



TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Bø kommune – Bø ungdomsskole

28.05.2013

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.....	7
3.3	Brukermedvirkning.....	8
4.	Pålegg om retting	90
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet	11
6.	Klage	11
Vedlegg 1	Oversikt over innsendt dokumentasjon.....	12
Vedlegg 2	Oversikt over de som er intervjuet	13
Vedlegg 3	Rettslege krav	14

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 2013 med temaet skolenes 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 - 2013 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 skolenes 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 - 2013 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 - 2013.

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

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen datert 03.01.2013.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 08.02.2013
- Dagsorden for tilsynet i e-post datert 13.02.2013
- Åpningsmøte 26.02.2013
- Intervju og samtaler 25.02.-26.02.2013
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 15.03.2013
- Sluttmøte 16.04.2013
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 16.04.2013

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 åpningsmøtet den 26.02.2013. 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

Bø ungdomsskole har satt seg mål om å være en skole der alle elever skal være inkludert, ha det bra og trives på skolen. Tilsynet viser at enkelte kjenner til målene, men skolen har ingen felles uttalt forståelse av disse.

Skolen skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet gjennom elevsamtaler, utviklingssamtaler og sosialpedagogiske samtaler. Skolen har ukentlige samrådsmøter (møtearena for hele personalet) og teammøter der ansatte melder opp enkeltsaker til felles drøfting. Helsesøster og psykiatrisk sykepleier har kontordager ved skolen, og foretar dessuten årlige rusundersøkelser med oppfølgingssamtaler med alle elever. Den obligatoriske *Elevundersøkelsen* blir gjennomført, men tilsynet har ikke sannsynliggjort at resultatene herfra brukes i det forebyggende og systematiske arbeidet.

Bø ungdomsskole har en inspeksjonsordning, men det er ikke dokumentert noen inspeksjonsplan. Tilsynet viser at det er tre voksne ute i hvert friminutt, samt vakt inne under elevenes matpause. Lærerne er synlige under inspeksjon og observerer hendelser i elevmiljøet. Det er ikke sannsynliggjort at de ansatte har blitt gjort kjent med hva som forventes av dem under inspeksjonen, og hvorvidt de utfører lik praksis.

Skolen kan dokumentere enkelte årlige sosiale tiltak. Det er utarbeidet en sosial læreplan høsten 2012 som viser noen sosiale målsettinger. Planen beskriver sosiale ferdigheter, og målene skal oppnås gjennom strukturert og tilfeldig opplæring i sosial kompetanse. Der skisseres det også konkrete tiltak. Det kan ikke sannsynliggjøres at planen er innarbeidet og i aktiv bruk ved skolen.

Andre sosiale tiltak er felles turdag hver høst, bli kjent-dag og sosialisering for 8.klassetrinn, ulike idrettsturneringer, juleball, musikalsk opptreden, bordtennisspill, aktivitetsdag og temadager om psykisk helse.

Det er ønske om et spesialpedagogisk team ved skolen. Tilsynet har ikke vist hvordan dette skal settes i sammenheng med det forebyggende arbeidet tilknyttet det psykososiale miljøet.

Skolen har deltatt i kartleggingsarbeid i forbindelse med satsingen *Vårres unga, vårres framtid*. Det er ikke dokumentert tiltak i denne forbindelse som kan settes i sammenheng med det forebyggende arbeidet tilknyttet det psykososiale miljøet.

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-miljoetter-opplæringsloven-kapittel9a/>

Skolens ordensreglement beskriver ønsket atferd som hensynsfullhet, respektfullhet og ansvarlighet. Uønsket atferd er ifølge reglementet erting, plaging, ødeleggelse, hærverk og forsøpling. Reglementet beskriver refsingsmetoder ved brudd på reglene. Det åpnes for at elevene i samarbeid med lærerteamet kan utforme detaljerte regler for eget årstrinn. Tilsynet viser at foreldre og elever er kjent med ordensreglementet. Det sendes ut til foreldre ved skolestart hvert år, og det gjennomgås med elevene i klassene. Ordensreglementet skal være fast post på foreldremøter to ganger i året. Tilsynet kan ikke bekrefte at dette faktisk blir gjort.

Bø ungdomsskole har en *Tiltaksplan mot mobbing*. Denne refererer til opplæringslovens definisjon av krenkende atferd. Tilsynet viser at kollegiet diskuterer hva som er krenkende eller uønsket atferd når det oppstår enkelthendelser. Det er likevel ikke etablert en felles forståelse av hva dette er. Skolen kan ikke dokumentere at det er kommunisert en konkret definisjon av krenkende atferd til foreldre og elever.

