



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Forsvarleg system knytt til tilsynstemaet
«Skulane sitt arbeid med elevane sitt psykososiale
miljø»

Bjerkreim kommune

1. Tema for tilsynet

I 2013 blir det i Bjerkreim kommune gjennomført felles nasjonalt tilsyn med temaet «Skulane sitt arbeid med elevane sitt psykososiale miljø», jf. kap.9a og kap.11 i opplæringslova. I samband med dette felles nasjonale tilsynet har Fylkesmannen også kontrollert om kommunen har eit forsvarleg system for å ivareta at krava i opplæringslova knytte til det felles nasjonale tilsynstemaet blir oppfylte, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd. Dei rettslege krava går fram av vedlegget til den førebelse tilsynsrapporten.

Fylkesmannen presiserer at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapsvurdering av kommunen. Rapporten omhandlar berre resultat knytte til det temaet som er valt for det felles nasjonale tilsynet.

2. Gjennomføring av tilsynet

Etter opplæringslova § 14-1 første ledd fører Fylkesmannen tilsyn med at kommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova. Tilsynet har vore utført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, og ved å hente inn og vurdere munnlege opplysningar gitt gjennom intervju.

Gangen i tilsynet:

- 02.05.13: Melding om tilsyn
- 04.10.13: Mottak av dokumentasjon
- 29.10.13: Opningsmøte
- 05.11.13/06.11.13/07.11.13: Intervju
- 13.12.13: Førebels tilsynsrapport og varsel om pålegg
- 17.12.13: Sluttmøte
- 10.01.14: Frist for tilbakemelding på varsel om pålegg og førebels rapport
- 12.02.14: Frist for tilbakemelding på varsel om pålegg og revidert førebels rapport
- 10.02.14: Endeleg tilsynsrapport
- 16.05.14: Frist for tilbakemelding

3. Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar

Bjerkreim kommune har lagt fram ei rekkje dokument som samla sett utgjer kommunen sitt system knytt til tilsynsområdet.

Det går fram av dokumentasjon og intervju at rektorane har vore involverte i prosessen med å utarbeide systemet som kommunen har på dette området. Vidare går det fram av dokumentasjon og intervju at kommunen har sikra at brukarane av systemet har kjennskap til det. Kommunen har også gjennom ulike kurs, nye malar og rutinar sørgd for at det er kompetanse på skulenivå. Ansvars- og myndefordeling er mellom anna vist gjennom SKV og delegeringsreglement.

Det er som nemnt utarbeidd nye malar og rutinar. Desse skal sikre at lovkrava blir følgt gjennom prosessen fram til det blir fatta enkeltvedtak. Av intervju gjekk det fram at kommunalsjef, gjennom kommunen sitt saksbehandlingssystem, er kopimottakar på alle enkeltvedtak knytte til elevar sitt psykososiale miljø. Intervju viser at enkeltvedtak og enkeltsaker i stor grad blir drøfta mellom skulenivå og kommunenivå før rektorane fattar enkeltvedtak.

I tilbakemeldinga på den førebelse tilsynsrapporten kommenterer Bjerkreim kommune Fylkesmannen sin merknad om at det kan vere ein fare at eit for tett samarbeid mellom skule- og kommunenivå på dette feltet kan føre til at kommunen sin kontrollfunksjon overfor skulane blir svekka. Kommunen peiker på at det er dei sakene som har vore klagebehandla hos Fylkesmannen som har blitt drøfta, ikkje andre enkeltsaker. Kommunen meiner at det tette samarbeidet har vore nødvendig og riktig, og at det utgjer ein viktig del av kommunen sitt kvalitetssikringssystem. Kommunen er derfor ikkje av den oppfatninga at dette har svekka kontrollfunksjonen overfor skulane.

Fylkesmannen har ikkje gjort konkrete observasjonar i tilsynet som gjer at vi konkluderer med at samarbeidet er for tett, og har ikkje varsla pålegg knytt til dette. Vi vil likevel framheve at mynde til å fatte vedtak etter § 9a-3 i opplæringslova er gitt direkte til rektorane, og at det derfor generelt vil vere slik at kontrollfunksjonen kan bli svekka dersom arbeidet med enkeltsaker blir gjort i samarbeid mellom skule- og kommunenivå. Kommunen si tilbakemelding på den førebelse tilsynsrapporten gjer det klart at kommunen er merksam på dei ulike rollene og ansvarsområda.

Av «SKV» går det fram at kommunalsjef, rektorar og inspektørar skal møtast i «Skoleforum» seks gonger i året, og ekstra ved behov. I tillegg kjem seks møter pr. år i skule/barnehageforum. Føremålet med møta i «Skoleforum» er fagleg samarbeid, koordinering, erfaringsutveksling og planlegging. Referat frå desse møta syner at spørsmål kring kap.9a blir tatt opp og diskutert, medan spørsmål knytte til kap.11 ikkje er blitt tatt opp. Etter Fylkesmannen si vurdering syner referata frå «Skoleforum» og informasjon frå intervju at desse møta ber meir preg av samarbeidsmøter, enn av kontroll og sjekk av om lovkrav blir følgde. Vidare går det fram av intervju at det er jamleg kontakt mellom kommunen og skulane pr. telefon, og at det er uformelle møter der det ikkje blir skrivne referat.

