



Fylkesmannen i
Nordland

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Hemnes kommune

Hemnes sentralskole
Oktober 2012

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	9
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet	10
6.	Klage	10
Vedlegg 1	Oversikt over innsendt dokumentasjon.....	11
Vedlegg 2	Oversikt over de som er intervjuet.....	12
Vedlegg 3	Rettslege krav.....	13

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 2012 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 - 2012 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 læringsutbyttet.

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 - 2012 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 - 2012.

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 30.01.2012.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 13.02.2012
- Melding om utsatt tilsyn april 2012
- Dagsorden for tilsynet i brev datert 23.08.2012
- Åpningsmøte den 18.10.2012
- Intervju og samtaler 17. og 18.10.2012
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 26.11.12
- Frist for tilbakemelding på foreløpig rapport 20.12.12
- Sluttmøte 15.01.13
- Enkeltvedtak – endelig sluttrapport datert 18.01.13
- Frist for erklæring om lukking av pålegg 01.03.13

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 18.10.2012. 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

Hemnes sentralskole dokumenterer skriftlig og muntlig at de har en *Handlingsplan mot mobbing*. Rektor redegjør for at denne skulle vært revidert, men siden kommunen har igangsatt et arbeid med å samordne alle skolens planer, er dette ikke gjort. Den gamle planen er derfor fremdeles gjeldende. Planen inneholder både en visjon og et mål: *Et godt sted å være – et godt sted å lære* med nulltoleranse for mobbing. Planen ble vedtatt i elevråd, FAU og SU høsten 2010.

Den inneholder definisjon av mobbing og har også med utdrag fra opplæringslovens § 9a-3 om handlingplikten. Videre inneholder planen tiltak for høst- og vårhalvåret som skal bidra til at elever og foreldre gjøres kjent med skolens forebyggende tiltak. Handlingsplanen omtaler kjennetegn ved mobbing og rutiner for handling. Her kommer det også fram hvem som har ansvaret for de ulike tiltakene. Intervjuene viser at selve planen er kjent i varierende grad blant de ansatte. Det kan se ut som om den ikke er et redskap for rutinemessig gjennomgang og evalueringer, men innholdet synes likevel å være befestet i personalet.

Skolen viser til rutiner der klassene lager egne klasseregler hver høst. De minste lager husregler. Gjennom disse reglene definerer elevene hva som er god og forventet atferd, og i klassesamtaler tas det opp hva som kan være krenkende atferd. Reglene brukes aktivt gjennom skoleåret. Skolen har også utarbeidet noen *Kjøreregler* som er tiltak for å nå målet om *et godt sted å være, et godt sted å lære*.

Skolen har i tillegg et ordensreglement som er utarbeidet på kommunalt nivå og gjeldende for alle kommunens skoler. Skolens rådsorganer har vært involvert i arbeidet med reglementet som ble vedtatt på kommunalt hold i november 2011. Ordensreglementet inneholder kjennetegn på god orden og oppførsel. Dette ordensreglementet oppfattes litt ”perifert” blant noen ansatte og elever, som bedre kjenner til og benytter klasseregulene. Dokumentasjonen viser at det er noe ulik praksis med tanke på hvordan og om ordensreglementet tas opp i klassene hvert år og om hvordan foreldrene blir informert. Skolen har også definert vurderingskriterier for orden og oppførsel. Disse nyttes mest på ungdomstrinnet og i forbindelse med karaktersetting.

Rektor sier i sin redegjørelse at inspeksjonsrutinene gjennomgås med jevne mellomrom. Det er satt opp en forhåndsbestemt plan for hvem som skal ha inspeksjon, og denne følges. Intervjuene viser at fordeling av områder skjer ved at de som har inspeksjon blir enige. Ved mistanke om mobbing/krenkende atferd, får assistenter ekstra oppfølgingsoppgaver knyttet til de elever det gjelder. Skolen har en praksis der alle som er ute skal bære gule vester. Skolen har en kantine der elevene kan kjøpe mat for en rimelig penge,

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/>

eller de kan spise medbragt matpakke. Det er rutine at lærere som underviser i tredje time er sammen med elevene i kantina når de spiser. Skolen peker på dette som et godt trivselsfremmende tiltak. Gjennom inspeksjonen skaffer personalet seg oversikt over hva som foregår i friminuttene. Dersom hendelser oppstår, løses de enten på stedet og med beskjed til kontaktlærer, eller ledelsen varsles.

