



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES
PSYKOSOSIALE MILJØ

Sola kommune – Haga skole

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	4
3.	Kontrollområde for tilsynet.....	4
3.1	Forebyggende arbeid.....	4
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen	6
3.3	Brukermedvirkning.....	7
4.	Pålegg om retting	9
Vedlegg 1	Rettslige krav	11

1. Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Det ble gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010-2014 med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet er delt inn i tre hovedkategorier:

- Det forebyggende arbeidet ved skolen - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd
- Det individuelt rettede arbeidet ved skolen - § 9a-3 andre og tredje ledd
- Brukermedvirkning (skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg) - §§ 9a-5 og 9a-6 og deler av kapittel 11.

Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a-4 om internkontroll

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til kommunene. I dette tilsynet er det internkontrollen ved den enkelte skolen vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Kommunens ansvar

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. 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.

Oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for et godt skolemiljø. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Formålet med tilsynet

Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokus mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene og skolens evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd. Gjennom kontroll med om skolene følger lovkravene på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp.

Et 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 mistriivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbytte.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold og er en positiv eller negativ følge av samhandling og kommunikasjon mellom alle de som er på skolen. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte eleven skal kunne utvikle seg positivt. Skolen er en av de mest sentrale arenaer i barn og ungdommers liv. Skolen er stedet for læring og utvikling, men uten en grunnleggende følelse av trygghet, tilhørighet og inkludering hos den enkelte elev, vil ikke læring få det riktige fokus.

De overordnede formål med tilsynet er:

- Sikre at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt og forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
- Sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at de tilsatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende atferd som de får kunnskap eller mistanke om
- Sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at elever, foreldre, råd og utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for tilsynet.

2. Gjennomføring av tilsynet

Etter opplæringsloven § 14-1 andre ledd har departementet hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Denne retten er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, skriftlig gransking og muntlige opplysninger.

Det er skolen som etter loven plikter å sikre at den enkelte eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø, jf. § 9a-1 og § 9a-3 første ledd. Skolen vil i denne sammenheng være: skoleeier, skoleledelsen og de ansatte ved skolen.

Gangen i tilsynet

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen datert 29.01.15.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 23.02.15
- Åpningsmøte 02.03.15
- Intervju 05.03.15
- Varsel om pålegg og foreløpig rapport datert 23.03.15
- Sluttmøte 24.03.15
- Frist for tilbakemelding om varsel om pålegg og foreløpig rapport 20.04.15
- Endelig tilsynsrapport 23.06.15

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

For å oppnå et godt psykososialt miljø er det en nødvendig forutsetning at det blir utført et forebyggende arbeid som skal forhindre uønsket/krenkende atferd. Dette innebærer at skoleledelsen må ha en "føre – var" holdning til eventuelle situasjoner og utfordringer som kan oppstå i skolehverdagen, og som kan ha negativ innvirkning på elevenes skolemiljø.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med det forebyggende arbeidet ved skolen finnes i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleledelsen og skoleeier skal arbeide forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig.

Reglene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøtet. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynetⁱ, og de er omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø.

Dokumentasjon og vurdering

I Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport fant vi denne dokumentasjonen og gjorde disse vurderingene:

Haga skole har utarbeidet mål og flere planer og rutiner for sitt forebyggende arbeid for et godt psykososialt miljø. Arbeidet er langt på vei samlet i skolens håndbok for ansatte og håndboken for foresatte.

Skolen har en egen «Strategiplan mot mobbing». Denne inngår i både håndboken til ansatte og foresatte. Intervju viser at ledelsen gjennomgår denne i personalet på en av planleggingsdagene ved skolestart. Planen er egentlig et årshjul for forebyggende tiltak mot mobbing. Det går fram hvem som er ansvarlig for de ulike aktivitetene, og når de skal utføres. Eksempelvis heter det at skolens årlige trivsels-/mobbeundersøkelse skal gjennomføres i oktober, og sosiallærer og kontaktlærer er ansvarlig for oppfølging av resultatene for denne. Arbeidet med denne er godt systematisert, blant annet gjennom et dokument kalt «Rutiner for kartlegging og undersøkelser av det psykososiale miljøet på Haga skole». Imidlertid inneholder strategiplanen ingen rutiner for håndtering av konkrete saker om krenkende atferd eller mobbing.

