



Fylkesmannen i Rogaland

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Stavanger kommune – Hundvåg skole

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	5
3.1	Forebyggende arbeid	5
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen	6
3.3	Brukermedvirkning	7
4.	Pålegg om retting	9
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene	9
	Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon	10
	Vedlegg 2 Oversikt over de som ble intervjuet	11
	Vedlegg 3 Rettslige krav	12

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 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 det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 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 det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 er å:

- 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 det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011.

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

- 04.02.11 Varsel om tilsyn
- 04.03.11 Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen
- 23.03.11 Formøte
- 07.04.11 Intervju og samtaler
- 16.05.11 Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert
- 18.05.11 Sluttmøte
- 11.06.11 Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 02.08.11 Tilsynsrapport
- 01.11.11 Frist for erklæring om at lovbruddet er rettet

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 23.03.11. De rettslige kravene framgår ellers av instruks for tilsynet¹, 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.²

Dokumentasjon og vurdering

Hundvåg skoles målsetting er nedfelt i skolens HMS-plan. Målet er at Hundvåg skole skal være et godt sted å være og et godt sted å lære. Trivsel, trygghet, tilhørighet og toleranse er formuleringer som er synliggjort i dokumentet. Innholdet i HMS-planen er en beskrivelse av ulike rutiner som skal ivareta sikkerheten hos elevene og personalet.

Av "Virksomhetsplan for Hundvåg skole 2010-2013" fremgår det at *"Undersøkelser som er tatt på skolen, viser at elevene trives godt. Skolen jobber systematisk for å forebygge mobbing og har null - toleranse for mobbing"*.

Trivsel og skolemiljø er et av satsingsområdene på skolen. Det er formulert mål for dette arbeidet, og synliggjort hvilke strategier og tiltak skolen har for å ivareta satsingsområdet. Her kan nevnes: Handlingsplan mot mobbing, temauke om skjult mobbing, Elevundersøkelsen på 5. og 7. trinn, systematisk gjennomgang av resultater fra brukerundersøkelser, kontinuerlig fokus på forebygging, avdekking og tiltak i forhold til mobbing. Resultatoppnåelsen måles gjennom en kommunal elevundersøkelse på 3. trinn og foreldreundersøkelser på 3. og 6. trinn. Dette rapporteres i *"God, bedre, best -planen"*. Skolens resultater på ulike undersøkelser legges frem i møte for alle interesserte ved Hundvåg skole i februar/mars.

Virksomhetsplanen vedtatt av driftsstyret 09.11.10, inneholder også en oversikt over obligatoriske og interne kartlegginger skoleåret 2010/11. Brukerundersøkelse - SFO tilbudet, kommunal foreldreundersøkelse, Elevundersøkelsen, sosiogram og trivselsundersøkelser er synliggjort i virksomhetsplanen. Det framgår av oversikten hva som er hensikten med kartleggingene, hvordan resultatene skal brukes, og hvor resultatene er å finne. Resultatene legges fram for skolens driftsstyre sammen med eventuelle forslag til forbedringer/oppfølgende tiltak. Skolens prosedyre for intern oppfølging av disse kartleggingene og undersøkelsene framgår også av dokumentet. Referat fra ulike møter samt intervju bekrefter at dette blir gjennomført.

Skolen har utarbeidet Forskrift om ordensreglement for Hundvåg skole. Denne er vedtatt av driftsstyret, og er et supplement til Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Stavanger kommune. Reglementet gjennomgås årlig, og det er lagt ut på skolens hjemmeside. Trivselsreglene er også å finne i skolens folder som deles ut til alle foreldre ved skolestart. Skolen har rutiner for å utarbeide klasseregler for den enkelte klasse. Av intervju går det fram at de tilsatte, foreldre og elever er godt kjent med reglementet.

Som en oppfølging av bystyresak 84/10, "Tiltak mot mobbing i Stavangerskolen" har Hundvåg bydel utarbeidet en handlingsplan mot mobbing. På Hundvåg skole har dokumentet tittelen: "Hundvåg skoles handlingsplan mot mobbing 2011-2015". Utarbeidningen av handlingsplanen har vært et

¹ Jr. <http://www.utdanningsdirektoratet.no/Artikler/Lov/Instruks-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2010-og-2011/>

² Jf. <http://www.utdanningsdirektoratet.no/Rundskriv/Rundskriv-201/UDir-2-2010---Retten-til-et-godt-psykososialt-miljo-etter-opplæringsloven-kapittel9a/>

samarbeidsprosjekt mellom skolene i bydelen. Handlingsplanen innledes med en definisjon av mobbing: "med mobbing eller plaging forstås vi psykisk og/eller fysisk vold rettet mot et offer, utført av enkeltpersoner eller grupper. Mobbing forutsetter et ujevnt styrkeforhold mellom offer og plager, og at episodene gjentas over tid." Videre er formuleringen: "I følge § 9A i opplæringsloven har alle elever i grunnskolen og videregående skoler rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring" innledningsvis tatt inn i handlingsplanen.

