

TILSYNSRAPPORT

ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Haugesund kommune – Solvang skole

Innhold

1. Tema for tilsynet – elevenes psykososiale skolemiljø.....	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
3. Hva er kontrollert i tilsynet	4
3.1 Forebyggende arbeid.....	4
3.2 Skolens individuelt rettede arbeid	7
3.3 Brukermedvirkning.....	10
4. Pålegg om endring.....	11
5. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om erklæring om at lovbruddene er rettet ...	12
6. Klageadgang.....	12

1. Tema for tilsynet – elevenes psykososiale skolemiljø

Det gjennomføres felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 der temaet er elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de øvrige bestemmelsene som er kontrollert må ses i lys av denne. Tilsynet er imidlertid avgrenset til å bare omhandle det psykososiale miljøet.

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

- Skolens forebyggende arbeid - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.
- Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre og tredje ledd.
- Skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg (brukermedvirkning) - §§ 9a-5, 9a-6 og 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 bestemmelse som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovens krav. I tidligere tilsyn har mye av fokuset på kontrollen vært rettet mot kommunenes internkontrollsystem. I det felles nasjonale tilsynet 2010 er det skolens internkontrollsystem vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i denne forbindelse er særlig regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Kommunens ansvar

Selv om opplæringsloven tillegger skoleledelsen ansvar for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte bestemmelser, vil det være kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved de kontrollerte skolene etterlever lovens krav og plikter, samt tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven beskriver.

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 imidlertid øverst ansvarlige for at pliktene etter kapittel 9a oppfylles. Dette innebærer at gjenstand for tilsynets undersøkelser har vært handlinger som skjer i skolen, men det er kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og derfor er adressat for eventuelle pålegg om endring i henhold til opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Formålet med tilsynet

Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokuset mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene og skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd. Gjennom kontroll med skoleeiers og skolenes overholdelse av lovkravene i denne forbindelse 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 opplæringslovens § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistrivsel blant elevene, som igjen vil ha direkte betydning for elevenes læringsutbytte.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold og er en positiv eller negativ følge av samhandling og kommunikasjon mellom individene. 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 hos den enkelte elev vil læring ikke få fokus.

De overordnede formål med det felles nasjonale tilsynet i 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 ansatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende atferd som de får kunnskap eller mistanke om.
- sikrer 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 resultater 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 myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har vært utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon, skriftlige redegjørelser, 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 betyr: skoleeier, skoleledelsen og de ansatte ved skolen.

Tilsynets gang

- Varsel om tilsyn med pålegg om å innsende redegjørelse og dokumentasjon til kommunen og skolene, datert 18.06.2010
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra kommunen og skolene 02.09.2010
- Intervjuer /samtaler på Solvang skole den 30.09.2010
- Sluttmøte i kommunens lokaler 17.11.2010
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport, datert 23.11.2010
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport 16.12.2010

3. Hva er kontrollert i tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

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

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunkt for tilsynets kontroll med skolens forebyggende arbeid finnes i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleeiere og skoleledere skal jobbe forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig.

Bestemmelsene presiserer skolens plikt til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 oppfylles.

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

Skolen skal aktivt 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 oppfylles ved at skolen jobber 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.

Hensikten med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og tatt hånd om tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevs 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 pålegges i § 9a-4 å jobbe aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a oppfylles. Dette innebærer at skolen skal jobbe etter et "føre var"-prinsipp, og forebygge brudd på elevens rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke forholde seg passiv og avvente at en situasjon inntreffer, som for eksempel at læreren faktisk ser mobbing eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig menes det at det systematiske arbeidet må være gjennomgående i skolens arbeid, og ikke bare noe som gjøres 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 jobbes med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen ved rektor 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 problemer
- 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 blir fulgt.

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 dokumenteres skriftlig må skolen kunne vise at:

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9a
- hver ansatt utfører pliktene de har etter loven og kjenner til interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø.