Videre har skolen et «Trivselsreglement for Haga skole» som også inneholder sanksjoner hvis reglene brytes. Her blir ønsket og uønsket atferd nærmere beskrevet. Intervju viser at reglementet blir gjennomgått på personalmøte ved skolestart, første foreldremøte og i klassene. Det ligger også på skolens hjemmeside. Skolen har også et kortfattet dokument med fire enkle regler mot mobbing og verdiregler for skolen.

Haga skole har også en egen trivselskalender som inneholder en trivselsregel for hver måned. SU har den 04.03.09 vedtatt folderen «Vi tar vare på hverandre» som inneholder en del retningslinjer som er ment å gjelde ved plaging og mobbing. Det er imidlertid litt uklart hva slags status retningslinjene i folderen har nå, og Fylkesmannen kan ikke se at den i dag blir jevnlig gjennomgått og oppfattet som skolens forpliktende retningslinjer.

Intervju og dokumentasjon viser at de viktigste rutiner og dokument for skolens arbeid for et godt psykososialt miljø blir gjennomgått årlig ved skolestart i personalet og for foresatte på første foreldremøte. Ordensreglementet blir gjennomgått av kontaktlærer med elevene.

Fylkesmannen mente at skolen ikke har en skriftliggjort rutine for årlig evaluering av skolens arbeid for et godt psykososialt miljø, eksempelvis evaluering av trivselsreglement og rutiner for håndtering av mobbing og krenkende atferd. Intervju viser også at ledelsens gjennomgang av de ulike planer og rutiner ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for evaluering. Etter Fylkesmannens oppfatning burde skolen samlet og systematisert flere av rutinene, noe som ville gjort det lettere å få oversikt over hva som er skolens rutiner på de ulike områder. Dette ville også gjort en årlig gjennomgang og evaluering lettere.

I skolens tilbakemelding på Fylkesmannens foreløpige rapport viser den til at rektor nå har utarbeidet en rutine kalt «Informasjon og evaluering av arbeidet med et godt psykososialt miljø på Haga skole». Her er det ansvars- og tidfestet når de ulike deler av skolens forebyggende arbeid skal gjennomgås og evalueres. Det går også fram i hvilke fora de ulike delene skal gjennomgås. Fylkesmannen mener skolen på dette grunnlag har rettet opp de lovbrudd knyttet til det forebyggende arbeidet som Fylkesmannen påpekte i den foreløpige tilsynsrapporten.

Fylkesmannens konklusjon

Haga skole har skriftlige og innarbeidede planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet. Skolen har rutiner for å skaffe seg kjennskap til den enkelte elevens opplevelse av skolemiljøet og oppfølging av resultatene fra disse undersøkelsene.

Skolen har også skriftlige rutiner for jevnlig evaluering av dette arbeidet, og de legger til rette for slik evaluering. De har derfor en tilfredsstillende internkontroll slik det er krav om i opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

Det forebyggende arbeidet må sees i sammenheng med det individuelt rettede arbeidet ved skolen. Det er viktig for oppfyllelsen av kravet i opplæringsloven at de forebyggende tiltakene som blir planlagt, også etterleves i praksis.

Skolens plikt til å gripe inn når det oppstår forhold som er krenkende for en eller flere elever følger hovedsakelig av § 9a-3 andre og tredje ledd. Opplæringsloven oppstiller særskilte plikter for skolen tilknyttet det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldrene særskilte rettigheter i tilknytning til saksbehandlingen ved skolen. Ved å kontrollere hvordan skolene etterlever de konkrete pliktene i § 9a-3 andre og tredje ledd, vil tilsynet kunne bidra til å sikre at skolene i praksis arbeider for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Rettslige krav

Skoleeier, skolen, skoleledelsen og alle de ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven. Reglene presiserer at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer å gjøre undersøkelser, plikt til å varsle skoleledelsen og plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig. Videre er skolen pålagt å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

I Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport fant vi denne dokumentasjonen og gjorde disse vurderingene:

Haga skole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet. Spesielt viktig er håndboken til ansatte og foresatte som inneholder skolens «trivselsreglement» og den såkalte «Sanksjonsstigen». I tillegg har skolen en rutine kalt «Håndtering av atferdsproblemer-rutiner» og en rutine kalt «prosedyrer for håndtering av utagerende elever». I tillegg har skolen noen rutiner for registrering av uønskede hendelser i den såkalte «kvalitetslosen», som er en kommunal registreringsbase. Hver av disse har noen retningslinjer som gjelder håndtering av mobbesaker. Når det gjelder «Strategiplan mot mobbing» gjelder den bare det forebyggende arbeidet, og er omtalt ovenfor.

Skolen har også på personalmøte den 23.02.15 utarbeidet et fellesdokument som inneholder en forklaring på hva ansatte legger i krenkende atferd. Dette sikrer at ansatte har en felles forståelse av hva som skal vurderes som krenkende atferd. Intervju bekrefter at ansatte har en rimelig lik forståelse av hva som er krenkende og uakseptabel atferd overfor andre elever. Fylkesmannen oppfatter det derfor slik at de har en rimelig lik oppfatning av når de skal gripe inn og undersøke og eventuelt stanse hendelser de observerer eller får mistanke om. Intervju viser at det er høy bevissthet om dette på skolen.

Skolen har imidlertid ikke skriftliggjorte rutiner for hva det skal varsles om, hvem det skal varsles til eller når skoleledelsen skal varsles og involveres. Heller ikke inneholder planen tilstrekkelige rutiner for oppfølging av saken når det er mistanke/varslet om mobbing eller en krenkende hendelse. Intervju viser også at det ikke er en felles forståelse av dette i personalet. De ovenfor nevnte rutiner inneholder bruddstykker til slike rutiner, men det er vanskelig å se at det er en felles forståelse av hvilke av disse rutiner som er gjeldende for skolen. Dette kan henge sammen med at de nettopp ikke er samlet til ett fellesdokument som viser at skolens arbeid på dette punkt er systematisk gjennomarbeidet. Skolen bør utarbeide en ny samlet handlingsplan mot krenkende atferd hvor de overnevnte punkt er innarbeidet.

Skolen har derfor ikke en praksis og rutiner som fullt ut tilfredsstillende kravet til skolens handlingsplikt i opplæringslovens § 9a-3 andre ledd, jf. § 9a-4.

Haga skole fatter vedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd. Skolen har lagt ved enkeltvedtak knyttet til fire saker.

Intervju viser at skolen fatter vedtak i de tilfeller foresatte eller elever ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet. Selv om skolen har hatt en for høy terskel for å fatte vedtak tidligere, viser intervju at skolen nå har en riktig forståelse for når det skal fattes enkeltvedtak.

Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at skolen har utarbeidet skriftlige rutiner for fatting av enkeltvedtak. Skolen informerer foresatte generelt om retten til enkeltvedtak ved at Utdanningsdirektoratets brosjyre om elevenes psykososiale miljø legges ut på skolens hjemmeside. Videre har FAU i møte den 15.10.14 bedt om at skolen hver høst orienterer om kapittel 9a på klasseforeldremøtene. Intervju viser også at skolen kjenner til at det i det enkelte tilfelle skal informeres om retten til enkeltvedtak når foresatte ber om tiltak.

Skolen har lagt ved vedtak knyttet til fire saker. De vedlagte vedtakene er, så langt det går fram av dokumentasjonen, fattet innen rimelig tid etter at skolen mottok henstillingen om tiltak. Vedtakene inneholder tiltak, og det opplyses om klagemulighet og klagefrist. Det mangler imidlertid opplysning om at Fylkesmannen er klageinstans. De gjør også rede for sakens faktiske bakgrunn og hva skolens undersøkelser har vist. De inneholder også en klar konklusjon på spørsmålet om elevens rett er brutt.

I skolens tilbakemelding til Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport viser den til at den nå har utarbeidet og vedlagt en ny «Rutine for varsling, oppfølging og fatting av enkeltvedtak i forbindelse med krenkende atferd på Haga skole». I tillegg har skolen i mal for enkeltvedtak lagt inn Fylkesmannen som klageinstans.

