



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Tilsynsrapport

Elevenes psykososiale miljø

Sandnes kommune – Bogafjell skole

Dato: 16.06.17

Innhold

1. Innledning.....	3
1.1 Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a-4 om internkontroll	3
1.2 Kommunens ansvar	3
1.3 Formålet med tilsynet.....	4
2. Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2.1 Gangen i tilsynet.....	5
3. Elevens psykososiale miljø: Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning .	5
3.1 Dokumentasjon og vurdering	5
4. Elevens psykososiale miljø: Medvirkning og informasjon	9
4.1 Dokumentasjon og vurdering	9
5. Elevens psykososiale miljø: Skolens evaluering av det samlede arbeidet	11
5.1 Dokumentasjon og vurdering	11
6. Frist for retting av brudd på regelverket.....	11
Vedlegg 1: Intervjuer og dokumentasjon	14
Vedlegg 2: Rettslige krav	15

1. Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

Fylkesmannen åpnet 20.01.17 tilsyn ved Bogafjell skole i Sandnes kommune. Tilsynet handler om elevenes psykososiale miljø, og består av tre områder for tilsyn

- forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning
- medvirkning og informasjon
- skolens evaluering av det samlede arbeidet

Kommunen har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Sandnes kommune er derfor adressat for den endelige tilsynsrapporten.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Den endelige tilsynsrapporten ga forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge Sandnes kommune retting av bruddene på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I denne endelige tilsynsrapporten får kommunen rimelig frist til å rette brudd på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Sandnes kommune hadde rett til å kommentere den foreløpige tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemeldinger var 26.05.17. Sandnes kommune hadde ingen merknader til den foreløpige tilsynsrapporten for Bogafjell skole.

1.1 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 dette tilsynet er det internkontrollen ved den enkelte skole som gjelder elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette området er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

1.2 Kommunens ansvar

Det er ledelsen på den enkelte skole som ansvaret for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene. Likevel er det 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. Skoleledelsen og de ansatte må i det daglige arbeide for et godt skolemiljø. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlig for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer på skolen, er det likevel kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter.

1.3 Formålet med tilsynet

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

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 læringsutbyttet.

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

Tilsynet skal være med på å sikre at skoleeiere og skoleledere

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

2. Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet ble åpnet gjennom brev datert 20.01.17. Sandnes kommune er blitt pålagt å legge fram dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju. Dokumentasjonen som er sendt inn, er hovedsakelig valgt ut for å underbygge svarene rektor og lærere har gitt i egenvurderingene i Reflex. Formålet med egenvurdering er blant annet å sette i gang endringsprosesser på skolen og hos skoleeier på de områdene egenvurderingen konkluderer med manglende regelverksetterlevelse. Egenvurderingen er slik også ment å ha en kompetansehevende funksjon.

Når egenvurderingsskjema etter dette blir omtalt i den endelige tilsynsrapporten, bruker Fylkesmannen kortformen EVS.

Innholdet i EVS er knyttet om til temaene for tilsynet. Rektor og lærere har svart «ja» eller «nei» på spørsmålene som blir stilt i EVS. Svarene måtte underbygges med skriftlig dokumentasjon. Dokumentene det ble vist til i EVS, og annen dokumentasjon Fylkesmannen bad om, utgjør dokumentasjonen Fylkesmannen har vurdert i tilsynet.

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

2.1 Gangen i tilsynet

20.01.17: Varsel om tilsyn

17.02.17: Frist for egenvurdering i Reflex, og innsending av dokumentasjon

21.03.17: Veiledningsmøte/åpningsmøte på Bogafjell skole

24.03.17: Intervjuer på Bogafjell skole

08.05.17: Foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg

09.05.17: Sluttmøte på Bogafjell skole

26.05.17: Frist for å gi merknader til foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg

16.06.17: Endelig tilsynsrapport

17.11.17: Frist for retting av brudd på regelverket

3. Elevens psykososiale miljø: Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning

3.1 Dokumentasjon og vurdering

Forebyggende arbeid

Av de rettslige kravene går det fram at skolen må arbeide systematisk for å fremme elevenes psykososiale miljø. Dette innebærer at skoleledelsen må sikre¹ at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet. Føringerne må angi hvordan skolen skal få kjennskap til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet. Det vil si hva slags informasjon som skal innhentes, hvordan informasjonen skal innhentes, hvem som skal innhente informasjonen, hvem som skal få informasjonen, og når/hvor ofte dette skal gjøres. I tillegg må skoleledelsen sørge for at arbeidet blir gjort som bestemt.