I tilbakemeldinga frå kommunen på den førebelse tilsynsrapporten kjem det fram at kommunen meiner at korreksjonspunkt a under Fylkesmannen sitt varsel om pålegg knytt til opplæringslova § 13-10 ikkje er heilt dekkjande og representativt. Korreksjonspunktet gjeld system for rapportering og informasjonsinnhenting. I tillegg meiner kommunen at punkt b om rutinar for å rette opp og betre forhold som er blitt oppdaga, er uklart grunnigtt.

Fylkesmannen meiner som tidlegare nemnd at kommunen har utarbeidd eit omfattande system når det gjeld oversikt over regelverket og forståinga av det, sikring av kompetanse/rettleiing og dels også sikring av informasjonsflyt gjennom regelmessige møte, samarbeid om rutinar og rapportering av vedtak. Fylkesmannen sine observasjonar i tilsynet er særleg knytte til reglane om brukarmedverknad i kap.11, og at systemet i høve til desse reglane ikkje har fungert.

Fylkesmannen si vurdering er at kommunen sitt system for rapportering og å hente inn informasjon ikkje er tilstrekkeleg systematisk og dekkjande i høve til dei aktuelle reglane i opplæringslova kap.11 jf. kap.9a. Denne delen av systemet er heller ikkje dokumentert skriftleg. Slik Fylkesmannen vurderer rutinane i Bjerkreim kommune, er det behov for å gjere rutinane for informasjonsinnhenting utover kopiar av vedtak skriftlege, for på det viset å sikre systematikk og kontinuitet i internkontrollen. Eventuelt kan ein knytte dette til dei allereie etablerte møterutinane. Det vil her ikkje vere tilstrekkeleg berre å orientere om lovkrava eller ha lovkrava som tema (slik oversikten knytt til SKV legg opp til). § 13-10 krev ei vurdering av praksis.

Når informasjonsinnhentinga på enkelte områder ikkje fungerer, kan dette føre til at kommunen si oppfølging av skulane heller ikkje blir tilstrekkeleg systematisk og personuavhengig i tilfelle der kommunen oppdagar forhold på skulane som ikkje er i samsvar med lovkrava.

Kommunen har også vist til mal for medarbeidersamtalar og andre regelmessige samtalar og rutinar i tilbakemeldinga på den førebelse tilsynsrapporten. Nokre av desse samtalane har primært eit anna formål enn kontroll av om lovkrava blir følgde. Fylkesmannen ser at dei likevel kan gi nyttig informasjon, og bidra til at lovstridig praksis blir fanga opp.

Kommunen viser i tilbakemeldinga si også til ulike rapporteringar som mellom anna Elevundersøkinga og tilstandsrapport, og at dette gir viktig informasjon om status. Fylkesmannen vil her minne om at oppl. § 13-10 stiller krav i forhold til kontroll av om skulane følgjer lova og forskriftene.

Systemet skal etter oppl. § 13-10 sikre kommunen si vurdering av om krava i lova blir oppfylte, og må derfor også innehalde skriftlege rutinar for informasjonsinnhenting i høve til alle dei krava som blir stilte til skulane på tilsynsområdet (førebyggjande arbeid, individuelt retta arbeid, brukarmedverknad, skulen sin internkontroll) og rutinar for korleis eventuelle brot skal følgjast opp og forbeistrast. Sjølv om kommunen er liten og oversiktleg, er det også her behov for eit visst minimum av skriftleg system og kontroll, slik at systemet mellom anna er robust overfor endringar i organisasjonen.

Bjerkreim kommune kommenterer i tilbakemeldinga på den førebelse tilsynsrapporten at Fylkesmannen også tidlegare har ført tilsyn med oppl. § 13-10 og ”godkjent” systemet gjennom oppfølging av avvik/pålegg. Vi vil presisere at eit tilsyn med oppl. § 13-10 alltid er knytt til konkrete reglar i opplæringslova. Eit tilsyn med til dømes kap.5 jf. § 13-10 seier dermed ikkje noko om i kva grad kommunen har eit slikt system på andre område, og om det er forsvarleg på dette området. Dersom Fylkesmannen fører eit nytt tilsyn på same område etter nokre år, vil rapporten vise korleis kommunen sitt internkontrollsystem fungerer på tidspunktet den endelege tilsynsrapporten er datert. Ved avslutning av tilsynet konkluderer Fylkesmannen ut frå tilbakemelding og dokumentasjon med at kommunen har følgd opp avvik/pålegg på ein måte som tilfredsstillar lovkrava, ofte gjennom rutinebeskriving eller døme. Ved eit nytt tilsyn må Fylkesmannen sjå på om rutinane er implementerte, og om dei fungerer i praksis.

