



Fylkesmannen i Rogaland

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Stavanger kommune – Skeie 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	8
4.	Pålegg om retting	9
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene	10
Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon		11
Vedlegg 2 Oversikt over personer som ble intervjuet		12
Vedlegg 3 Rettslige krav		13

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
- 31.03.11 Intervju og samtaler
- 16.05.11 Varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 18.05.11 Sluttmøte
- 11.06.11 Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 02.08.11 Tilsynsrapport
- 01.11.11 Frist for erklæring om at lovbruddene 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 fremgår 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

Skeie skole beskriver seg selv som en Zero-skole. *Handlingsplan mot mobbing – Zero* er et omfattende program som skolen har brukt siden 2004. Dokumentet inneholder mål for skolens arbeid mot mobbing: "Alle elever skal oppleve et trygt og godt arbeidsmiljø fritt for mobbing på skolen", og beskrivelser av ulike prosesser i arbeidet som avdekking av mobbing, problemløsning av mobbesaker, samt forebygging og kontinuitet i arbeidet.

Som en oppfølging av bystyresak 84/10, *Tiltak mot mobbing i Stavangerskolen* har Hundvåg bydel utarbeidet en felles handlingsplan mot mobbing. På Skeie skole heter dokumentet: *Hundvåg bydels handlingsplan mot mobbing 2011-2015*. Utarbeidningen av handlingsplanen har vært et samarbeidsprosjekt mellom skolene i bydelen, og de enkelte skolene har tatt med seg sine egne planer inn i dette arbeidet.

Skeie skoles handlingsplan mot mobbing viser til opplæringslovens § 9a-3 andre ledd. Videre defineres det i handlingsplanen at: "Mobbing, vold, rasisme og diskriminering er [bare] eksempler på "krenkende ord eller handlingar". Loven gjelder også andre former for krenkende ord eller handlinger, slik som negative, enkeltstående utsagn om en persons utseende, klær, tro, dialekt osv." Det er i handlingsplanen også vist til definisjonen i Zero-programmet og til opplæringslovens § 9a-1.

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, nettvett og ulike aktiviteter. Utfylt matrise med "hva – hvem – ansvar – når" synliggjør etter Fylkesmannens vurdering på en god måte hvordan dette er tenkt ivaretatt. Dokumentet synliggjør også ulike problemløsnings tiltak, og hvem som har ansvar for å følge opp de ulike tiltakene. Det fremgår av handlingsplanen at det kan/skal fattes enkeltvedtak både overfor den som er utsatt for negativ atferd, og for den som har utført negativ atferd. Det er også synliggjort i dokumentet at tiltakene skal evalueres og at det skal årlig rapporteres til kommunens HMS – avdeling.

Det går fram av intervjuene at handlingsplanen mot mobbing skal vedtas av driftsstyret i april. Skolen har heller ikke hatt en gjennomgang av den nye handlingsplanen for personalet. Dette vil skje i etterkant av behandlingen i driftsstyret.

Skeie skole har også en *Sosial handlingsplan Skeie skole*. Dokumentet viser til forskriften om miljørettet helsevern i skole og barnehage, og opplæringslovens kapittel 9a. Kap.9a trådte i kraft i 2003 og betegnes som "elevenes arbeidsmiljølov". Det vises også til opplæringslovens § 11-1a om

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/>

skolemiljøutvalg som trådte i kraft i 2005. § 11-1a har til hensikt å sikre deltakelse fra elevene, foreldrene, skolen og de tilsatte i arbeidet med skolemiljøet.

Dokumentet inneholder videre en kort informasjon om at skolen er en Zero-skole, ordensregler og konsekvenser, sosial kompetanseplan for alle trinn, og friminuttsrutiner som blant annet omhandler miljøvakter og vaktordningen ved skolen. Det er også beskrevet at hver klasse skal utarbeide egne klasseregler. Skolen benytter seg videre av ART-programmet. ART er trening i sosial kompetanse, og skolen tilbyr programmet for 3. trinn dette skoleåret.

“Trivselslederne” er et nylig innført elevdrevet program der elever på 4. – 7.trinn ved skolen blir valgt til trivselsledere. Samtlige av de som har deltatt i tilsynet har gitt sin positive tilslutning til denne aktiviteten ved skolen, og ment at dette virkelig gjør en forskjell for trivselen, og dermed for det psykososiale skolemiljøet.