Skolen har ulike aktiviteter som skal bidra til å nå målene og sikre et godt psykososialt miljø for elevene. Slike aktiviteter varierer fra trinn til trinn, men noe er også felles for hele skolen. Blant annet gjennomføres postløp hvert år, fellessamlinger i aulaen, jul- og sommeravslutninger, felles turer og fotballens og håndballens dag.

Hemnes sentralskole har rutine for to foreldresamtaler per skoleår. Det foreligger en del maler/skjema for innhold til disse samtalerne, men de er ikke obligatoriske. Intervjuene viser at personalet tar opp temaet trivsel i slike samtaler, men det foreligger ingen krav om dette. De ansatte ser ut til å ha faste elevsamtaler. I tillegg snakker de med elevene i det daglige om trivsel og griper fatt i hendelser straks de oppstår. De fleste klasser med mer enn 10 elever har to kontaktlærere som skal sikre bedre tid til å følge opp hver enkelt elev.

Hver høst gjennomføres Elevundersøkelsen for alle elever fra 5. – 10. trinn. Om våren gjennomføres den for 7. og 10. trinn. Rektor redegjør for at disse gjennomgås i alle aktuelle klasser og presenteres i de ulike rådsorganene ved skolen. Intervjuene viser imidlertid at gjennomgangen varierer fra klasse til klasse.

Intervjuene og samtalerne forteller at personalet kan ha ulik terskel for inngripen og undersøkelse. Likevel oppleves det som om alle har en relativ lav terskel for inngripen og rutinene er også rimelig felles for personalet. Skolen søker å løse konflikter på lavest mulig nivå, men hendelser meldes til kontaktlærer som bringer videre til ledelsen i alvorlige tilfeller. Det synes å være en omforent forståelse for melderutiner og personalet opplever en tilstedeværende ledelse. Intervjuene viser at det synes som om det er lav terskel også for foreldre å melde til kontaktlærer eller rektor.

Rektor sier i sin redegjørelse at skolens *Handlingsplan mot mobbing* er moden for revisjon og at skolen har unnlatt dette i påvente av en kommunal utgave. Evaluering av tiltak skjer fortløpende og underveis i året i de ulike klasser og team. Skolen mangler felles evalueringsrutiner, og flere uttrykker et behov for en systematisk evaluering av tiltak og planer. Det pekes blant annet på presentasjonen av elevundersøkelsen, der skolen ikke har system for å sette inn tiltak på bakgrunn av resultatene. Et stabilt og inkluderende personale medvirker til at rutiner opprettholdes og videreføres, og medvirker til rimelig grad av kontinuitet og systematikk. Intervjuene viser at de ansattes kjennskap til skolens dokumenter varierer, men at de ansatte likevel kjenner til innholdet. Mer aktiv bruk av dokumentene vil kunne sikre et mer aktivt, systematisk og kontinuerlig arbeid med det psykososiale miljøet.

Fylkesmannens konklusjon

Hemnes kommune – Hemnes sentralskole har satt seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet. Skolens personale driver et aktivt og kontinuerlig arbeid med elevenes psykososiale miljø, og ledelsen ved skolen er involvert i arbeidet. Skolen kan ikke dokumentere at planer og rutiner blir evaluert.

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 18.10.2012.