Bogafjell skole har lagt fram *Handlingsplan for et godt skolemiljø* for tilsynet. Av denne planen går det fram at Elevundersøkelsen skal gjennomføres i februar/mars. Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at i vårsemesteret er det frivillig for skolen å gjennomføre Elevundersøkelsen. I høstsemesteret er det obligatorisk å gjennomføre Elevundersøkelsen på 7.trinn. Høsten 2016 ble Elevundersøkelsen gjennomført på 5.-7.trinn på skolen, slik det går fram av *Virksomhetsplanen*. På 7.trinn viste indikatoren en verdi på 1,3 på spørsmålet blir mobbet av andre elever på skolen. Det tilsvarende tallet nasjonalt er også 1,3. På *Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere*, er tallet 5,5 %. Det tilsvarende tallet nasjonalt er også 5,5%.

Av intervju gikk det fram at det ikke ble gjennomført kartlegginger av hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet på 1.- 4.trinn.

Fylkesmannen kan ikke se at det er gitt føringer for hvem som skal få informasjon om resultater av kartlegginger av hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet. Det er eksempelvis ikke opplyst om hvordan elevene og skolemiljøutvalget får informasjon om resultatene fra Elevundersøkelsen.

¹ Å sikre innebærer at skoleledelsen må gi føringer, og følge opp føringerne.

Fylkesmannens vurdering er med bakgrunn i det som er nevnt ovenfor at skoleledelsen ikke fullt ut sikrer at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet.

Skolens ledelse skal også sikre at skolen har kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet. Av *Handlingsplan for godt skolemiljø* går det fram at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide sosiogram, og det ble opplyst i intervju at lærerne er pålagt å bruke dette. Fylkesmannen fikk videre opplyst at fra november 2016 kan dette gjøres digitalt, men at det foreløpig er frivillig å bruke www.klassetrivsel.no Av intervju gikk det også fram at www.klassetrivsel.no har blitt brukt i SFO.

Av *Handlingsplan for et godt skolemiljø* går det fram at kontaktlæreren skal gjennomføre elevsamtaler høst og vår, og at hensikten med elevsamtalene blant annet er en *gjennomgang av hvordan eleven har det, faglig og sosialt*. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at det eksempelvis er lagt fram felles mal for elevsamtaler som synliggjør at spørsmål omkring elevens psykososiale miljø blir tatt opp.

Skolen har lagt fram dokumentet *Halvårsvurdering grunnleggende ferdigheter* (mal for utviklingssamtale) for tilsynet. Dette dokumentet inneholder under *Sosiale ferdigheter* stikkordene *meg selv og andre, orden og oppførsel*. Fylkesmannen kan ikke se at dette dokumentet i seg selv er tilstrekkelig egnet til å sikre at skolen har kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet.

Det går fram av handlingsplanen under *Avdekking av mobbing* at skolen har vakter i friminuttene, og dette blir bekreftet i intervju. Det ble opplyst i intervju at vaktene er lett synlige med gule vester, men at ikke alle deler av uteområdet er like godt dekket av vakter.

Handlingsplan for et godt skolemiljø inneholder også informasjon om bruk av *loggbok* for elevene. Hensikten er å *skape et godt klasse- og læringsmiljø*. Det blir videre sagt at *I loggboken kan eleven skrive personlige ting til læreren, og boka er en mulighet for eleven til å uttrykke ting en sliter med*. Det går imidlertid fram av handlingsplanen at bruk av *loggbok* er en frivillig ordning, noe som også blir bekreftet i intervju.

Fylkesmannens vurdering er at skolens ledelse ikke i tilstrekkelig grad sikrer at skolen har kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet.

Av de rettslige kravene går det fram at *skolen må fastsette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet*. De konkrete målene må fastsettes med bakgrunn i blant annet kartleggingen av elevenes psykososiale miljø.

I *Handlingsplan for et godt skolemiljø* er skolens hovedmål at *alle elevene på Bogafjell skole skal ha et trygt klasse- og skolemiljø uten mobbing. Læringsmiljøet skal være preget av respekt, trygghet, trivsel og omsorg*. Det er videre satt opp seks *Gyldne regler – sosiale mål* for elevene.

Tall fra Elevundersøkelsen (tabell 1) viser at elevene på 7.trinn på Bogafjell skole i to av de siste fire årene har oppgitt at de blir *Mobbet av andre elever på skolen* i større grad enn landsgjennomsnittet. Tabell 2 viser at elever på 7.trinn på Bogafjell skole i to av de siste fire Elevundersøkelsene oppgir at de *har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere* i langt større grad enn landsgjennomsnittet. Av intervju gikk det fram at resultater fra Elevundersøkelsen blir gjennomgått i utviklingsgruppen, og lærerne må se på

resultatene fra Elevundersøkelsen på trinn-nivå. Fylkesmannen kan likevel ikke se at *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø* gjenspeiler konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet med bakgrunn i kartlegging av elevenes psykososiale miljø. Fylkesmannens vurdering er at skolen ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene.