I dokumentet *Veien videre 2010-2011* beskrives Skeie skoles utviklingsområder for skoleåret 2010-2011. Sosial kompetanse er et av disse områdene. I dokumentet fremgår det at suksesskriteriene for dette utviklingsområdet blant annet er å bruke skolens sosiale kompetanseplan rutinemessig i de halvårige elevsamtalene, i utviklingssamtalene med foreldrene, samt timeplanfeste en fast undervisningsøkt i klassene. Videre er det krav om å gjennomgå skolens ordensreglement ved oppstart både høst og vår, og ledelsen skal involveres i mobbesaker og/eller ved mistanke om mobbing.

Etter Fylkesmannens vurdering beskriver planene og rutinene på en god måte hvordan skolen vil ivareta forebyggende arbeid på skolen. Intervju bekrefter at dette i stor grad gjennomføres i praksis.

Fylkesmannens konklusjon

Skeie 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 etterleves i praksis.

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

Rettslige krav

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

Se for øvrig vedlegg 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

Skeie skole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet i form av *Handlingsplan mot mobbing – Zero (Zero – planen)* og *Hundvåg bydels handlingsplan mot mobbing*. *Hundvåg bydels handlingsplan mot mobbing* er utarbeidet i samarbeid mellom skolene i Hundvåg bydel, men den er på tilsynstidspunktet ikke vedtatt i skolens driftsstyre.

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*. Skeie skoles ordensregler inneholder dessuten forventninger om at Skeie skole skal være en skole fri for mobbing, banning, bruk av stygge ord og slossing. 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 Skeie 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 intervju kom det likevel fram at det ikke blir tatt enkeltvedtak ved alle henstillinger om tiltak fra elever eller foreldre/foresatte.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt tre enkeltvedtak fra Skeie skole som gjelder det psykososiale miljøet. Alle vedtakene inneholder en kort problemstilling³ som er vurdert i forbindelse med vedtaket knyttet til elevens psykososiale miljø. Skolen konkluderer deretter med oppfølging av saken etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd, oppfølging som skal settes i verk, og informasjon om klageadgang.

Vedtak 1 (V1) er datert 22.02.11 og vedtak 2 (V2) er også datert 22.02.11. Vedtakene har blitt tatt etter at skolen har avdekket en mobbesak, det er ikke vedtak som er tatt på bakgrunn av henstilling fra elever eller foreldre. I saker som er knyttet til skolens handlingsplikt er det ikke formulert noe krav i § 9a-3 andre ledd om at skolen må fatte enkeltvedtak i denne type saker. I noen tilfeller vil likevel tiltakene skolen setter i verk kreve at det treffes enkeltvedtak. Skeie skole har i dette tilfellet tatt vedtak overfor den som blir utsatt for mobbing (V1), og vedtak overfor den/de som mobber (V2).

Vedtak 3 (V3) er datert 07.03.11. Vedtaket har blitt tatt etter at ledelsen har fått melding fra elever og ansatte om at de blir utsatt for krenkende ord og handlinger. Vedtaket har blitt tatt overfor den som utfører krenkelsene. Skolen skriver i vedtaket, i en form som kan oppfattes som et sitat fra opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd: *"Det er skolens plikt å behandle henstillinger fra elever/foreldre/ansatte om det psykososiale miljøet som enkeltvedtak."* Fylkesmannen gjør oppmerksom på at plikten til å fatte enkeltvedtak er knyttet til henstillinger fra elever og foreldre, ikke ansatte, for å sikre elevenes rett etter § 9a-3. Fylkesmannen vil også understreke at i denne saken skulle det ha vært tatt enkeltvedtak overfor elevene som gav melding om krenkende ord og handlinger, slik at deres rett til et godt psykososialt skolemiljø ble ivaretatt.

Dokumentasjon viser at Skeie skole fatter enkeltvedtak både overfor den som utsettes for krenkende atferd og den som utfører handlingen. Det er kun den som utsettes for krenkende atferd som har rett til å få vedtak. Når det gjelder tiltak som iverksettes overfor den som utøver krenkende atferd, kan disse være hjemlet i skolens ordensreglement, og ligger således innenfor skolens styringsrett. Det er kun i de tilfeller der tiltakene er så omfattende at en elevs rettigheter blir berørt at det er nødvendig med enkeltvedtak.