Dokumentasjon og vurdering

Rektor sier i sin redegjørelse at plikten til å handle tas opp i personalet når de jobber med det psykososiale miljøet, på kurs, planleggingsdager, teammøter med videre. De ansatte snakker jevnlig om plikten til å undersøke, gripe inn og varsle. I skolens *Handlingsplan mot mobbing* omtales denne plikten gjennom utdrag fra opplæringslovens kap 9a. Intervjuene bekrefter at de ansatte kjenner til sin handlingsplikt, selv om de ikke kan vise tilbake til hverken lovverk eller skolens handlingsplan. Skolen uttrykker at de opplever en rimelig felles terskel for inngripen, selv om det nok kan være noen forskjeller. Ulikheten ser ut for å være størst når det gjelder det å undersøke ved mistanke. Det kommer fram at noen er mer oppsøkende enn andre, men i alvorlige saker opplever stor grad av enighet og felles rutiner. Både rektor og de ansatte bekrefter at personalet griper inn overfor krenkende atferd.

Innhentet dokumentasjon og intervjuer viser at skolen har faste rutiner for varsling. Dersom konflikter ikke løses på stedet, underrettes kontaktlærer som igjen varsler ledelsen. Skolen har også et system der de rapporterer krenkende atferd på eget skjema som oppbevares i elevmappa.

Ledelsen forsikrer seg om at hjemmet blir informert, og er i mange sammenhenger delaktig i oppfølgingen gjennom møter med elever/foresatte. Skolen bruker også helsesøster og PPT som samarbeidspartnere.

Skolen utarbeider klasseregler hver høst ved skolestart. I dette arbeidet diskuterer personalet sammen med elevene hva innholdet betyr for elevene. Vedlagt dokumentasjon viser flere beskrivelser av hva som er mobbing, og intervjuene bekrefter at disse definisjonene er kjent gjennom klasseregularbeidet. Fylkesmannen opplever at personalet har en rimelig felles forståelse av hva som anses for krenkende atferd.

Foreldrene blir kjent med både klasseregler og ordensreglement på klasseforeldremøter. Det er ikke et obligatorisk tema på disse møtene, noe som gjør at det ikke er en garanti for at det når ut til alle foreldre. Rektor sier i sin redegjørelse at skolen ikke har rutiner for å informere om retten til enkeltvedtak. De ansatte kjenner til at ledelsen fatter enkeltvedtak, men kjenner ikke innhold og form og har heller ikke opplyst foreldre eller elever om denne retten.

Skolen har ikke fattet enkeltvedtak med bakgrunn i at de selv har iverksatt tiltak av inngripende karakter. Derimot har den fattet flere vedtak der foreldre har henvendt seg til skolen og bedt om tiltak. Vedtakene fyller ikke formkravene, men flere vedtak inneholder tiltak og opplysning om klagerett. Foreldre har også

blitt opplyst om retten til enkeltvedtak når de henvender seg til skolen i forbindelse med en konkret sak. Det er Fylkesmannens oppfatning gjennom dokumentasjon og intervjuer at skolen håndterer henstillinger raskt, og at den iverksetter tiltak.

Fylkesmannens konklusjon

Hemnes kommune – Hemnes sentralskole praktiserer handlingsplikten. Likevel ser Fylkesmannen mangler ved skolens individuelt rettede arbeid.

Hemnes kommune – Hemnes sentralskole har ikke rutiner for å fatte enkeltvedtak dersom de på eget initiativ skulle iverksette tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter. Det er heller ikke etablert rutiner for å fatte enkeltvedtak med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven når foreldre/elever henvender seg til skolen og ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet.

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 formøtet/åpningsmøtet den 18.10.2012.