Tabell 1: Mobbet av andre elever på skolen (7.trinn)		
	Nasjonalt	Bogafjell skole
2013/2014	1,3	1,6
2014/2015	1,2	1,2
2015/2016	1,2	1,3
2016/2017 ²	1,3	1,3

Tabell 2: Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (prosent) (7.trinn)		
	Nasjonalt	Bogafjell skole
2013/2014	5,4	11,4
2014/2015	4,8	* ³
2015/2016	4,5	8,9
2016/2017 ⁴	5,5	5,5

Et systematisk arbeid for å fremme elevenes psykososiale miljø innebærer at skoleledelsen må sikre at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapen til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet. Selv om Bogafjell skole ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene, går det fram av EVS, innsendt dokumentasjon og intervju at skolen setter i verk generelle forebyggende tiltak ved behov, og at generelle forebyggende tiltak er en del av skolens daglige arbeid med elevenes psykososiale miljø. I handlingsplanen er det satt opp oversikt på *Skolenivå* og *Klassenivå* over tiltak skolen iverksetter som *hjelp til å utvikle et godt klassemiljø og læringsmiljø på skolen*, og handlingsplanen inneholder også oversikt over *diverse spesifikke skolemiljøfremmende aktiviteter* fordelt på de ulike trinnene. Skolen presenterer seg som Respekt-skole der det blir lagt vekt på *å skape et godt og inkluderende læringsmiljø – uten mobbing, trakassering, diskriminering eller andre former for upassende oppførsel*. Av handlingsplanen går det også fram at skolen bruker *Zippys venner, Det er ditt valg og Steg for steg* i arbeidet med sosiale ferdigheter. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapen til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet.

Det er også et krav til systematisk arbeid med elevenes psykososiale miljø at skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, og at skolen har inkludert mobbing, vold, diskriminering, rasisme og enkeltstående hendelser i denne forståelsen. Skoleledelsen skal også sikre at elevene blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og

² Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke sammenlignbare med tidligere år.

³ Tall er unntatt offentlighet.

⁴ Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke sammenlignbare med tidligere år.

handlinger. Av *Trivselsregler for Bogaffjell skole* går det fram at *vi sier nei til banning og grov og krenkende språkbruk, mobbing, vold, rasisme...utøvelse av vold og rasisme/nazisme, eller annen uakseptabel atferd mot medelever eller lærere eller andre voksne*. Trivselsreglene er tatt inn i *Handlingsplan for et godt skolemiljø* som ligger på skolens hjemmeside. I handlingsplanen går det også som tidligere nevnt fram at en legger vekt på å *skape et godt og inkluderende skolemiljø – uten mobbing, trakassering, diskriminering eller andre former for upassende oppførsel*. I intervju ble det vist til handlingsplanen på spørsmål om skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger. Av handlingsplanen går det fram at kontaktlærer har ansvar for å *utarbeide og implementere klasseregler og implementere felles trivselsregler*. I intervju ble det opplyst at skolens personale jobber aktivt med kunnskapen fra handlingsplanen ut mot elevene, det utarbeides klasseregler som henges opp i klasserommene, og skolens *gyldne regler* er også i aktiv bruk.

Fylkesmannens vurdering er at skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, skolen har inkludert nødvendige begreper i forståelsen, og rektor sikrer at elevene blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og handlinger.

Individuelt rettet arbeid

§ 9a-3 andre ledd beskriver hvilke plikter de ansatte på skolen har hvis elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, eller de ansatte har mistanke om at elever blir utsatt for dette. Fylkesmannen skal kontrollere om skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med sine plikter, og om de faktisk undersøker, griper inn og varsler skoleledelsen. *Handlingsplan for et godt skolemiljø* har *Rutiner i konflikter og mobbesaker*. Planen har en *mal for å løse mobbesaker* og en tabell for *problemløsning ved konflikt/mobbing*. Handlingsplanen har informasjon om at *alle som står overfor en mobbesak skal gi beskjed videre, først til elevens kontaktlærer deretter inspektør/SFO-leder og rektor*. Intervju bekrefter at de ansatte er kjent med hvilke rutiner som skal følges, at de ansatte følger opp pliktene sine, at de undersøker ved mistanke, at de griper inn, og at skoleledelsen blir varslet.

Handlingsplanen skiller ikke mellom *konflikt* og *mobbing*. Konflikt og mobbing er imidlertid ikke det samme, og krever derfor ulike tiltak fra skolen. Planen har også en rutinebeskrivelse *ved mindre uønskede episoder*. Fylkesmannens vurdering er at de ansatte er kjent med at de har en handlingsplikt også overfor krenkende ord og handlinger som ikke kan defineres som mobbing.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med plikten til å undersøke ved mistanke eller kjennskap til at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Videre er det vår vurdering at skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med sin plikt til å gripe inn dersom det er nødvendig og mulig, hvordan de skal gripe inn, med plikten til å varsle skoleledelsen, og hvordan slik varsling skal skje. Fylkesmannens vurdering er også at de ansatte utfører pliktene sine.