Handlingsplanen gir en oversikt over hvordan det forebyggende arbeidet skal ivaretas og hvordan skolen skal avdekke ulike forhold. Her kan nevnes vaktplan, gjennomgang av handlingsplan, foreldremøter, elevsamtaler, Lions Quest, Steg for steg og ulike aktiviteter. Utfylt matrise med "hva – hvem – ansvar - når" synliggjør etter Fylkesmannens vurdering på en god måte hvordan dette er tenkt ivaretatt.

Handlingsplanen synliggjør også ulike problemløsningstiltak, og hvem som har ansvar for å følge opp de ulike tiltakene. I denne delen av dokumentet skilles det mellom mindre alvorlige mobbesaker og alvorlige mobbesaker. Fylkesmannen viser her til nærmere omtale av dette under det individuelt rettede arbeidet.

Fylkesmannens konklusjon

Hundvåg skole har skriftlige og innarbeidede planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet, og har derfor en tilfredsstillende internkontroll slik det er krav om i opplæringslovens §§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 etterleveres 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, 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 3 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 23.03.11.

Dokumentasjon og vurdering

Hundvåg skole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet i form av *Hundvåg skoles handlingsplan mot mobbing 2011-2015*. I handlingsplanen mot mobbing skilles det mellom "mindre alvorlige mobbesaker" og "alvorlige mobbesaker". Dette kan etter Fylkesmannens vurdering gi en indikasjon på at skolen ikke fullt ut har vurdert lovkravene i opplæringslovens kapittel 9a knyttet til elevenes psykososiale miljø. Kapittel 9a legger til grunn en mer omfattende og nyansert begrepsbruk for å kunne ivareta elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø. Det vises her blant annet til formuleringer i § 9a-3 og Utdanningsdirektoratets Rundskriv Udir 2 – 2010 som bruker begrepet "krenkende ord og handlinger". Imidlertid har skolen gjennom annen dokumentasjon og intervju vist at de har en nyansert forståelse av hva de skal kartlegge, og hvordan de skal forebygge og håndtere uønsket atferd.

Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Stavanger gir eksempler på atferd som kan regnes som krenkende/uønsket under 3.1 *Regler for orden og oppførsel*. Hundvåg skoles *Forskrift om ordensreglement for Hundvåg skole* nevner at "STOPP – regelen" brukes, bruk av

ukvemsord noteres ned, og at reaksjon overfor eleven som bruker ukvemsord blir vurdert. Skolens rutiner forklarer hva de tilsatte skal gjøre hvis de får mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende atferd.

Intervjuene viser at de tilsatte ved Hundvåg skole er kjent med handlingsplikten som den enkelte har etter § 9a-3 andre ledd i opplæringsloven. Intervjuene bekrefter at de tilsatte vet at de skal undersøke saker, varsle og om nødvendig og mulig gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger. I intervjuene kom det fram at dette også blir gjennomført i praksis. Skolen har også rutiner for hvordan sakene skal følges opp fra ledelsens side.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt to enkeltvedtak fra Hundvåg skole som gjelder det psykososiale miljøet. Vedtakene har kommet etter henvendelser fra foreldre/foresatte. I intervju kom det likevel fram at det ikke blir fattet enkeltvedtak ved alle henstillinger om tiltak fra elever eller foreldre/foresatte.

Det ene vedtaket (V1), datert 21.02.11, har overskriften "Vedtak om tiltak etter opplæringsloven kapittel 9A", mens det andre vedtaket (V2) datert 09.11.2009, har overskriften "Enkeltvedtak § 9a-3 Det psykososiale miljøet, vedtak om tiltak etter opplæringslovens kapittel 9A".

V1 inneholder en kort problemstilling³ som er vurdert i forbindelse med vedtaket knyttet til elevens psykososiale miljø, skolens vurdering og begrunnelse, selve vedtaket om tiltak som skal settes i verk, og informasjon om klageadgang. V2 inneholder en mer utfyllende problemstilling som er vurdert i forbindelse med vedtaket knyttet til elevens psykososiale miljø, skolens vurdering og begrunnelse, selve vedtaket om tiltak som skal settes i verk, og informasjon om klageadgang. V2 inneholder også et punkt om at tiltakene skal evalueres.

Intervjuene viser imidlertid at elever og foreldre i liten grad er gjort kjent med retten til enkeltvedtak knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø.