Dokumentasjon og vurdering

Intervjuer og dokumentasjon bekrefter at Hemnes sentralskole har opprettet elevråd med representanter fra mellom- og ungdomstrinnet. Det er rektor og inspektør som deler kontaktansvaret for elevrådet. Småtrinnet blir involvert gjennom kontaktlærere for klassene. Det er ikke utarbeidet en møteplan for elevrådet dette skoleåret. Dokumentasjon og intervju viser at møtetrekvansen i elevrådet varierer. De fleste saker har gått på fysiske og praktiske forhold, for eksempel vannkoker på klasserom og fordeling av uteområdene i friminuttene. Elevundersøkelsen og gjennomgang av den var mindre kjent i elevrådet. De kjenner til skolens mål om å ha et mobbefritt miljø. Elevrådet opplever å bli hørt, og å ha reell innflytelse, blant annet gjennom turer, aktiviteter og tilstelninger for hele skolesamfunnet. Rektor redegjør for at elevundersøkelsen gjennomgås i elevrådet som en rutine hver høst. Dette bekreftes ikke fullt ut. Fylkesmannen kan heller ikke se at skolen kan dokumentere at elevrådet får delta i arbeidet med oppfølging av undersøkelsen. Av samtale og intervjuene kom det fram at det har vært jobbet med det psykososiale miljøet i klassene, for eksempel med definisjon av mobbing og hvordan man vil ha det i klassene med utarbeidelse av klasseregler og tipsplakater.

Dokumentasjonen viser at ordensreglementet er gjennomgått og drøftet både i klasseråd og i elevråd. Elevrådet har vært på kommunehuset for skolering i elevrådsarbeid sammen med de andre elevrådene i kommunen. SU og SMU er kjent for elevrådet. Valg av elevrepresentanter der skal skje senere i høst.

Skolen har opprettet FAU. Ett møte er avholdt hittil i høst, og en møteplan er under utarbeidelse. Det er et samarbeid mellom FAU-leder og rektor. Rektor er til stede i starten av FAU-møtene med informasjon og viktige skolesaker. I samtale og intervju bekreftes det at samarbeidet mellom FAU og skoleledelsen oppleves godt og viktig. FAU opplever å ha reell innflytelse i skolesamfunnet, selv om samarbeidet kan bære mer preg av informasjon enn aktiv deltakelse. Dokumentasjon og samtaler viser at kommunens nye ordensreglement har vært oppe til gjennomsyn og innspill i FAU/SU/SMU. Elevundersøkelsen har vært på agendaen forrige skoleår. Samtaler og intervju bekrefter at elevundersøkelsen blir tatt opp på foreldremøter og i FAU.

Det er opprettet skolemiljøutvalg (SMU) og samarbeidsutvalg (SU). SU mangler en representant fra undervisningspersonalet. SMU er en utvidelse av SU, med flere representanter fra elever og foreldre for å sikre at de er i flertall. Dokumentasjon og samtale viser at møtene i SU/SMU ofte avholdes samme dag som og etter FAU-møtet for å begrense antall møtedager. Foreløpig har det ikke vært avholdt møter i SU/SMU inneværende skoleår, men det er planlagt å ha to møter per skoleår. I fjor var det tre. I intervjuene kom det fram at det har lett for å bli for mye informasjon og for lite reell brukermedvirkning/aktivitet i disse rådsorganene.

Fylkesmannens konklusjon

Hemnes kommune – Hemnes sentralskole involverer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet, og de har en positiv og god dialog med hverandre. Skolen har likevel ikke etablert rutiner på alle områdene, og ledelsen har vedkjent å ha et forbedringspotensiale blant annet for elevrådets arbeid samt involvering av andre råd og utvalg. Skolen er i gang med å forbedre rutinene.

SU mangler en representant fra undervisningspersonalet, noe skolen er klar over og vil rette opp.

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. Hemnes kommune skal sørge for at Hemnes sentralskole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Hemnes sentralskole:

- a.) Etablerer rutiner for evaluering av arbeidet med skolemiljøet, herunder evaluering av skriftlige planer og rutiner.
- b.) Etablerer rutiner som sikrer at planer og rutiner knyttet til arbeidet med det psykososiale miljøet etterleves i praksis.

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

2. Hemnes kommune skal sørge for at de ansatte ved Hemnes sentralskole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Hemnes sentralskole:
 - a.) Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak når de iverksetter tiltak som er av inngrepene karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter
 - b.) Etablerer rutiner som sikrer at vedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.