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

Skolens ordensreglement er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet, og skolen må se til at dette er integrert i skolemiljøarbeidet/internkontrollen. Et system for skolemiljøet som ikke ses i sammenheng med ordensreglement er ikke helhetlig nok. I tillegg må skolen også trekke inn vurdering i orden og i oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

Dokumentasjon og vurdering

Solvang skole følger Olweus-programmet, og de skriftlige rutineene for det psykososiale miljøet er Olweuspermen, Olweus-årshjulet og tiltaksplan for mobbing for Solvang skole. Disse rutineene viser det forebyggende arbeidet med skolemiljøet, og beskriver hvordan de ansatte skal gå frem dersom de oppdager krenkende atferd. Videre har skolen inspeksjonsrutiner og rutiner for elevvakt i friminuttene. Intervju bekrefter også at Olweus-programmet er tema på personalsamling/Olweussamling to til tre ganger i året, og det foreligger referat fra disse møtene.

Solvang skole kartlegger det psykososiale skolemiljøet ved elev- og foreldresamtaler, og mobbing/trivsel er tema på elevsamtalene. Videre gjennomføres det årlige Olweus-undersøkelse fra 4. trinn og oppover, samt Elevundersøkelsen på 7. trinn. Intervju bekrefter at sosiallærer gjennomgår resultatene i plenum for lærerne, og at resultatene har blitt brukt for å gjøre forskjellige grep med det psykososiale miljøet. Det er imidlertid ikke skriftliggjort hvordan undersøkelsene følges opp.

Haugesund kommune har utarbeidet "Forskrift om ordensreglementet for elever i Haugesundskolen" og Solvang skole har utarbeidet et eget ordensreglement. Ordensreglementene er sendt hjem skriftlig til foreldre. Kommunens ordensreglement har opplysninger vedrørende muligheten til å be om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, jf. oppl. § 9a-3. Dette går imidlertid ikke frem av Solvang skoles egne rutiner vedrørende det psykososiale miljøet.

Etter Fylkesmannens vurdering har Solvang skole langt på vei skriftlige planer og rutiner med konkrete mål for det psykososiale arbeidet, og intervju bekrefter at rutineene blir gjennomført i praksis. Dokumentasjonen knyttet til arbeidet med det psykososiale miljøet, blant annet når det gjelder enkeltvedtak, viser imidlertid at dette i liten grad er forankret i lovkravene i opplæringsloven. Solvang skole har heller ikke skriftlige rutiner for brukermedvirkning, og det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for å sikre at informasjon og varsling blir gitt til de ulike organene.

I referat fra en av de jevnlige Olweus-samlingene ved Solvang skole, vises det til at Olweus-årshjulet blir evaluert, og det foreligger forslag til endringer, og tiltak for å bevare et godt skolemiljø. Skolen har således evaluert arbeidet sitt med det psykososiale miljøet.

Fylkesmannens konklusjon

Haugesund kommune – Solvang skole har langt på vei skriftlige rutiner og planer for det psykososiale miljøet. Solvang skole har imidlertid ikke skriftlige rutiner for å fatte enkeltvedtak, for brukermedvirkning og for informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene.

3.2 Skolens individuelt rettede arbeid

Det forebyggende arbeidet må ses i sammenheng med skolens individuelt rettede arbeidet. Det er viktig for oppfyllelsen av opplæringslovens krav at de forebyggende tiltakene som igangsettes, planlegges og utarbeides blir etterlevd 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 i forbindelse med det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldre særskilte rettigheter knyttet til skolens saksbehandling. Ved å kontrollere skolens etterlevelse av de konkrete pliktene i § 9a-4 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, rektor og alle ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Skolens individrettede arbeid er regulert i opplæringslovens § 9a-3 andre og tredje ledd.

- 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, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Det er i § 9a-3 andre ledd fastsatt at alle som er ansatt ved skolen har en handlingsplikt som består av:

- plikt til i å gjøre undersøkelser,
- plikt til å varsle rektor 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 sagt at "tilsette" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder

¹ Se Ot. prp. nr. 72 (2001-2002).

annet personale. I tillegg til skolens undervisningspersonale kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og rengjøringspersonale.