Vedtakene og intervju viser at det er avdelingsleder som fatter vedtak etter § 9a-3 tredje ledd. Det går fram av Stavanger kommune sitt felles delegeringsreglement at denne myndigheten er lagt til rektor. Intervju med kommunens ledelse viser at dette også har vært hensikten. Vedtakene blir dermed tatt av en person som ikke har fått delegert myndighet til dette. Dette kan medføre at vedtaket blir ugyldig.

Når det gjelder informasjon om retten til enkeltvedtak knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, viser intervjuene at ansatte, elever og foreldre i liten grad er gjort kjent med denne retten.

Fylkesmannens konklusjon:

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."

Dersom ansatte ved Skeie 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. Skolen setter også i verk og følger opp tiltak når skolen avdekker krenkende ord og handlinger. Skeie skole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Skeie skole sikrer ikke at alle ansatte, elever og foreldre er gjort kjent med retten til enkelvedtak. Skolen sikrer ikke at det alltid blir tatt enkeltvedtak når foreldre/foresatte/elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Vedtakene blir ikke tatt av den som har myndighet til dette. Skolen ivaretar 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

§ 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 23.03.2011.

Dokumentasjon og vurdering

Den skriftlige dokumentasjonen viser at Skeie skole har elevråd og det er lagt ved referat fra et møte, samt et svar fra ledelsen på saker som ble behandlet på dette møtet (18.01.11). Det foreligger ikke informasjon om hvor ofte elevrådet har møter.

Det går ikke fram av det vedlagte referatet at elevene har diskutert tema knyttet til det psykososiale skolemiljøet. Imidlertid går det fram av intervju at Skeie skole har et trivselslederprogram og at forhold knyttet til Zero skal være fast sak på elevrådsmøtene. I følge intervju tas Zero også opp i hver enkelt klasse i klassens time. Svar fra ledelsen på elevrådsmøte 18.01.11 etterspør om elevrådet kan komme med innspill for å forhindre mobbing. Intervjuene viser at det er et stort elevengasjement på Skeie skole. Elevene er reflekterte og godt engasjert i arbeidet for at alle skal ha en god skolehverdag og et godt psykososialt skolemiljø.

Det er opprettet FAU ved Skeie skole. Referatene er tilgjengelige på skolens hjemmesider. Det går fram av referatene at FAU diskuterer tema knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, eksempelvis nettbruk og nettmobbing, trivselslederprogram og vaktordning i friminuttene. FAU inviterte foreldre, elever og lærere til foredrag med Tove Flack om temaet "skjult mobbing" i januar 2011. Det går fram av intervjuene at FAU nå fungerer bra, men det har tidligere vært utfordringer med å få foreldre på banen. Videre går det fram av intervjuene at FAU har hatt mest fokus på saker som retter seg mot læring og læringsmetoder samt sosiale begivenheter. Resultater fra elevundersøkelser blir tatt opp som informasjonssak/orienteringssak til FAU.

Skeie skole har ikke opprettet skolemiljøutvalg (SMU). Det går fram av intervjuene at skolen hadde SMU for inntil to år siden, og at utfordringen er å få foreldre på banen slik at SMU kan fungere som det skal.

Skolen har opprettet driftsstyret (DS) istedenfor samarbeidsutvalg (SU). Det er lagt ved tre referater fra møter i DS (19.11.09, 08.04.10 og 24.02.11). Det går fram av intervjuene at DS ikke har fungert høsten 2010. Imidlertid er det avholdt møte 24.02.11, og det foreligger møteplan for ytterligere to møter våren 2011. Referatet fra 24.02.11, som er tilgjengelig på skolens hjemmeside, synliggjør at elevenes psykososiale skolemiljø ble tatt opp på møtet, eksempelvis bydelsmanifestet mot mobbing. Det går fram av intervjuene at skolemiljø saker blir tatt opp via elevråd, og at resultat fra elevundersøkelser blir tatt opp som informasjonssak/orienteringssak til DS.