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

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

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

4. Hemnes kommune skal sørge for at Hemnes sentralskole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Hemnes sentralskole:
 - a.) sørger for at sammensettingen av skolens samarbeidsutvalg er i tråd med loven.

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

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

Hemnes 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 ble avtalt i forbindelse med sluttmøtet og satt til **01.03.13**.

6. Klage

Den endelige tilsynsrapporten vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen 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

- Rektors redegjørelse datert 13.02.2012
- Satsingsområder for Hemnes sentralskole skoleåret 2011-12
- Skolens handlingsplan mot mobbing
- Samtaleark for småskolen
- Kontaktlærerens arbeidsoppgaver
- Teamorganisering ved Hemnes sentralskole
- «En del kjøreregler» (for lærere, elever, rutiner inne og ute, m.m.)
- Ordensreglement for skolene i Hemnes kommune (datert 24.11.11)
- Eksempler på klasseregler
- «Jeg og sosiale ferdigheter»
- Definisjoner på mobbing/krenkende adferd
- Referat fra planleggingsmøte mellom rektor og FAU-leder
- Referat fra FAU-møter (22.09.11 og 16.01.12)
- Innkalling og referat fra møte i FAU/SMU/SU den 20.02.12
- Referater fra elevrådsmøter (24.11.11, 27.01.12, 31.01.12 og 13.02.12)
- Eksempler på forberedelse til elevsamtale
- Eksempel på forberedelse konferansetimer
- Egenvurderingsskjema – konferansetime (elevpresentasjon)
- Innkalling og forberedelse til utviklingssamtale 5.klasse
- Læringsplan for 5.klasse uke 6-7
- Konferansetime mellomtrinn (innkalling-forberedelse-dokumentasjon)
- Melding om enkeltvedtak, - bytte av skole
- Fire ulike meldinger om enkeltvedtak, - mobbing
- Søknad om skolebytte
- Eksempel på melding fra heimen til rektor via it's learning, samt bruk av e-post
- Inspeksjonsplaner for matsal, for småskolen og for mellom- og ungdomstrinn
- Internt notat om oppfølging av elever etter mobbing
- Referater fra ansvarsgruppemøter, 30.11.11 og 24.01.12
- Referater fra møter skole – hjem, enkeltelev, med ledelsen til stede (03.11. og 30.11.11)
- Referat fra Samarbeidsmøte angående opplærings situasjonen, skolen og PPT Rana 11.01.12
- Notat vedrørende konfliktsituasjon, sept. 2012
- Innkalling til møte angående volds- og mobbeepisode, 07.09.12
- Melding om enkeltvedtak, bortvisning, 17.09.12
- Eksempel på avtale mellom mobber, foreldre og skolen
- Referat fra samarbeidsmøte for enkeltelev, 29.03.12
- Innkalling til oppfølgingsmøte for enkeltelev, 18.10.12
- Elevundersøkelsen vår 2011 for 7.klasse
- «Innblikk» - et sosial-analytisk verktøy for å forebygge og avdekke skjult mobbing (UiS)

Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet

- Torunn Landfastøien, rektor
- Julie Kristensen, kontaktlærer 1.klassetrinn
- Kåre Børli, kontaktlærer 7.klassetrinn
- Tone Rønning, kontaktlærer 10.klassetrinn
- Trine Olsen, assistent m/inspeksjonsansvar (småtrinnet)

Det er i tillegg gjennomført samtaler med elever og foreldre.

1 Det forebyggende arbeidet

§ 9a-4, Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)
Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.

§ 9a-3 første ledd, Det psykososiale miljøet
Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

Det systematiske skolemiljøarbeidet skal sikre at elevenes rett 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 rutinene 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 rutinene etterleves.

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 krenkelsers
- 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 rettede 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.

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 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

Elevane 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 enkle 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 sakar 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.