Tilsynet viser at de ansatte er kjent med tiltaksplanen og anvender prosedyren i mobbesaker. Planen beskriver først og fremst en prosedyre for håndtering av individuelle mobbesaker og kan dermed ikke sies å være et planverk for skolens forebyggende arbeid.

Ansvarsforholdene i skolen tilknyttet det forebyggende arbeidet ble ikke dokumentert under tilsynet. Rektor er engasjert i skolemiljøet og er synlig for ansatte og elever. Rektor deltar på de ukentlige samrådsmøtene og holdes informert om skolemiljøet via skolens teamledere. Tilsynet har derimot ikke bekreftet rektors daglige involvering i det *systematiske* skolemiljøarbeidet, da det er mangelfull systematikk i dette arbeidet og dermed er det uklart hva rektors oppfølging skal bestå i.

Tilsynet viser at evaluering i skolen skjer gjennom uformelle diskusjoner og samtaler i forbindelse med konkrete enkelthendelser i elevmiljøet. Det kan ikke vises til rutiner for evalueringsarbeid, annet enn at halvårsplan er under utarbeidelse. Evalueringsarbeidet er følgelig ikke et resultat av et strukturert og rutinemessig arbeid.

Fylkesmannens konklusjon

Bø kommune - Bø ungdomsskole arbeider ikke aktivt, systematisk og kontinuerlig med det forebyggende arbeidet for å sikre at elevens rett etter § 9a-1 i opplæringsloven blir oppfylt. Arbeidet er ad hoc-preget og skolen agerer på enkelthendelser. Det er ingen bevisst og gjennomtenkt sammenheng mellom lovens krav og skolens mål, tiltak, planer og rutiner, ansvar, oppfølging og evaluering.

Fylkesmannen bemerker

Bø kommune har dokumentert et kommunalt system for ivaretagelse av elevenes rett til et godt psykososialt miljø - *Prosedyre for Bø kommune – kapittel 9a i opplæringsloven*. Fylkesmannen har også mottatt *Rutiner for å ivareta opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og forskrift til opplæringsloven § 2-1 om krav om skolebasert vurdering* i sluttmøtet. Tilsynet viste at det overordnede kommunale systemet ikke er implementert i skolen, og derfor endres ikke Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i endelig tilsynsrapport.

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 åpningsmøtet den 26.02.2013.

Dokumentasjon og vurdering

Tiltaksplan mot mobbing beskriver de ansattes handlingsplikt dersom de får kunnskap eller mistanke om at elever ved skolen blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Tilsynet viser at tiltaksplanen er kjent for de ansatte, og prosedyren blir anvendt i mobbesaker.

Tilsynet viser at de ansatte i skolen i det vesentlige overholder handlingsplikten. Aktivisering av handlingsplikten skjer utfra den enkeltes "ryggmargsrefleks" og ikke utfra felles uttalte normer. Handlingsplikten har ikke vært fast tema i skolen de siste skoleårene. Det blir ikke dokumentert hvordan alle ansatte og nyansatte ved skolen gjøres kjent med handlingsplikten.

Ettersom det ikke er etablert en felles forståelse i skolen om hva som er krenkende atferd, og at tiltaksplanen kun omtaler mobbing, påvirker dette utøvelse av handlingsplikten. Tilsynet bekrefter at det oppstår gråsoner der den enkelte ansatte blir overlatt til egen praksis og ikke kan forankre sin praksis i et normfellesskap ved skolen.

Skolen har rutine for hvordan de skal håndtere alvorlige mobbesaker i *Tiltaksplan mot mobbing*. Prosedyrer for håndtering av annen krenkende atferd enn mobbing er ikke dokumentert i forbindelse med tilsynet.

Når det gjelder rutiner for varsling til skolens ledelse i enkeltsaker med krenkende atferd, kan skolen dokumentere prosedyre i skolens *Tiltaksplan mot mobbing*. Tiltaksplanen beskriver også hvordan skoleledelsen skal følge opp varsling.

Ettersom det ikke er etablert en felles forståelse i skolen om hva som er krenkende atferd, påvirker dette utøvelse av varslingsplikten også. Det foreligger ingen entydig praksis med tanke på hvem som varslar hvem i skolen. Tilsynet bekrefter at det oppstår gråsoner der den enkelte ansatte blir overlatt til egen praksis og ikke kan forankre sin praksis i et normfellesskap ved skolen.

Skolen har gitt ansatte tilbud om opplæring i håndtering av vanskelig elevatferd når de har hatt enkeltelever med atferd som har hatt negativ effekt på skolemiljøet.