Det er et krav at skoleledelsen skal ha bestemt hvordan de skal følge opp varslinger fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger. Skolens handlingsplan har beskrivelser av hvem som er ansvarlige for ulike tiltak når konflikter/mobbesaker skal løses. Intervju bekrefter at rektor følger opp slike varsler gjennom samtaler og undersøkelse med lederteam eller kontaktlærer. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen har bestemt hvordan de skal følge opp varsling fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger.

Skoleledelsen skal sikre at det blir iverksatt tiltak når det er avdekket at elevers rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og at tiltakene skal justeres hvis de ikke er tilstrekkelige til at retten blir ivaretatt. Både handlingsplan og intervju bekrefter at skolen iverksetter tiltak når elevers rett er brutt. Men verken skolens handlingsplan eller *Virksomhetsplan* inneholder prosedyrer eller rutiner for evaluering eller justering av tiltak. I intervju kommer det frem noe motstridende opplysninger av hvordan evaluering og justering av tiltak blir fulgt opp. Fylkesmannen er ikke i tvil om at skolen justerer tiltak hvis de er klar over at de ikke virker, men vi vurderer at skolens rutiner/prosedyrer ikke er tilstrekkelige til at skoleledelsen sikrer dette. Fylkesmannens vurdering er derfor at skoleledelsen sikrer at det blir iverksatt tiltak når skolen avdekker at elevers rett til et godt psykososialt miljø er brutt, men at skoleledelsen ikke sikrer at skolen justerer tiltakene dersom de ikke fører til at retten blir ivaretatt.

Forvaltning

En sentral del av dagens § 9a-3 er tredje ledd som sier at en skole skal fatte enkeltvedtak *dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet*. Skolen har vedtaksplikt. I skolens handlingsplan står det at *Foresatte kan også be om at skolen gjør noe. Da må rektor fatte et enkeltvedtak*. I *Virksomhetsplanen* står det imidlertid under *Saksgang ved henvendelser: Rektor skal/kan fatte et enkeltvedtak...* Intervju bekrefter at de tilsatte ikke fullt ut er kjent med skolens plikt til å fatte vedtak, og Fylkesmannens vurdering er at listen på Bogafjell skole er lagt for høyt for når vedtak skal fattes.

I nytt kapittel 9a, som Stortinget skal vedta før sommeren, er et av forslagene at vedtaksplikten erstattes av en aktivitetsplikt som innebærer plikt til å sette inn tiltak, kombinert med tydelige dokumentasjonskrav til skolene. Kunnskapsdepartementet skriver i *Prop. 57L (2016-2017)* at *På en arbeidsuke bør skolen ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg så ivaretatt at det ikke er aktuelt å melde saken til fylkesmannen*.

Selv om Fylkesmannens vurdering er at Bogafjell skole ikke sikrer at det blir fattet vedtak, foretar vi ikke en grundigere vurdering av om skolen oppfyller lovkravene knyttet til enkeltvedtak. Dette fordi vedtaksplikten vil bli erstattet med en aktivitetsplikt.

4. Elevens psykososiale miljø: Medvirkning og informasjon

4.1 Dokumentasjon og vurdering

Av de rettslige kravene fastslås det at elevene og ulike råd og utvalg har rett til å bli involvert i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planlegging og gjennomføring. Elevråd, samarbeidsutvalg (SU), skolemiljøutvalg (SMU), og foreldreråd (FAU) skal bli løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet.

Bogafjell skole har elevråd, FAU og SU. Referat tilbake i tid viser at disse utvalgene har jevnlig møter. Det ble opplyst i intervju at SU og SMU er slått sammen, og at det ved votering sørges for riktig sammensetning slik at elever og foreldre er i flertall.

SU har ifølge møteprotokoller vedtatt *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø*, og en endring i skolens ordensreglement. Så langt Fylkesmannen kan se av referatene, har ingen elever deltatt på møtene i SU. Det ble likevel opplyst i intervju at elever deltok på møtene i SU.

Fylkesmannen vil understreke at SMU skal ha et særlig ansvar for å holde seg orientert og uttale seg om skolemiljøet. Videre er SMU et rådgivende organ for skolen i arbeidet med skolemiljøet. SMU har rett til å uttale seg om alle saker som gjelder skolemiljøet. Elevenes rett til å medvirke er særlig viktig, jf. barnekonvensjonen art. 12 der det står at barn har rett til å få si sin mening i saker som angår dem, og det skal legges stor vekt på deres meninger. SU kan være SMU, men i SU er ikke elever og foreldre i flertall. Det må derfor oppnevnes flere representanter fra disse gruppene i SMU. Møtene i SU og møtene i SMU må ha klare skiller, minimum separate referater.