I den nye rutinen går det fram hva den ansatte skal varsle om, når det skal varsles, hvem det skal varsles til, og når ledelsen skal varsles og involveres. Fylkesmannen mener skolen nå har rettet lovbruddet på dette punkt.

I den nye rutinen går det også fram at rektor skal fatte vedtak dersom elev eller foresatte ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Fylkesmannen mener derfor at skolen nå har rettet de lovbrudd som var knyttet vedtaksplikten etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

Fylkesmannens konklusjon:

Dersom tilsatte ved Haga skole får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, vil de undersøke saken og om nødvendig gripe inn og stanse krenkingen. Skolen har også utarbeidet tilfredsstillende varslingsrutiner som sier hva den ansatte skal varsle om, hvem det skal varsles til, og når ledelsen skal varsles og involveres. Haga skole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Haga skole fatter enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd når foresatte eller elever ber om tiltak. Skolen har nå i tillegg utarbeidet skriftlige rutiner for fatting av slikt enkeltvedtak. I vedtakene tar skolen stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og det opplyses om klagerett og klagefrist. I ny mal for vedtak opplyses det også om klageinstans. Haga skole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elevene og foreldrene skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av virkemidlene fra lovgiver for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene muligheten til å uttale seg før endelig avgjørelse blir tatt.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås en gang for alle i skolen, det er tvert imot noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom verdier og virkemiddel som verdsettelse, aktiv deltaking og medvirkning er noe som må gjennomføres kontinuerlig i hverdagen.

Det er "skolen" som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng vil si skoleledelsen, men det er skoleeier som blir ansvarliggjort dersom ikke det er tilrettelagt for at elevene eller deres foreldre blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Rettslige krav

§ 9a-5 fastslår at elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og i gjennomføringen av det. Ellers er det gitt regler for ulike organ for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår bl.a. at rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og gis en reell mulighet til å uttale seg. Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollen ved skolen etter § 9a-4.

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene på formøte/åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

I Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport fant vi denne dokumentasjonen og gjorde disse vurderingene:

Haga skole har opprettet elevråd, og referater tilbake til 19.09.13 viser at de har jevnlig møter. Skolen har imidlertid ikke skriftliggjort rutiner for å sikre at elevene blir involvert i skolens arbeid for et godt skolemiljø.

Referatene viser at saker som gjelder elevenes psykososiale miljø er tatt opp, men de viser imidlertid at elevrådet ikke har hatt ordensreglement eller rutiner ved mobbing/krenkende atferd til gjennomgang eller evaluering. De har heller ikke hatt Elev-/ eller trivselsundersøkelser til gjennomgang, bortsett fra i siste møte, den 09.02.15. Der hadde elevrådet en forberedelse til den forestående Elevundersøkelsen, der innholdet i begrepene krenkende atferd og mobbing ble gjennomgått. Det ble også snakket om hvordan resultatene fra undersøkelsen skal gjennomgås og følges opp når de foreligger. Elevrådsrepresentantene skal ta opp Elevundersøkelsen i klassene, og eventuelle innspill tas med til elevrådet. Ellers er det kontaktlærer som gjennomgår resultatene fra Elev-/ og trivselsundersøkelse med sine klasser.

Fylkesmannen mener dette viser at skolen ikke har tilfredsstillende rutiner eller praksis for å involvere elevene og elevrådet i alle saker som er vesentlige for deres psykososiale miljø, eksempelvis årlig gjennomgang og evaluering av rutiner ved mobbing/krenkende atferd, ordensreglement (og oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen og trivselsundersøkelsen). Skolen har heller ikke ved møtetreferat dokumentert at slike saker faktisk er tatt opp i elevrådet, bortsett fra Elevundersøkelsen i siste møte.

Det er opprettet FAU ved Haga skole som har jevnlig møter. Referat fra møtene viser at saker som gjelder skolens psykososiale miljø blir tatt opp.