Fylkesmannens konklusjon:

Dersom tilsatte ved Hundvåg skole får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, vil de undersøke saken, varsle ledelsen og om nødvendig gripe inn. Hundvåg skole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Hundvåg skole sikrer ikke at alle ansatte, elever og foreldre er gjort kjent med retten til enkeltvedtak. Skolen sikrer ikke at det alltid blir fattet enkeltvedtak når foreldre/foresatte/elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Hundvåg skole ivaretar dermed ikke elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd fullt ut.

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

³ Jfr.Udir – 2 – 2010 s.21:"For enkeltvedtak om elevens psykososiale miljø innebærer dette at skolen gjengir innholdet i §§ 9a-1 og 9a-3 eller gjengir problemstillingen som er vurdert i forbindelse med enkeltvedtak om elevens psykososiale miljø."

§ 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 organer for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår bla 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 3 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene på formøte 23.03.11.

Dokumentasjon og vurdering

Den skriftlige dokumentasjonen viser at Hundvåg skole har elevråd, og det er lagt ved referat fra tre møter. I tillegg er møteinnkallelser og referater tilgjengelige på skolens hjemmeside. Elevrådet har møter en gang per måned. Det går fram av referatene at elevene har diskutert tema knyttet til det psykososiale skolemiljøet, eksempelvis Hundvåg bydels manifest mot mobbing, samt orientering fra elevrådsrepresentantene om samtaler de enkelte klassene har hatt vedrørende temaet mobbing.

Det er opprettet FAU ved Hundvåg skole. Det er lagt ved referat fra tre møter. I tillegg er møteplan, møteinnkallelser og referat tilgjengelige på skolens hjemmeside. Det går fram av referatene at FAU jevnlig diskuterer tema knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, eksempelvis Elevundersøkelsen, felles mobbeplan for bydelen, felles mobbemanifest og henstilling til foreldre vedrørende elevenes bruk av Facebook. Mobbing er en fast post på FAU - møtene. FAU arrangerte i oktober 2010 i samarbeid med skolen temauke om skjult mobbing, der Tove Flack hadde foredrag for både elever og foreldre om dette temaet.

Arbeidet i skolemiljøutvalget (SMU) er synliggjort i tre referater. I tillegg er møteinnkallelser og referater tilgjengelige på skolens hjemmeside. SMU er lovlig sammensatt. Selv om SMU har hatt en trang start ved skolen, har ny leder tatt tak i dette, og det avholdes flere møter nå enn tidligere. SMU avholder to til tre møter årlig. Av referatene går det fram at tema knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø har vært diskutert på møtene, eksempelvis Elevundersøkelsen for 5. og 7. trinn, handlingsplan mot mobbing for Hundvåg bydel, status på klassemiljø, skolemiljø, og konsekvenstrapp ved negativ adferd har vært drøftet. I tillegg har SMU vært involvert i forhold knyttet til elevenes fysiske skolemiljø.

Skolen har opprettet driftsstyret (DS) istedenfor samarbeidsutvalg (SU). Det er utarbeidet møteplan for driftsstyret (DS) som er tilgjengelig på skolens hjemmeside. DS er lovlig sammensatt og har fem til sju faste møter årlig. Referatene, som er tilgjengelige på skolens hjemmeside, synliggjør at elevenes psykososiale skolemiljø jevnlig tas opp på møtene, eksempelvis handlingsplan mot mobbing, informasjon om hvor mange enkeltvedtak som er fattet i henhold til opplæringslovens kap 9a, foreldreundersøkelse på SFO og på 3. og 6. trinn, Elevundersøkelsen, temauke om skjult mobbing m.m. Både elevrådet og FAU orienterer DS om aktuelle saker.

Av "Virksomhetsplan for Hundvåg skole 2010-2013" framgår det konkrete mål om at Hundvåg skole og foresatte skal være i dialog, samt støttespillere for elevene i forhold til skolegangen. Foresatte skal oppleve at skolen tar dem på alvor og at deres synspunkter og innspill er ønsket og viktige. Videre er det skissert tiltak og strategier der det går fram at det skal foretas eksempelvis utviklingssamtaler, trinnvise foreldremøter og klasseforeldremøter. Det foreligger også møteplaner for ulike råd og utvalg. Resultatoppnåelse skal måles gjennom foreldreundersøkelser på 3. og 6. trinn. Dette synliggjør at Hundvåg skole har gode rutiner og planer for brukermedvirkning, spesielt med tanke på samarbeid hjem og skole.

Referater gjenspeiler at samtlige råd og utvalg har stor fokus på arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø.

Etter Fylkesmannens vurdering viser dokumentasjon og intervju at elevenes psykososiale skolemiljø er et viktig tema som jevnlig tas opp og diskuteres i de nevnte råd og utvalg. Fylkesmannen vurderer også at FAU er et solid utvalg ved skolen.