Tiltaksplan mot mobbing beskriver at tiltak som iverksettes i mobbesaker er enkeltvedtak. Tilsynet viser at Bø ungdomsskole ikke har rutine for å fatte enkeltvedtak når skolen iverksetter tiltak som er

av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter. Skolen har ikke dokumentert denne type enkeltvedtak, og malen som skolen benytter er mangelfull i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Tiltaksplan mot mobbing beskriver at tiltak som iverksettes etter henstilling i mobbesaker er enkeltvedtak. Tilsynet viser at skolen ikke fatter enkeltvedtak dersom foreldre/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet (henstilling). Skolen kan ikke dokumentere at foreldre og elever blir gjort kjent med retten til å få enkeltvedtak etter henstilling. Skolen har ikke dokumentert denne type enkeltvedtak, og malen som skolen benytter er mangelfull i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Fylkesmannens konklusjon

Bø kommune - Bø ungdomsskole ivaretar handlingsplikten i det vesentlige ved at ansatte undersøker, varsler og griper inn ved krenkende ord og handlinger. Det er imidlertid nødvendig at skolen etablerer en rutine for hvordan alle ansatte skal bli gjort kjent med og oppfylle handlingsplikten.

Bø kommune - Bø ungdomsskole har rutiner for håndtering av mobbesaker, men mangler en rutinebeskrivelse for annen krenkende atferd.

Bø kommune - Bø ungdomsskole har ikke rutiner for å fatte enkeltvedtak når skolen iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter.

Bø kommune - Bø ungdomsskole har ikke rutiner for å fatte enkeltvedtak dersom foreldre eller elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Skolen mangler rutine for å gjøre elever og foreldre kjent med retten til å få enkeltvedtak etter henstilling.

Fylkesmannen bemerker

Bø kommune har dokumentert et kommunalt system for ivaretagelse av elevenes rett til et godt psykososialt miljø - *Prosedyre for Bø kommune - kapittel 9a i opplæringsloven*. Fylkesmannen har også mottatt *Rutiner for å ivareta opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og forskrift til opplæringsloven § 2-1 om krav om skolebasert vurdering* i sluttmøtet. Tilsynet viste at det overordnede kommunale systemet ikke er implementert i skolen, og derfor endres ikke Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i endelig tilsynsrapport.

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 organ 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 åpningsmøtet den 26.02.2013.

Dokumentasjon og vurdering

Bø ungdomsskole har ikke rutiner for involvering av elevene i skolemiljøarbeidet. Tilsynet viser at elevmedvirkning skjer sporadisk og tilfeldig, og da gjerne i forkant av skoleaktiviteter som krever elevmedvirkning av praktisk art. Det tas opp saker i elevrådet og i klassene, men dette skjer ikke etter en bevisst og rutinemessig plan. Skolen har ikke dokumentert referater fra elevrådsmøter og Fylkesmannen har dermed ikke grunnlag for å vurdere om det tas opp skolemiljø saker i elevrådet.

Bø ungdomsskole har opprettet elevråd og FAU. FAU har hatt ett møte inneværende skoleår, og tilsynet viser at møtefrekvensen er tilfeldig og avhenger av at saker oppstår. Skolen kan ikke dokumentere at det er opprettet samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg med lovmessig sammensetting.

Skolen har ikke dokumentert rutiner for å holde skolens råd og utvalg orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Tilsynet viser at det ikke foreligger møteplan og sakslister for råd og utvalg, møtene skjer ved behov når skolen har aktuelle saker. Skolen har ikke dokumentert referater fra råd og utvalg med unntak av ett referat fra FAU-møte, og Fylkesmannen har dermed ikke grunnlag for å vurdere møteaktivitet, møtefrekvens og hvorvidt det tas opp skolemiljø saker i skolens råd og utvalg.

Fylkesmannens konklusjon

Bø kommune – Bø ungdomsskole har ikke rutiner for involvering av elevene i skolemiljøarbeidet.

Bø kommune – Bø ungdomsskole har ikke rutiner for involvering av skolens råd og utvalg i skolemiljøarbeidet. Skolen har ikke rutiner for å holde skolens råd og utvalg orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Bø kommune – Bø ungdomsskole har ikke etablert samarbeidsutvalg med lovmessig sammensetting.

Bø kommune – Bø ungdomsskole har ikke etablert skolemiljøutvalg med lovmessig sammensetting.

Fylkesmannen bemerker

Bø kommune har dokumentert et kommunalt system for ivaretagelse av elevenes rett til et godt psykososialt miljø - *Prosedyre for Bø kommune – kapittel 9a i opplæringsloven*. Fylkesmannen har også mottatt *Rutiner for å ivareta opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og forskrift til opplæringsloven § 2-1 om krav om skolebasert vurdering* i sluttmøtet. Tilsynet viste at det overordnede kommunale systemet ikke er implementert i skolen, og derfor endres ikke Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i endelig tilsynsrapport.