Fylkesmannen sin konklusjon

Bjerkreim kommune har skriftlege planar og rutinar som til saman utgjer kommunen sitt system etter § 13-10 andre ledd i opplæringslova. Kommunen sitt system for rapportering og å hente inn informasjon er likevel ikkje tilstrekkeleg systematisk og dekkjande i høve til kap. 11, jf. kap. 9a i opplæringslova. Vidare manglar kommunen rutinar for å rette opp og betre forhold som er blitt oppdaga. Bjerkreim kommune har derfor ikkje fullt ut eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.

4. Pålegg som blei varsla i den førebelse tilsynsrapporten

I den reviderte førebelse tilsynsrapporten datert 27.01.14 varsla Fylkesmannen følgjande pålegg:

Bjerkreim kommune må sørge for å ha eit forsvarleg system etter § 13-10 andre ledd i opplæringslova for å vurdere om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Bjerkreim kommune må i denne samanhengen

- a. sørge for at kommunen sitt system for rapportering og å hente inn informasjon er systematisk og dekkjande også i høve til opplæringslova kap.11, jf. kap. 9a
- b. sørge for at systemet inneheld rutinar for å rette opp og betre forhold som er blitt oppdaga

5. Frist for tilbakemelding

Bjerkreim kommune må innan 16.05.14 rette dei varsla lovbrota. Kommunen må også innan den same fristen sende inn ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta. Det må gå fram av den skriftlege erklæringa korleis rettinga har skjedd. Dokumentasjon som syner korleis lovbrota er retta, må også sendast inn.

Med bakgrunn i den skriftlege erklæringa og tilhøyrande dokumentasjon frå kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttast, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Eit eventuelt vedtak med pålegg om retting vil vere eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan det klagast på. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Stavanger 10.02.14

Hjalmar Arnø
tilsynsleiar

Hallgeir Bø
fung.utdanningsdirektør

Hanne Sørli Ronæss
rådgjevar

Vedlegg:

Oversyn over innsend dokumentasjon
Oversyn over dei som er intervjuet
Rettslege krav

Oversyn over innsend dokumentasjon:

Tilstandsrapport for grunnskolen 2012
Nasjonal elevundersøkelse. Statistikk 2010-2012 for Region Sør
Organisasjonskart
Endring av delegeringsreglement – saksdokument til politiske utval med vedtak
Årsmelding
Forskrift om reglement for orden og oppførsel
Kommunalt system og retningslinjer – skolemiljøet i Bjerkreim
Maler knyttet til arbeidet med kap.9a
Manifest mot mobbing og notat om høring
Status i kommunens oppfølging av arbeidet med kap.9a
Plan for overgang barnehage – skole
Sosial kompetanse som ressurs mot mobbing
Sakliste/referat frå Skoleforum Bjerkreim, Skole/barnehageforum, Skoleforum Dalane
Risikovurdering knyttet til kap.9a, fortrinnsvis det fysiske miljøet
SKV (Systematisk kvalitetsvurdering)
Skjema til forberedelse av medarbeidersamtale (ettersendt pr. epost 10.01.14)
Referat statusmøte Vikeså skule 01.03.12 (ettersendt pr. epost 10.01.14)
Oppsummering/konklusjon medarbeidersamtale (ettersendt pr. epost 10.01.14)

Oversyn over dei som er intervjuet:

Inge Stangeland (rådmann)
Rune Andersen (kommunalsjef)
Dag Voigt (rektor Bjerkreim skule)
Kjetil Gjerdevik (rektor Vikeså skule)

Rettslege krav:

Paragraf 13-10 andre ledd: «Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.»

Dette inneber at:

- kommunen må sjølv foreta aktive grep for å sikre at regelverket blir oppfylt i eigen organisasjon.
- systemet skal kunne dokumenterast skriftleg.
- kommunen må kunne beskrive systemet og kunne dokumentere at systemet er tilstrekkeleg kjent i relevante deler av verksemda (hos dei som har ein funksjon i systemet).
- kommunen skal sikre at systemet er kontinuerleg, konsistent og robust mot endringar i organisasjonen.
- systemet skal vise kva rutinar for kartlegging, vurdering, korrigering, kommunikasjon og samhandling som skal realisere formålet med systemet.
- systemet skal være eigna til å sikre at adekvate tiltak blir sett i verk når det blir avdekka brot på regelverket.
- kommunen skal sørge for at brukarane av regelverket har kjennskap til systemet.
- kommunen skal ha rapporteringsrutinar som sikrar kartlegging av om tiltaka som blir sette i verk, verkar etter føremålet.
- systemet må vere gjennomført i organisasjonen – det er korleis systemet fungerer i praksis som er avgjerande med omsyn til om det er lovmessig.
- kommunen må sørge for tilstrekkeleg kompetanse i alle relevante ledd av verksemda for å kunne vurdere data og situasjonar opp mot lovkrava.