Fylkesmannens konklusjon

Hundvåg skole har opprettet elevråd, FAU, skolemiljøutvalg (SMU) og driftsstyre (DS). Både SMU og DS er lovlig sammensatt, og det avholdes jevnlig møter i alle råd og utvalg. Hundvåg skole oppfyller lovens krav om brukermedvirkning jf. §§ 9a-5, 9a-6 og kap 11.

4. Pålegg om retting

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og som følge av det som framgår av kapitlene 3.1-3.3, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 tredje ledd

Stavanger kommune skal sørge for at Hundvåg skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. *Stavanger kommune må i denne forbindelse se til at Hundvåg skole:*

- a.) Sikrer at ansatte, elever og foreldre/foresatte er gjort kjent med retten til enkeltvedtak dersom de ber om tiltak i forhold til det psykososiale miljøet.
- b.) Sikrer at skolen fatter enkeltvedtak dersom foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddet er rettet.

Tiltak for å rette lovbrudd skal settes i verk med det samme.

Stavanger kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddet er rettet, og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med pålegget.

Frist for innsending av slik erklæring er 01.11.2011.

Marta Vignes
tilsynsleder/seniorrådgiver

Unni Byberg Malmin
rådgiver

Hjalmar Arnø
rådgiver

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

- Vedlegg 1: HMS-plan Hundvåg skole
- Vedlegg 2: Saksprotokoll – Tiltak mot mobbing i Stavangerskolen
- Vedlegg 3: Rundskriv vedr. Elevenes skolemiljø – Veileder til opplæringslovens kap. 9 a
- Vedlegg 4: HMS rapport 2010 – Hundvåg skole
- Vedlegg 5: Egenmelding fra skoler og barnehager (etter forskrift om miljørettet helsevern)
- Vedlegg 6: Ordensreglement for Hundvåg skole
- Vedlegg 7: Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Stavanger kommune
- Vedlegg 8: Oppfølging av tiltak mot mobbing i Stavangerskolen
- Vedlegg 9: Rundskriv vedr. Elevenes skolemiljø – Veileder til opplæringslovens kap. 9 a
- Vedlegg 10: Hundvåg skoles handlingsplan mot mobbing 2011 – 2015 (Hundvåg bydels handlingsplan)
- Vedlegg 11: Virksomhetsplan for Hundvåg skole 2010 - 2013
- Vedlegg 12: Kjøreplan vår og høst 2011
- Vedlegg 13: HMS kalender
- Vedlegg 14: Elevundersøkelsen våren 2010 og 2011 – resultat 7. trinn
- Vedlegg 15: Resultat fra medarbeiderundersøkelsen 2010
- Vedlegg 16: Hundvåg skole internkontroll
- Vedlegg 17: Eksempler på enkeltvedtak fattet etter opplæringslovens kap 9 a og § 9a-3
- Vedlegg 18: Referat fra elevråd
- Vedlegg 19: Referat fra skolemiljøutvalget
- Vedlegg 20: Referat fra FAU
- Vedlegg 21: Resultat fra brukerundersøkelse SFO – foresatte
- Vedlegg 22: Resultat fra brukerundersøkelse skolen 3., 6. og 9. trinn - foresatte
- Vedlegg 23: Eksempel på skjema for utviklingssamtale
- Vedlegg 24: Informasjon: Hundvåg skole brosjyre 2010 – 2011
- Vedlegg 25: Informasjon: Elevenes skolemiljø, kap 9a i opplæringsloven – Utdanningsdirektoratet
- Vedlegg 26: Arbeid mot mobbing Veileder for ansatte og ledere i grunnskolen

Vedlegg 2

Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet

Navn	Funksjon	Intervju
Fridstein Bjerga	Rektor	x
Kirsti Birkevold	Avdelingsleder	x
Magnhild K. Fosse	Kontaktlærer	x
Truls J. Hagland	Kontaktlærer	x
Anne Gunn Brimsø	Miljøarbeider	x
Anne C. Jørpeland	Miljøarbeider	x
Eli Gundersen	Skolesjef i Stavanger kommune	x
Girum Zeleke	Rådgiver i Stavanger kommune	x

I tillegg ble det gjennomført samtaler med fire representanter fra elevrådet og to representanter fra FAU.

Vedlegg 3 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 fysiske 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 avvente 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 rutineene 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 rutineene 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 skoleleiinga, 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 loven⁴ 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

⁴ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

handlinger, og få klargjort hva som faktisk har skjedd. Handlingsplikten gjelder også dersom den ansatte får mistanke om at en elev er utsatt for 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 oppfyller 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.