Den ansattes handlingsplikt inntreer når hun/han får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" betyr at den ansatte faktisk vet at en elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærere eller andre ved skolen. Dette kan være hendelser som den ansatte selv er vitne til eller blir fortalt om. 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 inntreer også dersom den ansatte får en mistanke om at en elev utsettes for ord og handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten inntreer.

Den ansatte må, når hun/han får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste skritt. I alle tilfeller skal skolens ledelse varsles, og i noen tilfeller har den ansatte plikt til å gripe inn. Dette må vurderes konkret i den enkelte situasjon. I akutte situasjoner, for eksempel når elever slåss eller krenkende ord til en elev overhøres, 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 til at dette er forhold som bør følges opp, skal skolens ledelse informeres. Skolens ledelse plikter å sikre at alle saker de blir varslet og følges opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 andre ledd skal tas på alvor. Skolen, ved rektor, 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 omforent 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 rutiner for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

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

I noen tilfeller vil tiltakene skolen setter i verk likevel kreve at det treffes enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til opplæringsloven at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempler på dette er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje ledd. For øvrig er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 sett opp imot tiltakets karakter som er bestemmende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensmessige og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som gjøres for å gjennomføre opplæringen.

Skriftligheten, som enkeltvedtaksformen gir, er viktig for skolens dokumentering av at de har grepet inn og prøvd å ivareta elevens rett etter § 9a-1.

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Elevens/ foreldrenes rett til å be om tiltak og skolens saksbehandling

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande 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 pålegges gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle henstillinger fra elever eller foreldre vedrørende det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik henstilling, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Det understrekes at skolen alltid skal fatte et enkeltvedtak når elever/foreldre henstiller om tiltak som berører det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfylder plikten til å treffe enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven klage på skolens manglende enkeltvedtak.

Henstillinger fra elever og foreldre behøver ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henvendelser. Skolen kan ikke avvise en henstilling fordi den ikke er skriftlig eller unnlater å angi hvilke tiltak eleven/foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henstilling. Dersom skolen er i tvil om en henvendelse fra eleven/foreldrene er en henstilling 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 klarlegge om en henvendelse fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en henstilling om tiltak. Den som tar imot henvendelsen plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle henstillinger, også muntlige, skal tas på alvor og utredes. Dette er en del av skolens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Henstillingen skal normalt rettes til skolens ledelse ved rektor, men henstillinger kan også rettes til lærere og andre ansatte. Dersom henstillingen rettes til en lærer må han/hun vurdere hva henstillingen gjelder og om dette 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.

Uansett om henstillingen kan løses innenfor klassen skal denne bringes videre til skolens ledelse. En henstilling fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller hvor det bes om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er truffet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid" kan eleven/foreldrene klage som om skolen hadde truffet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i saken 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 skoleeier se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

For øvrig inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandlingen. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som var ment som en henstilling er dette alvorlig og kan få konsekvenser, blant annet i henhold til straffebestemmelsen i § 9a-7.

Dokumentasjon og vurdering

Det fremgår av dokumentene "Olweusprogrammet – Årshjule for Solvang skole", "Tiltaksplan mot mobbing", "Inspeksjonsrutiner ved Solvang skole", "Elevvakter høst 2010" og Haugesund kommunes ordensreglement at Solvang skole har rutiner for det individrettede arbeidet. Rutinene beskriver hvordan de ansatte ved skolen skal undersøke, varsle og eventuelt gripe inn dersom det oppdages krenkende ord eller handlinger. Intervju bekrefter at rutinene er kjent og blir etterlevd av de ansatte.

Solvang skole har sendt skriv hjem til foreldre vedrørende "Forskrift om ordensreglementet for elever i Haugesundskolen", hvor det informeres om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet etter opplæringsloven § 9a-3. Videre er informasjon vedrørende muligheten til å be om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet lagt ut på skolens hjemmeside. Det informeres både i redegjørelsen fra skolen til Fylkesmannen og

i intervju om at skolen iverksetter tiltak ved henstillinger, men at enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven ikke er blitt fattet ved Solvang skole.