Skolen har opprettet samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU). I følge den planen som går fram av håndboken til ansatte og foresatte, er det satt opp fire møter i året for hvert av utvalgene. Referat viser også at de har hatt jevnlig møter. Dokumentasjonen viser også at begge utvalg er riktig sammensatt. Referat viser at saker som er vesentlige for elevenes psykososiale miljø er gjennomgått og drøftet i SMU, eksempelvis trivselsreglement, Elevundersøkelsen og opplæringslovens kapittel 9a. Referatene tilbake til desember 2013 viser også at enkelte saker som er vesentlige for elevenes skolemiljø ikke er tatt opp og evaluert, eksempelvis skolens Strategiplan mot mobbing (eller skolens rutiner ved mobbing).

Etter Fylkesmannens oppfatning manglet skolen derfor en rutine som sikrer at alle råd og utvalg holdes orientert om alle forhold som er vesentlige for elevenes psykososiale miljø, og sikrer at de får anledning til å uttale seg, eksempelvis gjennom en årlig evaluering av de viktigste rutiner for skolens arbeid for et godt psykososialt miljø.

Fylkesmannen mente derfor at skolen måtte utarbeide en generell rutine for å holde alle skolens råd og utvalg orientert om alle saker som er vesentlige for elevenes psykososiale miljø, og sørge for at de får anledning til å uttale seg om disse.

I Haga skoles tilbakemelding til Fylkesmannens foreløpige rapport viser skolen til den nylig utarbeidede rutinen «Informasjon og evaluering av arbeidet med et godt psykososialt miljø på Haga skole» og vedlegget «Elevmedvirkning på Haga skole». Førstnevnte inneholder et årshjul der det går fram at elevene og elevrådet i august/september skal ha en gjennomgang og evaluering av skolens trivselsreglement, tiltaksplan mot mobbing og krenkelser og opplæringslovens kapittel 9a. I tillegg skal elevrådet ha en gjennomgang av resultatene fra elevundersøkelsen på 7. trinn i januar/februar. Det samme følger også av den «framdrifts-/milepælsplan for elevmedvirkning på Haga skole» som skolen har lagt ved. Denne har i tillegg med en tid- og ansvarsfesting av en del andre aktiviteter for elevene og elevrådet gjennom året. Etter Fylkesmannens oppfatning har Haga skole utarbeidet rutiner som sikrer at alle elever og elevråd involveres i skolens arbeid for et godt psykososialt miljø, og har derfor rettet det lovbruddet som ble påpekt i den foreløpige rapporten (pkt. 4b).

Når det gjelder andre råd og utvalg, har den nevnte rutinen for informasjon og evaluering av det psykososiale arbeidet på skolen også tatt med at de samme elementer som er nevnt i forhold til elevrådet også skal gjennomgås og evalueres i FAU og Skolemiljøutvalget. Fylkesmannen mener dette er bra, men mener skolen samtidig må innarbeide en generell rutine som fastsetter at alle råd og utvalg skal holdes orientert om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale miljøet, og sørge for at de får anledning til å uttale seg.

Fylkesmannens konklusjon

Haga skole har opprettet lovlig sammensatte elevråd, FAU, skolemiljøutvalg (SMU) og Samarbeidsutvalg (SU) som alle har jevnlige møter.

Skolen har nå utarbeidet tilfredsstillende rutiner for å involvere elevene og elevrådet i alle saker som er vesentlige for deres psykososiale miljø.

Det er ikke dokumentert at skolen har skriftliggjorte rutiner for å holde alle råd og utvalg orientert om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet, og sørge for at de får anledning til å uttale seg.

4. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 1 til og med 3 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Sola kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommunelovens § 60 d.

Frist for retting er 15.10.15. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

1. Brukermedvirkning - §§ 9a-5 og 9a-6, samt kapittel 11

Sola kommune skal sørge for at Haga skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Sola kommune må i denne forbindelse se til at Haga skole:

- a.) Utarbeider skriftlige rutiner som sikrer at alle råd og utvalg blir orientert om saker som har vesentlig betydning for skolens psykososiale miljø, og sørger for at de får uttale seg.

5. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 4 ovenfor er kommunen gitt frist til å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 15.10.15.

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

Stavanger 24.06.15

Lars Wetteland
tilsynsleder

Karen Hansson Lura
juridisk rådgiver

Vedlegg:

1. Rettslige krav

Vedlegg 1 Rettslige krav

1. Det forebyggende arbeidet

§ 9a-4, Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)

Skolen skal drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fvsiske så vel som det psykososiale miljøet.