Etter Fylkesmannens vurdering er det synliggjort at skolen involverer elevene og FAU i skolemiljøarbeidet. Imidlertid er det ikke synliggjort at de øvrige brukerorgan ved skolen arbeider systematisk med skolemiljøarbeidet. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at skolen må inneha rutiner for at alle råd og utvalg ved skolen involveres i det systematiske skolemiljøarbeidet for å være i samsvar med lovkravene. Det vil ikke være tilstrekkelig å ha oppnevnt eksempelvis et skolemiljøutvalg, dersom utvalget ikke involveres slik § 9a-6 krever.

Fylkesmannens konklusjon

Skeie skole har opprettet elevråd, FAU, og driftsstyre (DS). Skeie skole har ikke opprettet skolemiljøutvalg (SMU). Det er uklart hvor jevnlig det avholdes møter i de ulike råd og utvalg, men intervjuene viser at intensjonen til skolen er å få en kontinuitet på møtene.

Saker knyttet til det psykososiale skolemiljøet har vært tema i elevråd, FAU og DS. Det er imidlertid ikke synliggjort at det er faste rutiner for å holde råd og utvalg orienterte om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet. Skeie skole oppfyller ikke alle lovens krav om brukermedvirkning, jf. § 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

1. Stavanger kommune skal sørge for at Skeie skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. *Stavanger kommune må i denne forbindelse se til at Skeie 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 når foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet.
 - c.) Sørger for at rektor fatter alle enkeltvedtak.

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

2. Stavanger kommune skal sørge for at Skeie skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. *Stavanger kommune må i denne forbindelse se til at Skeie skole:*
 - a.) Oppretter skolemiljøutvalg jf. § 11-1a.
 - b.) Utarbeider rutiner for å underrette råd og utvalg om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet, slik at rådene og utvalgene fungerer slik loven krever jf. § 9a-6.

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

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

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

Frist for innsending av slik erklæring er 01.11.2011.

Marta Vignes
tilsynsleder/seniorrådgiver

Monica Mannes
rådgiver

Unni Byberg Malmin
rådgiver

Hjalmar Arnø
rådgiver

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

Fra Stavanger kommune:

- Vedlegg 1: Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Stavanger kommune
- Vedlegg 2 a: Saksprotokoll- Tiltak mot mobbing i Stavangerskolen 02.09.2010
- Vedlegg 2 b: Rundskriv – Tiltak for å redusere mobbing i Stavangerskolen 20.09.2010
- Vedlegg 2 c: Internkontroll skjema – Skeie skole
- Vedlegg 3: Egenmelding fra skoler og barnehager (etter forskrift om miljørettet helsevern)

Skolens egne planer:

- Vedlegg 4 a: Hundvåg bydels handlingsplan mot mobbing 2011 - 2015
- Vedlegg 4 b: Ordensregler og forventninger
- Vedlegg 4 c: Zero – handlingsplan mot mobbing 16.08.2004
- Vedlegg 4 d: Sosial handlingsplan Skeie skole
- Vedlegg 4 e: Instruks for håndtering av vold og trusler
- Vedlegg 4 f: Vaktplan vår 2011
- Vedlegg 4 g: Trivselslederprogrammet
- Vedlegg 4 h: ART trening
- Vedlegg 5: "Veien videre 2010-2011" (utdrag fra halvårsplan)
- Vedlegg 6 a: Referat fra elevråd
- Vedlegg 6 b: Referat fra driftsstyret
- Vedlegg 6 c: Referat fra sosialt kompetanseteam
- Vedlegg 6 d: Referat fra ukentlig kontormøte/ledermøte
- Vedlegg 7: Eksempler på enkeltvedtak vedrørende elevenes psykososiale skolemiljø
- Vedlegg 8: Skjema for melding av mobbing

Vedlegg 2

Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet

Navn	Funksjon	Intervju
Øyvind Sørreime	Rektor	x
Kristian Waage	Avdelingsleder	x
Trond Johannessen	Kontaktlærer	x
Ole Andreas Engseth	Kontaktlærer	x
Siri Knutsen	Miljøterapeut	x
Turid Øksnevad	Assistent	x
Jorunn Larsen	Assistent	x
Eli Gundersen	Skolesjef Stavanger kommune	x
Girum Zeleke	Rådgiver Stavanger kommune	x

I tillegg ble det gjennomført samtaler med to representanter fra elevrådet og tre 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 etterlevs.

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.