



Fylkesmannen i Rogaland

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Stavanger kommune – Vardenes skole

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	5
3.1	Forebyggende arbeid	5
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen	6
3.3	Brukermedvirkning.....	7
4.	Pålegg om retting	8
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet.....	9
Vedlegg 1	Oversikt over innsendt dokumentasjon	10
Vedlegg 2	Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet	11
Vedlegg 3	Rettslige krav	12

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

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

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

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

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til kommunene. I det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 er det internkontrollen ved den enkelte skolen vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Kommunens ansvar

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler.

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

Formålet med tilsynet

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

Et godt skolemiljø er en viktig innsatsfaktor for en god skole og for realisering av formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistriivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbytte.

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

De overordnede formål med det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 er å:

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

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011.

2. Gjennomføring av tilsynet

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

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

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

Gangen i tilsynet

- 04.02.11 Varsel om tilsyn
- 16.02.11 Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen
- 23.03.11 Formøte
- 31.03.11 Intervju og samtaler
- 11.05.11 Varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 11.05.11 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 /åpningsmøte(dato). 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

Kommunalstyret for oppvekst vedtok 31.10.2010 sak om "Tiltak mot mobbing i Stavangerskolen". I den forbindelse ble det blant annet vedtatt at *"Skolene skal vedlikeholde, utvikle og følge opp rutiner for implementering av nye og eksisterende handlingsplaner mot mobbing. Skolenes handlingsplan mot mobbing skal ha konkrete tiltak og si noe om hvilke skritt som må tas, eller aktiviteter som må utføres godt, for å sikre at strategien mot mobbing lykkes. Handlingsplan mot mobbing skal vedtas av driftsstyret ved skolene"*. Vedtaket ble av kommunens administrasjon oversendt skolene som et pålegg som skal følges opp.

Vardenes skole har som mål å oppnå resultater som er bedre enn Stavanger kommunes målkrav på området. Dette er konkretisert i skolens kvalitetsplan. Skolens visjon er *sammen for kunnskap og glede*. Skolens viktigste dokument i dette arbeidet er *Handlingsplan mot mobbing - zeroplan*. Her er det et uttrykt mål at *"alle elever skal oppleve et godt arbeidsmiljø"*. Relasjoner, trivsel, respekt, trygghet, tilhørighet, fellesskap og toleranse er viktige elementer i skolens forebyggende arbeid og en integrert del av handlingsplanen.

Handlingsplanen mot mobbing har et eget kapittel viet det forebyggende arbeidet. Her er det beskrevet en rekke konkrete tiltak for å sikre trygghet og gode relasjoner mellom lærer-elev, lærer-klasse/gruppe, elev-elev og lærer-foresatte. Den inneholder også et årshjul med fellesaktiviteter for skolen. Planen inneholder rutiner for evaluering og revidering. Driftsstyret har en årlig rullering av handlingsplanen.

Handlingsplanen har rutiner for hvordan de tilsatte skal handle når det avdekkes uønsket atferd. Intervju viser at de ansatte vet at de skal undersøke, varsle og om nødvendig gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger.

Etter Fylkesmannens vurdering synliggjør handlingsplanen på en god måte hvordan skolen arbeider for at elevene skal ha et godt psykososialt miljø. Men vi vurderer det som uheldig at planen omtaler all uønsket atferd som mobbing. Dette kan indikere at en ikke fullt ut har vurdert lovkravet i opplæringslovens § 9a-3 knyttet til elevens rett til et godt psykososialt miljø. I § 9a-3 brukes begrepene "krenkjande ord eller handlingar" eller "krenkjande åtferd". Imidlertid er grensen mellom akseptabel og uakseptabel atferd noe som stadig tas opp på fellessamlinger i personalet. Dette viser at skolen i praksis har en terskel for å gripe inn overfor krenkende atferd som ikke avviker fra opplæringslovens forståelse.

Som en del av det forebyggende arbeidet iverksatte skolen et *Trivselsprogram* februar 2011. Her er elevene ansvarlige for miljøskapende aktiviteter i friminuttene.