Handlingsplan for et godt skolemiljø gir en oversikt over aktiviteter og tiltak på ulike nivå. Disse er ment som en hjelp til å utvikle et godt klasse- og læringsmiljø på skolen. Av ulike råd og utvalg er det bare FAU som er definert inn med ansvar i planen. Av intervju og møtereferat går det fram at FAU har bidratt med innspill i utarbeidelse av handlingsplanen, mens SU har vedtatt planen. Tall fra Elevundersøkelsen er gjennomgått med FAU, men ikke med SU. Det går videre fram av referat og intervju at *Handlingsplan for et godt skolemiljø*, Elevundersøkelsen, ordensreglement og rutiner ved mobbing/krenkende atferd ikke har vært tatt opp i elevrådet. Referatene fra elevrådet er preget av saker som elevene ønsker å ta opp, ikke av at ledelsen orienterer om hendelser, planer, enkeltvedtak og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen ikke holder aktuelle råd og utvalg løpende orientert om hendelser, planer og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet. Aktuelle råd og utvalg tas ikke med så tidlig som mulig i planlegging og gjennomføring av tiltak for et godt psykososialt miljø.

Involvering av elevene i planlegging og gjennomføring av arbeid med det psykososiale miljøet, skjer ifølge intervju mest i den enkelte klasse. Det går fram av intervju at det er ulik praksis i klasser og på trinn hvordan elevene involveres. Elevene i den enkelte klasse lager klasseregler, men det er ulike rutiner i klassene om ordensreglement blir tatt opp og diskutert, selv om det er gitt føringer for dette i *Handlingsplan for et godt skolemiljø*. Ordensreglement deles ikke ut til elevene, men legges ut på skolens hjemmeside. Fylkesmannen kan heller ikke se at det er rutiner for at resultater og oppfølging av Elevundersøkelsen tas opp i klassene.

Fylkesmannens vurdering er at ledelsen ikke fullt ut sikrer at alle elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet.

Det går fram av dokumentasjon og intervju at ulike råd og utvalg i liten grad orienteres om enkeltvedtak og hendelser i skolemiljøet. I intervju ble det opplyst at en årsak til dette er at slike saker ofte er taushetsbelagte. Det foreligger eksempelvis ikke retningslinjer for hvilke forhold ved det psykososiale miljøet skolen anser å ha negativ virkning for elevenes helse, og som alle elever og foreldre skal varsles om.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen ikke i tilstrekkelig grad varsler alle elever og foreldre snarest mulig dersom skolen blir klar over forhold ved det psykososiale miljøet som kan ha negativ virkning for elevenes helse.

5. Elevens psykososiale miljø: Skolens evaluering av det samlede arbeidet

5.1 Dokumentasjon og vurdering

Av de rettslige kravene går det fram at skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø. Dette innebærer at skoleledelsen må sørge for å evaluere arbeidet som skal fremme elevenes psykososiale miljø, samt arbeidet med medvirkning og informasjon. I tillegg må skoleledelsen sørge for å gjøre nødvendige endringer dersom evalueringen viser at skolens arbeid på disse områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

Det er *Handlingsplan for et godt skolemiljø* som er det sentrale dokumentet på skolen knyttet til arbeidet med elevenes psykososiale miljø. I tabellen *Avdekking av mobbing* går det fram at rektor og pedagogisk team er ansvarlige for *evaluering av tiltak*, med frist 01.06.

Fylkesmannen kan ikke se at det eksempelvis går fram rutiner for evaluering i skolens virksomhetsplan.

Av *Møteprotokoll SU Bogaffell skole* datert 31.10.16, går det fram at *Handlingsplan for et godt skolemiljø* skal evalueres i januar 2018. Det er utover dette ikke synliggjort for tilsynet hvordan elever og ulike råd og utvalg blir involvert i evaluering av arbeidet som skal fremme elevens psykososiale miljø, samt arbeidet med medvirkning og informasjon. I intervju var opplysningene som gjaldt om og når evaluering ble gjennomført, ikke entydige.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen ikke sørger for å evaluere det samlede arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon. Manglende evaluering fører til at skoleledelsen ikke sørger for å gjøre nødvendige endringer dersom evaluering viser at skolens samlede arbeid på de nevnte områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

6. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har konstatert brudd på regelverket. I denne tilsynsrapporten får Sandnes kommune frist til å rette bruddene på regelverket, jf. kommuneloven § 60d. Frist for retting er **17.11.17**. Sandnes kommune må innen fristen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddene er rettet, og en redegjørelse med tilhørende dokumentasjon som viser hvordan bruddene på regelverket er rettet.