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:

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

1. Bø kommune skal sørge for at Bø ungdomsskole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Bø kommune må i denne forbindelse se til at Bø ungdomsskole:
 - a.) Definerer hva som er krenkende atferd.
 - b.) Etablerer rutiner som sikrer at de ansatte, elevene og foreldrene gjøres kjent med hva skolen anser som krenkende atferd.
 - c.) Etablerer skriftlige rutiner og planer for det forebyggende skolemiljøarbeidet som inneholder mål, tiltak, kartlegging av skolemiljøet og ansvarskjeder.
 - d.) Gjennomfører og følger opp rutinene og planene i praksis.
 - e.) Etablerer en praksis som innebærer at skoleledelsen er involvert i den daglige gjennomføringen av det systematiske skolemiljøarbeidet.
 - f.) Evaluerer og vedlikeholder rutiner og planer for det forebyggende arbeidet.

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

2. Bø kommune skal sørge for at de ansatte ved Bø ungdomsskole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Bø kommune må i denne forbindelse se til at Bø ungdomsskole:
 - a.) Utarbeider en skriftlig plan som beskriver ansattes handlingsplikt med rutine for varsling til skoleledelsen.
 - b.) Etablerer rutiner som sikrer at de ansatte gjøres kjent med sin handlingsplikt og innholdet i denne.
 - c.) Etablerer rutiner som sikrer at de ansatte har en felles forståelse av hva skoleledelsen skal varsles om.
 - d.) Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak når skolen iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter.
 - e.) Etablerer rutiner som sikrer at enkeltvedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.

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

3. Bø kommune skal sørge for at Bø ungdomsskole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Bø kommune må i denne forbindelse se til at Bø ungdomsskole:
 - a.) Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak dersom foreldre eller elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet.
 - b.) Etablerer rutiner som sikrer at enkeltvedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.
 - c.) Etablerer rutiner som sikrer at foreldre og elever informeres om sin rett til å få enkeltvedtak når de gjør en henstilling til skolen.

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

4. Bø kommune skal sørge for at Bø ungdomsskole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Bø kommune må i denne forbindelse se til at Bø ungdomsskole:
 - a.) Etablerer rutiner som sikrer involvering av elever i planlegging og gjennomføring av det systematiske skolemiljøarbeidet.

- b.) Etablerer rutiner som sikrer at det avholdes jevnligte møter i de respektive råd og utvalg.
- c.) Etablerer rutiner som sikrer at råd og utvalg orienteres om forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet.
- d.) Etablerer rutiner som sikrer at råd og utvalg involveres i skolemiljøarbeidet.
- e.) Oppretter samarbeidsutvalg med lovmessig sammensetning.
- f.) Oppretter skolemiljøutvalg med lovmessig sammensetning.

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

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

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

Frist for innsendelse av slik erklæring er **30.09.2013**.

6. Klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen inne tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtak er kommet frem til kommunen som skoleeier, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Jf. forvaltningsloven § 32 om utforming av klage.

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

- Svar på spørsmål fra felles nasjonalt tilsyn 2013, datert 07.02.2013 (rektors redegjørelse)
- Vedtak om utvisning, datert 12.09.2012
- Utskrift fra elevundersøkelsen, datert 04.02.2013
- En liten test, udatert (undersøkelse om trivsel og forslag på tiltak)
- Samtaleark, to nesten identiske eksempler
- Ordensregler for elevene, datert 18.03.2011 og vedtatt i Hovedutvalg for kultur og oppvekst
- Tiltak mot mobbing med 5 vedlegg - prosedyrebeskrivelse, datert 17.06.2003
- Utskrift fra elevundersøkelsen (2007-2013), vår 2012, datert 25.01.2013
- Skolens sosiale læreplan, datert 01.10.2012
- Spesialpedagogisk team ved Bø ungdomsskole, datert 01.11.2012
- Referat fra møte i FAU, datert 19.10.2012
- Prosedyre for Bø kommune – kapittel 9a i opplæringsloven, datert 05.09.2012

Oversikt over dokumentasjon mottatt 16.04.2013

- Rutiner for å ivareta opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og forskrift til opplæringsloven § 2-1 om krav om skolebasert vurdering

• **Vedlegg 2** **Oversikt over de som er intervjuet**

- Ole Juritsen, rektor
 - Anders Johnsen, kontaktlærer 8.trinn
 - Linda Paulsen, kontaktlærer 9.trinn
 - Heidi Myhre, kontaktlærer 10.trinn
 - Inger Kristoffersen, rådgiver
 - Sigrunn Solsem, assistent
-
- Det er i tillegg gjennomført samtaler med elever og foreldre.

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 rutinen 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 rutinen 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 krenkninger
- 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, diskriminering, 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

³ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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.

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 dette 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 innenfor 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, blant annet 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 elevene 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 foresatte.

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 snarast 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.