Elevene er aktivt med i det forebyggende arbeidet ved at elevrådet vedtar månedens zero-mål. En gruppe "miljøagenter" driver kantine, og noen elever fra hver klasse er utnevnt til "trivselsledere". Disse har fått opplæring og sørger for lek og aktivitet i friminuttene.

Håndbok for Vardenes skole inneholder en oversikt over obligatoriske og interne kartlegginger skolen skal gjennomføre for de ulike trinn. Kommunal foreldreundersøkelse, Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse og interne trivselsundersøkelser er synliggjort i håndboka. Det er utarbeidet maler for elevsamtaler som sikrer at elevenes miljø blir tatt opp. I tillegg til formelle undersøkelser og kartlegginger blir det framholdt at lærerne får mye informasjonen gjennom vaktordningen i friminuttene.

Resultatene fra kartlegginger legges først frem for lærerne. De blir gjort tilgjengelige på skolens hjemmeside og det informeres i skolens råd og utvalg. Ved dårlige resultater blir det iverksatt ekstra tiltak.

Skolen har utarbeidet *Ordensregler for Vardenes skole* som ligger på skolens hjemmeside. Reglementet gjennomgås årlig av driftsstyret. I tillegg ligger det lenke til Stavanger kommunes ordensreglement på hjemmesida. Intervju viser at bevisstheten om at det er to reglement for orden og atferd og hvilke sanksjoner skolen har ved brudd på reglementene, kunne vært bedre. Det står ikke henvisning til Stavanger kommunes reglement i de interne ordensreglene.

Fylkesmannens konklusjon

Vardenes 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 opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

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

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

Rettslige krav

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

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

Dokumentasjon og vurdering

Vardenes skole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeid i form av *Handlingsplan mot mobbing – zeroplan*. I tillegg er det lagt ut en skjematisk og oversiktlig rutine på skolens hjemmeside for hvordan skolen skal gå frem når de får melding om krenkende atferd.

Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Stavanger gir eksempler på atferd som kan regnes som krenkende/uønsket under 3.1 Regler for orden og oppførsel. Skolens rutiner forklarer hva de tilsatte skal gjøre hvis de får mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for mobbing. Intervju og dokumentasjon viser at det i stor grad er mobbebegrepet som brukes om uønsket atferd ved skolen.

Intervjuene viser at de tilsatte ved Vardenes 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 gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger. I intervjuene kom det fram at dette også blir gjennomført i praksis. Skolen har også rutiner for hvordan sakene skal følges opp fra ledelsens side.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt enkeltvedtak fra to saker ved Vardenes skole som gjelder det psykososiale miljøet. I det ene tilfellet er det fattet tre vedtak, ett til den som er utsatt for krenkende atferd og to til de to som har utført handlingen. Vedtaket er fattet etter henvendelser fra foreldre/foresatte. Det andre tilfellet er etter en episode som skolen selv oppdaget. Her er det fattet to vedtak, ett til den som er utsatt for den krenkende atferden og ett til den som har utført handlingen. Begge tilfellene er meldt inn i Stavanger kommunes system for HMS-avvik, Synergi. Alle vedtakene har overskriften "Vedtak om tiltak etter opplæringsloven kapittel 9A".

Plikten til å fatte vedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd gjelder som hovedregel kun i de tilfeller der elev eller foresatt ber om tiltak. Når det gjelder saker som skolen selv oppdager er det kun nødvendig med vedtak når tiltakene som iverksettes er så omfattende at en elevs rettigheter blir berørt. Dokumentasjon viser at Vardenes skole fatter enkeltvedtak både til 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.

De vedlagte vedtakene har opplysning om de faktiske forhold som skolen har lagt til grunn, og om klageadgang. Vedtakene tar derimot ikke stilling til om elevens rett etter opplæringsloven § 9a-1 er brutt. Det er ikke henvist direkte til §§ 9a-1 og 9a-3, kun til kapittel 9a. Det er heller ikke sitert fra lovteksten eller synliggjort den problemstillingen som er vurdert. Etter Fylkesmannens syn må disse forholdene være på plass før et enkeltvedtak er i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse i § 25.