Dersom bruddene på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak, og kommunen har klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven kapittel VI. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i denne tilsynsrapporten:

Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning

Pålegg 1:

Sandnes kommune skal sørge for at skolen jobber aktivt, kontinuerlig og systematisk slik at elevenes rett til et godt psykososialt miljø blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9a-3 første ledd og 9a-4.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sikrer at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt, og den enkelte elev spesielt, opplever det psykososiale miljøet
- b. skolen setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene

Pålegg 2:

Sandnes kommune skal sørge for at skoleledelsen oppfyller den enkeltes rett til et godt psykososialt miljø dersom de blir varslet om at en eller flere elevers rett til et godt psykososialt miljø ikke er oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9a-1, 9a-3 første og andre ledd og 9a-4.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sikrer at skolen justerer tiltakene dersom de ikke fører til at elevens rett til et godt psykososialt miljø blir ivarettatt

Medvirkning og informasjon

Pålegg 3:

Sandnes kommune må sikre at skoleledelsen involverer aktuelle råd og utvalg i arbeidet med det psykososiale miljøet, jf. opplæringsloven §§ 9a-5 og 9a-6.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sikrer at aktuelle råd og utvalg blir løpende orientert om hendelser, planer og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet
- b. skoleledelsen sikrer at aktuelle råd og utvalg så tidlig som mulig tas med i planleggingen og gjennomføringen av tiltak for et godt psykososialt miljø
- c. skoleledelsen sikrer at alle elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet på skolen

Pålegg 4:

Sandnes kommune skal sikre at skoleledelsen varsler alle elever og foreldre snarest mulig dersom skolen blir klar over forhold ved det psykososiale miljøet som kan ha negativ virkning for elevenes helse, jf. opplæringsloven § 9a-6 tredje ledd.

Skolens evaluering av det samlede arbeidet

Pålegg 5:

Sandnes kommune skal sørge for at skoleledelsen evaluerer det samlede arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid medvirkning og informasjon og forvaltning knyttet til det psykososiale miljøet, jf. opplæringsloven §§ 9a-3 første og andre ledd, 9a-4, 9a-5 og 9a-6.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sørger for å evaluere arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon knyttet til det psykososiale miljøet
- b. skoleledelsen sørger for å gjøre nødvendige endringer dersom evalueringen viser at skolens arbeid på disse områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt

Stavanger 16.06.17

Hjalmar Arnø
tilsynsleder

Hallgeir Bø
ass.utdanningsdirektør

Anita Olufsen
rådgiver

Vedlegg 1: Intervjuer og dokumentasjon

Det ble avholdt intervjuer med

- rektor, ansvarlig for sosialpedagogisk arbeid, to lærere, to assistenter, tre elever og to foreldre.

Dokumentasjon:

- Enkeltvedtak psykososialt miljø
- Handlingsplan for et godt skolemiljø
- Virksomhetsplan
- Referat fra møter i råd og utvalg
- Skjema halvårsvurdering grunnleggende ferdigheter
- Årshjul arbeidsmiljøgruppe
- Samarbeidsavtale med bedriftshelsetjeneste

Vedlegg 2: Rettslige krav

Elevenes psykososiale miljø: Forebyggende og individuelt rettet arbeid

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø

Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a-1. Retten etter § 9a-1 er en individuell rett, hvor elevens subjektive opplevelse av miljøet er avgjørende. Elevens individuelle rett er ikke oppfylt med mindre eleven selv opplever at skolemiljøet har en tilfredsstillende virkning på hans eller hennes helse, trivsel og læring. Retten til et godt psykososialt miljø innebærer altså ikke bare en rett til fravær av krenkelser, men en rett til å oppleve at det psykososiale miljøet fremmer hans eller hennes helse, trivsel og læring. Skolen må sørge for at alle elevene ved skolen opplever at det psykososiale miljøet er godt. Loven er ikke oppfylt før alle elevene ved skolen opplever et godt psykososialt miljø. Elevene har plikt til å oppholde seg i skolen hver dag og har ikke like stor mulighet som voksne til å velge sitt miljø. I forarbeidene til loven er det derfor lagt vekt på at skolen må gjøre «sitt ytterste» for at oppholdet ikke blir til skade for elevene (Ot.prp.nr.72 2001-2002).

Skolens plikter

Skolens plikt til å jobbe systematisk og forebyggende (internkontroll)

Skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø, jf. §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø, og må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1 om elevens individuelle rett. Skolen skal jobbe etter et «føre-var-prinsipp» og forebygge brudd på elevens rett etter til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Systemet må dekke alle kravene i kapittel 9a. Hensikten med det systematiske skolemiljøarbeidet er å sikre at elevens rett oppfylles ved at skolen jobber kontinuerlig og systematisk for et godt miljø og sikrer at problemer oppdages og tas hånd om i tide. Dette kalles også internkontrollregler som skolen må følge for å oppfylle sin plikt til å jobbe systematisk og forebyggende.