§ 9a-3 første ledd, Det psykososiale miljøet

Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

Det systematiske skolemiljøarbeidet skal sikre at elevenes rett blir oppfylt ved at skolen arbeider kontinuerlig og systematisk for et godt skolemiljø. Det avgjørende er at skolemiljøarbeidet er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø, og at brudd på retten til et godt miljø blir oppdaget og håndtert på en effektiv måte.

Formålet med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og håndtert tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevens opplevelse av det psykososiale miljøet.

En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen overfører kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevenes rett skal oppfylles.

Skolen blir i § 9a-4 pålagt å arbeide aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at skolen skal arbeide etter et "føre var" – prinsipp, og forebygge brudd på eleven sin rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke være passive og avvende at en situasjon oppstår, for eksempel at læreren ser mobbing, eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig mener en at det systematiske arbeidet må være gjennomgående i skolens arbeid, og ikke bare noe som blir gjort når det oppstår ubehagelige situasjoner eller ved oppstart av hvert skoleår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutinene må være innarbeidet og må følges av personalet når det arbeides med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Skolen må for å oppfylle kravet til internkontroll:

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene etterleves.

Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Internkontroll innebærer å overføre kravene i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartlegge utfordringer, planlegge og iverksette tiltak for å nå målene. Skolen må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir fulgt opp.

I tillegg til det som blir dokumentert skriftlig, må skolen kunne vise at:

- internkontrollen dekker alle reglene i kapittel 9a
- alle ansatte utfører pliktene de har etter loven og kjenner interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeidet og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir iverksatt og planer og rutiner etterleves i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med skolemiljøet/ internkontrollen

I det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet må også andre regler i opplæringsloven tas med. For det første må skolen kartlegge kravene til brukerorgan i kapittel 11. Et sentralt organ i det systematiske arbeidet er skolemiljøutvalget.

Ordensreglementet ved skolen er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet, og skolen må sørge for at dette er integrert i skolemiljøarbeidet/ internkontrollen. Et system for skolemiljøet som ikke blir sett i sammenheng med ordensreglement er ikke helhetlig nok. I tillegg må skolen trekke inn vurderinger i orden og oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

2. Det individuelt rettede arbeidet

Skoleeier, skolen, skoleledelsen og de ansatte har alle en plikt til å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven.

- Handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd
- Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre som enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd

Handlingsplikten

Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd – plikten til å undersøke, varsle og gripe inn
Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskiminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Regelen fastslår at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer

- plikt til å foreta undersøkelser
- plikt til å varsle skoleledelsen og
- plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig

Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen ved at de har et ansettelsesforhold/ en arbeidsavtale med skoleeier. I forarbeidene til loven¹ er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

Den ansattes handlingsplikt gjelder fra når han / hun får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" innebærer at den ansatte faktisk vet at en elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærer, eller andre ved skolen. En del av handlingsplikten er plikten til å undersøke om eleven faktisk har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger, og få klargjort hva som faktisk har skjedd. Handlingsplikten gjelder også dersom den ansatte får mistanke om at en elev er utsatt for

¹ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

ord eller handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten blir gjeldende.

Den ansatte må når han/hun får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste steg. Skoleledelsen skal varsles, og i noen tilfeller har den ansatte plikt til å gripe inn. Dette må vurderes konkret i den enkelte situasjonen. I akutte situasjoner, for eksempel når elever slåss eller en overhører krenkende ord til en elev, er det naturlig å gripe inn straks og undersøke nærmere i etterkant hva som faktisk skjedde.

Det følger av § 9a-3 andre ledd at etter at den ansatte har undersøkt saken og kommet frem til at dette er forhold som bør følges opp, skal skoleledelsen informeres. Skoleledelsen plikter å sikre at alle saker de blir varslet om og blir fulgt opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 andre ledd skal tas på alvor. Skolen, ved skoleledelsen, plikter å undersøke saken ytterligere dersom det er behov for dette og sette i verk egne tiltak.