Fylkesmannens konklusjon:

Dersom tilsatte ved Vardenes 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. Vardenes skole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Skolen setter i verk og følger opp tiltak når foreldre eller andre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Vardenes skole fatter også enkeltvedtak i slike tilfeller, men enkeltvedtakene oppfyller ikke kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25, og skolen ivaretar dermed ikke elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd fullt ut.

3.3 Brukermedvirkning

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

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

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

Rettslige krav

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

Dokumentasjon og vurdering

Den skriftlige dokumentasjonen viser at Vardenes skole har elevråd, og referatene fra møtene er tilgjengelige på skolens hjemmeside. Elevrådet har jevnlig møter. Elevrådet er aktivt med i skolens forebyggende arbeid. Det er elevrådet som utnevner miljøagenter, og de vedtar månedens zero-mål.

Det er opprettet FAU ved Vardenes skole. Møteplan, møteinnkallelser og referat er tilgjengelige på skolens hjemmesider. Det går frem av referatene at FAU jevnlig diskuterer tema knyttet til elevenes psykososiale miljø, eksempelvis med elevundersøkelsen og handlingsplanen mot mobbing. FAU arrangerte foreldremøte om *hvordan forebygge og redusere mobbing og aggresjon* v/Pål Roland i samarbeid med skolen den 9. mai 2011.

Arbeidet i skolemiljøutvalget (SMU) er synliggjort i referater på skolens hjemmeside. Foreldre/elevrepresentanter er ikke i flertall i møtene, og SMU er derfor ikke lovlig sammensatt. SMU avholder to til tre møter årlig. Av referatene går det frem at tema knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø jevnlig diskuteres på møtene, eksempelvis elevundersøkelsen, handlingsplan mot mobbing, samt status på klassemiljø og skolemiljø. I tillegg har SMU vært involvert i forhold til elevenes fysiske skolemiljø.

Skolen har opprettet driftsstyre (DS) i stedet for samarbeidsutvalg (SU). Det er utarbeidet møteplan for driftsstyret (DS) som er tilgjengelig på skolens hjemmesider. DS er lovlig sammensatt og har fem til syv faste møter årlig. Referatene som er tilgjengelige på skolens hjemmeside synliggjør at elevenes psykososiale skolemiljø jevnlig tas opp på møtene, eksempelvis handlingsplan for mobbing og resultater fra skolens kartlegginger. Både elevrådet og FAU orienterer DS om aktuelle saker.

Intervju og dokumentasjon viser at elevenes psykososiale miljø er et viktig tema som alle råd og utvalg ved Vardenes skole jevnlig tar opp og diskuterer.

Fylkesmannens konklusjon

Vardenes skole har opprettet elevråd, FAU, skolemiljøutvalg (SMU) og driftsstyre (DS). Det avholdes jevnlig møter og saker knyttet til elevenes psykososiale miljø har vært drøftet både i elevråd, FAU, SMU og DS. Videre er det synliggjort at det er faste rutiner for å holde råd og utvalg orienterte om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet.

SMU er ikke lovlig sammensatt fordi foreldre og elever ikke er i flertall i møtene, jf. § 11-1a første ledd.

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:

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

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

- a.) i sine enkeltvedtak tar stilling til om elevens rett etter § 9a-1, jf. § 9a-3 er brutt
- b.) viser til lovhjemmel og gjengir de relevante paragrafer i tråd med forvaltningsloven § 25

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

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

- a.) Sørger for at skolemiljøutvalget blir lovlig sammensatt, jf. § 11-1a første ledd.

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 pålegget.

Frist for innsending av slik erklæring er 01.11.2011.