- i. Fase 1: Skolen må kartlegge situasjonen på skolen i forhold til kravene i opplæringsloven kapittel 9a m.v.
- ii. Fase 2: Skolen må fastsette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.
- iii. Fase 3: Skolen må utarbeide et system for oppfølging av kravene i kapittel 9a.
- iv. Fase 4: Skolens ledelse må implementere systemet blant de ansatte.
- v. Fase 5: Skolens ledelse må sikre at skolemiljøarbeidet er kontinuerlig, aktivt og systematisk, og i samsvar med systemet.
- vi. Fase 6: Skolens ledelse må jevnlig evaluere skolens system og det systematiske arbeidet.

Alle disse fasene er rettslige krav som skolen må oppfylle, jf. §9a-4. Skoleledelsen har ansvaret for den daglige oppfølgingen av skolens systematiske arbeid. Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll, jf. § 9a-6. Dokumentasjonen må vise hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres og hva som faktisk blir gjort.

Systemet må fange opp både hvordan elevene generelt og den enkelte opplever skolemiljøet, og sørge for at det settes inn nødvendige tiltak dersom elevene generelt eller enkeltelever ikke får oppfylt sin rett etter § 9a-1. Systemet må hele tiden evalueres.

Individuelt rettet arbeid: de ansattes handlingsplikt

Handlingsplikten gjelder for alle som har et ansettelsesforhold/en arbeidsavtale med skoleeier. Dette inkluderer også lærervikarer og andre med midlertidige arbeidsavtaler. I tillegg til lærere, ansatte som arbeider i skolefritidsordning/aktivitetsskolen og miljøarbeidere, gjelder handlingsplikten også for eksempel vaktmester, rengjøringspersonale og kontorpersonale som er ansatt ved skolen. Skolen må sørge for at alle ansatte har kunnskap om handlingsplikten, og hva denne innebærer. Dette inngår i det systematiske arbeidet. Handlingsplikten kan inndeles i fire steg:

1. Den ansatte må undersøke saken

Det er tilstrekkelig at en ansatt har *mistanke* om at en elev er blitt utsatt for krenkende ord og handlinger, for at plikten til å undersøke forholdet inntre. Mistanke innebærer en «følelse» eller en antagelse om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger. Det trenger ikke være vedvarende krenkende handlinger, det er tilstrekkelig at den ansatte får mistanke om én krenkende handling eller uttalelse for at handlingsplikten skal inntre. Selv om for eksempel utsagnene fremstår som en del av en akseptert kultur i elevgruppen, er det likevel en krenkelse hvis en eller flere elever opplever det som en krenkelse.

2. Den ansatte må varsle skoleledelsen

Dersom den ansatte får bekreftet gjennom undersøkelser at en elev er blitt utsatt for krenkende ord og handlinger, må vedkommende varsle skoleledelsen. Dette kan også gjelde selv om eleven selv sier at han eller hun ikke er utsatt for krenkende ord og handlinger. Det kan være mange grunner til at en elev som for eksempel mobbes, ikke innrømmer dette for en lærer. Når en ansatt varsler skoleledelsen, kan dette skje både skriftlig og muntlig. Det viktige er at skolen har en omforent forståelse av når det skal varsles, og hvordan det skal skje. Dette er en del av skolens systematiske arbeid med å sikre elevene et godt psykososialt miljø.

3. Den ansatte må gripe inn selv hvis det er nødvendig og mulig

Dersom det er *nødvendig og mulig*, må den ansatte i tillegg gripe inn selv. Hensikten med denne bestemmelsen er å stanse uønskede handlinger så raskt som mulig for å unngå eller redusere fysiske og psykiske skader hos de involverte. Hva som vil være egnet måte å gripe inn på, avhenger av hvordan eleven blir krenket. Dersom krenkelsen er verbal, plikter den ansatte å stoppe dette. Dersom elever slåss eller fysisk mishandler en annen elev vil det også være nødvendig å gripe inn, men om den ansatte selv skal gå inn og skille elevene vil avhenge av vedkommende sine egne forutsetninger og situasjonen for øvrig. Det kan bare kreves at en ansatt griper inn i en slik situasjon dersom det anses som forsvarlig. Ansatte skal ikke utsette seg selv for fare. Det kan eventuelt være nødvendig å hente hjelp fra andre eller å ringe politiet for hjelp.

4. Skoleledelsen må oppfylle den krenkedes elevens rett til et godt psykososialt miljø

Den enkelte ansattes plikt til å undersøke og varsle ved mistanke om krenkende ord eller handlinger, og å gripe inn selv dersom det er nødvendig og mulig, følger av § 9a-3 andre ledd. Selv om det ikke følger av denne bestemmelsen, så har også skolen en plikt til å følge opp saken på en egnet måte slik at den krenkede eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø. Dette følger av elevens rett til et godt psykososialt miljø etter § 9a-1, jf. over.