Skolen med alle sine ansatte må ha en felles forståelse av når det skal varsles, og hvordan varslingen skal skje. På samme måte må alle ved skolen ha et avklart forhold til terskelen for å gripe inn. Disse avklaringene og rutinene for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

Det er ikke noe krav i § 9a-3 andre ledd om at skolen skal fatte enkeltvedtak når det blir iverksatt tiltak etter egne initiativ. Dette skiller seg fra når en elev eller forelder ber om tiltak, jf § 9a-3 tredje ledd. At det ikke må fattes enkeltvedtak tar likevel ikke fra skolen ansvaret for å følge opp saken på en formålstjenelig måte.

I noen tilfeller vil tiltakene skolen iverksetter, likevel kreve at det blir fattet enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til denne at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempel på dett er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8a-1 tredje ledd. Ellers er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningslovens § 2 sett i sammenheng med karakteren av tiltaket som er avgjørende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensreglement og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som blir gjort for å gjennomføre opplæringa.

Det skriftlige, som enkeltvedtaksformen gir, er viktig for skolens dokumentering av at de har grepet inn og forsøkt å sikre elevens rett etter § 9a-1.

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Eleven/ foreldra sin rett til å be om tiltak og saksbehandlinga ved skulen

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot kjenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.

Skolen er pålagt gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik anmodning, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Det blir understreket at skolen alltid skal fatte enkeltvedtak når elever/foreldre anmoder om tiltak som omhandler det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfylder plikten til å fatte enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven likevel klage som om det var fattet enkeltvedtak.

Anmodninger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en anmodning fordi den ikke er skriftlig eller unnlate å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke

kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henvendelse. Dersom skolen er i tvil om en anmodning fra eleven/foreldre er en anmodning etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a og avklare om en anmodning fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en anmodning om tiltak. Den som tar imot anmodningen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. alle anmodninger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

Anmodninger skal normalt rettes til skoleledelsen ved rektor, men anmodninger kan også rettes til lærere og andre ansatte. Dersom anmodningen blir rettet til en lærer, må han/hun vurdere hva anmodningen gjelder og om det er noe som kan og bør løses innenfor klassen. Lærerens vurdering vil være viktig når det skal avgjøres hvilke tiltak som eventuelt skal inn i enkeltvedtaket.

Uavhengig av om anmodningen kan løses innefor klassen, skal den viderebringes til skoleledelsen. En anmodning fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller der det blir bedt om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Regelen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid", kan eleven/foreldrene klage som om skolen har fattet enkeltvedtak. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i første instans. Det vil si at klagen skal sendes til skolen. Fylkesmannen er klageinstans, men før klageinstansen kan ta saken til behandling, må skolen eller skoleledelsen se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

Ellers inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandling. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som er ment som en anmodning, er dette alvorlig og kan få konsekvenser, bla etter straffebestemmelsen i § 9a-7.

3. Brukermedvirkning

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både ved planleggingen og ved gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Her fremkommer det i første ledd:

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

Elevene skal engasjeres i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for elevane etter kva som er naturleg for dei enkelte årstrinna.

Dette innebærer at elevene skal tas med i skolens arbeid med å oppfylle kravene i kapittel 9a. Dette kan for eksempel være deltaking når skolen lager ordensreglement, deltaking i gjennomføring av enkel målinger osv. Det er skoleeiers ansvar at elevene blir involvert i skolemiljøarbeidet.

I forarbeidene er det vist til at det er viktig i seg selv at elevene kan få oppleve å bli hørt, og for skolen vil det være lettere å planlegge og å gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatt.

Elevenes deltaking i skolemiljøarbeidet skal være sikret i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.

I lovens § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organ for brukermedvirkning regulert. De rådene og utvalgene opplæringsloven stiller krav til at skolen skal opprette er:

- Elevråd – jf. § 11-2/11-6
- Foreldreråd og FAU – jf. § 11-4
- Samarbeidsutvalg/skoleutvalg – jf. § 11-1

- Skolemiljøutvalg – jf. § 11-1a

Rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og en reell mulighet til å kunne uttale seg, jf. § 9a-6.

§ 9a-6 – informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve – deriblant hendingar, planar og vedtak – som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snrast mogleg varslast om det.

Rutiner for å sikre at informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.