Lars Wetteland
Tilsynsleder

Hallgeir Bø
Ass. Utdanningsdirektør

Kåre Høines
Seniorrådgiver

Anne Marie Melberg Skaar
Rådgiver

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

- Vedlegg 1: Varsel om tilsyn med vedlegg
- Vedlegg 2: Redegjørelse fra Vardenes skole
- Vedlegg 3: Rundskriv 15.12.09 vedr. elevenes skolemiljø – Veileder til opplæringslovens kap. 9 a
- Vedlegg 4: Rundskriv 10.10.2010 vedr. tiltak mot mobbing i Stavangerskolen
- Vedlegg 5: Håndtering av klager på elevenes skolemiljø, eks. på henstilling, vedtak, klage
- Vedlegg 6: HMS aktivitetsplan Vardenes skole 2010-2011
- Vedlegg 7: Egenmelding fra skoler og barnehager (etter forskrift om miljørettet helsevern)
- Vedlegg 8: Møtereferat driftsstyret 19.10.2010
Møteinnkalling/referat driftsstyret 07.12.2010
Møteinnkalling/referat driftsstyret 01.02.2011
- Vedlegg 9: Møtereferat skolemiljøutvalget 12.01.2011
Møtereferat skolemiljøutvalget 09.03.2010
Møtereferat skolemiljøutvalget 18.01.2011
- Vedlegg 10: Møtereferat elevrådet 26.10.2010
Møtereferat elevrådet 05.10.2010
- Vedlegg 11: Møtereferat FAU 04.10.2010
Møtereferat FAU 30.11.2010
Møtereferat FAU 25.01.2011
- Vedlegg 12: Skjema for trinnsamtale
- Vedlegg 13: Skjema for elevsamtale
- Vedlegg 14: HMS avvik 04.02.2011 – enkeltvedtak
- Vedlegg 15: HMS avvik 17.01.2011 – enkeltvedtak
- Vedlegg 16: Vardeneskalenderen
- Vedlegg 17: Handlingsplan mot mobbing Vardenes skole - Zeroplan
- Vedlegg 18: Zeromål-årshjul (gammel modell)
- Vedlegg 19: Zeromål månedsmål (ny modell)
- Vedlegg 20: Resultat foreldreundersøkelsen 2010-2011
- Vedlegg 21: Resultat elevundersøkelsen 2010-2011
- Vedlegg 22 a: Reglement for orden og oppførsel for elever i grunnskoler i Stavanger kommune
- Vedlegg 22 b: Skoleregler for Vardenes skole
- Vedlegg 23: Oversikt over trivselsledere og aktiviteter
- Vedlegg 24: Eksempler fra linksidene.no – info til foreldre, prosedyrer for klage på elevenes læringsmiljø m.m.
- Vedlegg 25: Kvalitetsplan for Vardenes skole 2010-2013

Vedlegg 2 Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet

Navn	Funksjon	Intervju
Anne-Bente Fosse	Rektor	x
Svein Mathiesen	Avdelingsleder	x
Henning Stava	Kontaktlærer	x
Arnhild Anno Høyen	Kontaktlærer	x
	Kontaktlærer	x
Veselina Dobreva	Miljøarbeider	x
Jorunn Karin Trengereid	Miljøarbeider	x
Eli Gundersen	Skolesjef i Stavanger kommune	x
Girum Zeleke	Rådgiver i Stavanger kommune	x

I tillegg ble det gjennomført samtaler med 2 representanter fra elevrådet og 2 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 loven³ er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

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

³ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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 rutineene for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

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

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

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

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

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

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

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

Anmodninger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en anmodning fordi den ikke er skriftlig eller unnlate å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henvendelse. Dersom skolen er i tvil om en anmodning fra eleven/foreldre er en anmodning etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a og avklare om en anmodning fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en anmodning om tiltak. Den som tar imot anmodningen, plikter også å informere om retten til å be om

tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. alle anmodninger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

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

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

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

3 Brukermedvirkning

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

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

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

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

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

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

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

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

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

§ 9a-6 – informasjonsplikt og uttalerett

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

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

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

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