Elevenes psykososiale miljø: Medvirkning, informasjon og forvaltning

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø

Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a-1. Retten etter § 9a-1 er en individuell rett, hvor elevens subjektive opplevelse av miljøet er avgjørende. Elevens individuelle rett er ikke oppfylt med mindre eleven selv opplever at skolemiljøet har en tilfredsstillende virkning på hans eller hennes helse, trivsel og læring. Retten til et godt psykososialt miljø innebærer altså ikke bare en rett til fravær av krenkelser, men en rett til å oppleve at det psykososiale miljøet fremmer hans eller hennes helse, trivsel og læring. Skolen må sørge for at alle elevene ved skolen opplever at det psykososiale miljøet er godt. Loven er ikke oppfylt før alle elevene ved skolen opplever et godt psykososialt miljø. Elevene har plikt til å oppholde seg i skolen hver dag og har ikke like stor mulighet som voksne til å velge sitt miljø. I forarbeidene til loven er det derfor lagt vekt på at skolen må gjøre «sitt ytterste» for at oppholdet ikke blir til skade for elevene (Ot.prp.nr.72 2001-2002).

Skolens plikter

Skolen har plikt til å fatte enkeltvedtak

Elever og foreldre har rett til å be skolen om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, jf. § 9a-3 tredje ledd. Skolen har plikt til å gjøre alle elever og foreldre kjent med denne retten. Informasjonen må formidles slik at det er forståelig for elevene. Dette innebærer at innholdet/formidlingen må tilpasses ulike elevgrupper og årstrinn. Informasjonen må gis til alle foreldre.

Når skolen får en slik forespørsel fra en elev eller forelder, så har skolen plikt til snarest mulig å behandle saken etter forvaltningsloven. Det vil si at skolen ved rektor må undersøke om eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø og deretter fatte et enkeltvedtak i saken, og at dette må skje så raskt som mulig. Enkeltvedtaket kan enten inneholde et tiltak som foreldrene eller eleven ber om eller et helt annet tiltak. Enkeltvedtaket kan også konkludere med at det ikke skal settes inn tiltak fordi skolen ikke mener det er nødvendig. I alle tilfeller må skolen fatte et enkeltvedtak, og følge reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven. Forvaltningsloven stiller følgende krav til enkeltvedtaket:

- Det må være skriftlig, jf. § 23.
- Det må vise til reglene som vedtaket bygger på og beskrive de faktiske forholdene som har hatt betydning i saken, jf. §§ 24 og 25.
- Det må inneholde informasjon om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage, jf. § 27. Skolen kan heller ikke sette egne begrensninger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klage må være begrunnet.

- Det må inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter etter §§ 18 og 19, jf. § 27 tredje ledd.

I tillegg har skolen plikt til å utrede saken godt nok, jf. § 17, i tillegg til å ivareta reglene om taushetsplikt, jf. §§ 13-13e.

Dersom forespørselen om tiltak gjelder det psykososiale miljøet til flere elever og det systematiske arbeidet ved skolen, er det enda flere som kan be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd. Elev og foreldre skal forstås i vid forstand, det vil si at forespørselen kan komme fra grupper av foreldre eller elever, foreldrekontakter, elevrådsmedlemmer samt råd og utvalg ved skolen.

Det stilles ingen krav til forespørselen, det vil si at den både kan være muntlig eller skriftlig. Dersom skolen er i tvil om at en elev eller forelder har bedt om tiltak, må skolen avklare dette med vedkommende elev eller forelder. Skolen har veiledningsplikt overfor elever og foreldre, jf. forvaltningsloven § 11.

Alle slike forespørsler må videreformidles til rektor, da det er rektor som har myndighet til å fatte enkeltvedtak.

Skolen har plikt til å sikre brukermedvirkning

Det er flere grupper og råd som har rett til å bli involvert i skolemiljøarbeidet, eller bli orientert om forhold som gjelder skolemiljøet.

Elevene ved skolen har rett til å bli involvert i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for å sikre et godt psykososialt miljø, jf. § 9a-5. Dette kan for eksempel være deltakelse når skolen lager ordensreglement, gjennomføre enkle målinger osv. Det er skoleleders ansvar at elevene blir tatt med i skolemiljøarbeidet.

Elevrådet kan oppnevne skolemiljørepresentanter til å utføre skolemiljøarbeidet på sine vegne, jf. 9a-5 annet ledd.

Videre har skolen plikt til å sørge for at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet blir løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet, jf. § 9a-6. Hvilke organ som er aktuelle, vil variere etter skoletype. Disse organene har også rett til å tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved skolen så tidlig som mulig, jf. § 9a-6 annet ledd.

Dersom skolen blir klar over forhold ved det psykososiale skolemiljøet som kan ha negativ virkning for helsa til elevene, har skolen plikt til å informere alle elever og deres foreldre, jf. § 9a-6 tredje ledd.

Skolen har plikt til å arbeide systematisk

Skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø, jf. §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø, og må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1 om elevens individuelle rett. Skolen må i sitt systematiske arbeid sørge for at handlingsplikten og alle bestemmelser om brukermedvirkning blir ivaretatt.