Fylkesmannens konklusjon

Haugesund kommune – Solvang skole ivaretar elevenes individuelle rett etter §§ 9a-1 og 9a-3 gjennom individuelt rettet arbeid. Solvang skole fatter imidlertid ikke enkeltvedtak ved henstillinger om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elever og foreldre skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av lovgivers virkemidler for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene en mulighet til å uttale seg før endelige beslutninger tas.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås i skolen, men det er i langt større grad noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom betingelser som verdsetting, aktiv deltakelse og medvirkning er noe som må foregå kontinuerlig i hverdagen.

Det er "skolen" som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng betyr skoleledelsen, men det er skoleeier som ansvarliggjøres om ikke det er tilrettelagt for at elevene eller de foresatte blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Rettslige krav

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både planleggingen og gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Første ledd i denne lyder:

Opplæringsloven § 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

Elevane skal engasjerast 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 deltakelse når skolen lager ordensreglement, gjennomføre enkle målinger osv. Det er skoleleders ansvar at elevene blir tatt med 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 samt gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatte.

Elevenes deltakelse i skolemiljøarbeidet skal være ivaretatt i skolens internkontrollsystem etter § 9a-4.

I lovens § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organer for brukermedvirkning regulert. De rådene og utvalgene opplæringsloven stiller krav til at skolene 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 en reell mulighet til å uttale seg, jf. § 9a-6.

Opplæringsloven § 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 helse til elevane, skal elevane og dei føresette snarast mogleg varslast om det.

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

Dokumentasjon og vurdering

Solvang skole har ikke skriftlige rutiner for brukermedvirkning. Det ble imidlertid bekreftet i intervju at elevråd, FAU, samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget er opprettet for inneværende år. Elevrådet har møte en gang i uken, og det foreligger referat fra møtene. Elevrådet har blant annet hatt allmøte med elevene på skolen, hvor Olweus har vært tema. Samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget hadde på tidspunktet for tilsynet ikke hatt møter dette skoleåret, men det foreligger to referat fra både samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget fra forrige skoleår. Skolemiljø har vært tema i møtene.

Fylkesmannens konklusjon

Haugesund kommune – Solvang skole har opprettet de organene for brukermedvirkning som opplæringsloven krever og involverer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet.

4. Pålegg om endring

På bakgrunn av det som framgår av kapitlene 3.1- 3.3 gir Fylkesmannen følgende pålegg:

Forebyggende arbeid og internkontroll – Oppl. § 9a-4, jf. 9a-3 første ledd

1. Haugesund kommune skal sørge for at Solvang skole jobber aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt skolemiljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Haugesund kommune må i denne forbindelse se til at Solvang skole:

- a. Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak etter henstilling om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd.
- b. Etablerer skriftlige rutiner for brukermedvirkning jf. kap. 11, herunder rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene, jf. §§ 9a-5 og 9a-6.

Skolens individuelt rettede arbeid – Oppl. § 9a-3 andre ledd

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

- a. Treffer enkeltvedtak for alle henstillinger
- b. Følger reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven når det hva gjelder skriftlighet, begrunnelse og opplysninger om klageinstans.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om erklæring om at lovbruddene er rettet

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes umiddelbart.

Haugesund kommune skal inngi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i henhold til påleggene. Frist for innsendelse av slik erklæring er 10.04.2011.

6. Klageadgang

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningslovens §§ 28 og 29. Om utformingen av klage vises det til § 32.

Med hilsen

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

Una Bjørnseth Wereide
rådgiver

Hjalmar Arnø
rådgiver

Vedlegg 1: Oversikt over innsendt dokumentasjon

Vedlegg 2: Oversikt over personer fra kommunen som var direkte involvert i tilsynet

