5 Skjerpet aktivitetsplikt
- Klagebehandlign hos fylkesmannen etter §9A-6 Varsling til skoleeier
- 180217 Skolering driftsstyrer – ohm
- 2018 Driftsstyreskolering – KFU
- Driftsstyreskolering 2018
- Driftsstyreskolering Program dag 12 – 2018
- Stavanger kommunes plan – mai 2018