VEDLEGG 1

Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Kommunen

- Tilstandsvurdering – redegjørelse om kommunen sitt arbeid på tilsynsområdet, jf. § 9A-4
- Mal for registrering av henstilling om tiltak knytt til opplæringslovas § 9A-3
- Mal for foreløpig svar knyttet opplæringslovens § 9A-3
- Mal for enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9A-3
- Rutine for etterlevelse av opplæringslovens § 9A-3
- Rutine for bruk av elektronisk avviks- og ulykkesregistrering (Cresendo)
- Resultat fra Olweus spørreskjema
- Aktivitetsoversikt for Olweus-arbeidet
- Olweus-programmets spørreskjema om mobbing
- Skolepolitisk melding 2009
- Rutinebeskrivelse for innhold i dialogmøte
- Årshjul for skolens arbeid mot mobbing
- Kvalitetsplan/handlingsplan mot mobbing på den enkelte skole
- Forskrift om ordensreglement for elever i Haugesundskolen
- Rettleider for eksternt skolevurdering
- System for skolevurdering – egenvurdering
- Organisasjonskart for administrasjonen
- Organisasjonskart – politisk
- Delegeringsreglement
- Referat fra kurs for nytilsatte i Haugesund kommune om Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd

Solvang skole

- Redegjørelse om skolen sitt arbeid med det psykososiale miljøet
- Solvang skoles læringsplakat
- Rammeplan for Solvang skole 2009/2010
- "Vi bryr oss" – Ordensregler for Solvang skole
- Informasjon til foresatte om ordensreglene
- Inspeksjonsrutiner for Solvang skole
- Olweusprogrammet – Årshjul for Solvang skole
- Tiltaksplan mot mobbing
- Olweus - undersøkelsen 2002-2010 – Hovedtrekk
- Olweus - undersøkelsen 2010 – Fullstendig rapport
- Elevundersøkelsen 2010
- Rutinebeskrivelse "Psykososialt team" – Forebygge helseplager hos elever
- Brosjyre "PTMO – foreldrerettledning"
- Brosjyre "sosial ferdighetstrening"
- Diverse rutiner og skjema vedrørende kap. 9A. Eksempel fra kriseperm
- Mal for melding om trakasserende oppførsel
- Sommerskriv til foresatte med informasjon om Olweus - programmet
- Skriv ved skolestart til foresatte med informasjon vedr. skolemiljøet
- Oversikt over møter i skolemiljøutvalg og samarbeidsutvalg
- Referat fra de tre siste møtene i skolemiljøutvalget og samarbeidsutvalget
- Referat fra siste møte i elevrådet
- Inspeksjonsplan 2010-2011
- Oversikt over elevvakter høsten 2010
- Ukeplan klasse 2A
- Halvårsplan for 5. trinn
- Informasjonsskriv fra barneombudet om kapittel 9A – fra skolens hjemmeside
- Informasjon om gruppesamlinger om Olweus i personalet
- Referat fra Olweusarbeid i personalet

VEDLEGG 2

Oversikt over personer fra kommunen som var direkte involvert i tilsynet

Navn:	Funksjon:	Åpningsmøte:	Intervju:	Sluttmøte:
Haugesund kommune - administrasjon				
Odd Henry Dahle	rådmann	X		
Tore Haaland	kommunaldirektør	X	X	X
Lisbeth Bakkevig	seksjonsansvarlig / skole og barnehage	X	X	X
Linn Therese Erve	jurist			X
Anne S. Våga	Olweus - instruktør			X
Solvang skole				
Ingunn T. Færaas	rektor	X		X
Karl Hovden Bauge	undervisningsinspektør	X	X	X
Margrethe Solstrand	avdelingsleder	X	X	
Gjertrud Kjellesvik	sosiallærer	X	X	X
Elisabeth Lütcherath	sosiallærer		X	
Laila Helland Folgerø	lærer	X	X	
Marianne Aase	lærer	X	X	
Ronny Valdersnes	lærer	X	X	
Karin Reine	barne- og ungdomsarbeider	X	X	
Ellen Askeland	barne- og ungdomsarbeider	X	X	
Tore Tverderøy	miljøarbeider		X	
Ingvild Gangsøy	helsesøster	X	X	

I tillegg ble det gjennomført samtaler med tre representanter fra elevrådet og tre representanter fra FAU. Noen av disse deltok også på åpningsmøte og sluttmøte.