



TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Sørfold kommune – Straumen skole

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	9
4.	Pålegg om retting	10
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet.. Feil!	
Bokmerke er ikke definert.		
6.	Klage.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
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 - 2013 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 - 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 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 - 2013 er:

- å sikre at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt og forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
- å sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at de tilsatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende atferd som de får kunnskap eller mistanke om
- å 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 15.03.2013
- Åpningsmøte 21.03.2013
- Intervju og samtaler 20.03.-21.03.2013
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 05.04.2013
- Sluttmøte 25.04.2013
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 25.04.2013

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 i åpningsmøtet den 21.03.2013. 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

Straumen skole har en skriftlig plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø. Planen inneholder henvisninger til opplæringsloven kap.9a og beskriver skolens målsetting med arbeidet. Planen har en definisjon av mobbing og beskriver hvilke forebyggende tiltak skolen har valgt, samt årshjul for dette arbeidet. Det inngår også interne rutiner ved brudd på opplæringsloven kap.9a, rutiner ved mistanke eller melding om krenkende handlinger og rutiner for å følge opp elever med stort fravær. Brukermedvirkning er også tema i planen, og skolen har beskrevet sammensetting av og mandat for skolens ulike råd og utvalg.

Plan for arbeidet med elevenes psykososiale miljø ble utarbeidet i 2011 og beskriver skolens praksis. Denne er delt ut til alle ansatte og ligger tilgjengelig på Fronter. Det tas minimum en årlig gjennomgang av planen, og de ansatte blir med jevne mellomrom påminnet planen. Planens årshjul brukes aktivt og revideres ved behov. Tilsynet bekrefter at planen er kjent for alle ansatte. I og med at planen avspeiler praksis kan vi slutte at den brukes av ansatte og skoleledelse i det daglige arbeidet ved skolen. Tilsynet viser at det er kjennskap til praksis i skolen, mens det henvises mindre til planen.

Skolen har som mål for skolemiljøet at alle elever skal oppleve et trygt og godt læringsmiljø som fremmer læring. Målet er skriftlig nedfelt i plan for arbeidet med elevenes psykososiale miljø. I skolens skriftlige rutiner ved brudd på opplæringsloven § 9a-1 står det skrevet at Straumen skole skal ha et læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen har definert et sett nødvendige suksesskriterier for å skape et læringsmiljø som er inkluderende og med stort læringstrykk. Tilsynet bekrefter at skolen har et bevisst forhold til sammenhengen mellom trivsel og læring, mens det ikke foreligger en entydig oppfatning av hva skolens mål er.

Gjennom *Trivselsprogrammet* har skolen en målsetting om å fremme verdier som inkludering, vennlighet og respekt. Programmet skal tilrettelegge for at elever skal kunne bygge gode vennskapsrelasjoner og redusere konflikter blant elever. Tilsynet bekrefter at skolen har nulltoleranse mot mobbing, og dette er i tråd med ordensreglementets bestemmelser.

Plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø har henvisninger til opplæringsloven § 9a-3 om krenkende ord eller handlinger, og inneholder en definisjon av mobbing. Ordensreglementet definerer uønsket atferd som vold, mobbing, diskriminering, rasistiske utsagn og handlinger, krenkende ord og handlinger, seksuell trakassering og sjikane på grunn av religion eller livssyn. Tilsynet viser at skolen ikke har noen konkret definisjon av krenkende atferd. Skolen legger derimot vekt på elevens subjektive opplevelse av krenkende atferd og handler utfra dette. Dersom det forekommer krenkende atferd i skolen, drøftes dette i kollegiet og det tas umiddelbart tak i situasjonen for å sikre at elevens rett til et godt psykososialt miljø blir oppfylt.

¹ Jr. <http://www.uddanningsdirektoratet.no/Artikler/Lov/Instruks-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2010-og-2011/>

² Jf. <http://www.uddanningsdirektoratet.no/Rundskriv/Rundskriv-201/Udir-2-2010---Retten-til-et-godt-psykososialt-miljo-etter-opplæringsloven-kapittel9a/>

Temaet krenkende atferd ble behandlet da plan for elevenes psykososiale miljø ble laget i 2011. Det er dokumentert at alle ansatte ble introdusert for kravene i opplæringsloven kap.9a samme år. Det er også dokumentert at klassekontakter og samarbeidsutvalget fikk en presentasjon av opplæringsloven kap.9a i 2011, og da ble krenkende ord eller handlinger definert som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Lovkapittelet gjennomgås minimum en gang årlig med alle ansatte, og gjennomgås spesielt med nyansatte ved skolen. Årshjulet i skolens plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø dokumenterer at det er avsatt tid til informasjon om opplæringsloven kap.9a for ansatte, elever og foresatte ved oppstart av nytt skoleår.

Ordensreglementet er tilgjengelig på skolens hjemmeside, Fronter og i det enkelte klasserom. Foreldrene blir informert om det på felles foreldremøte hver høst. Alle klassene tar en gjennomgang av reglementet hver høst. Småtrinnet og mellomtrinnet lager egne klasseregler. Tilsynet bekrefter at ordensreglementet er bekjentgjort for ansatte, foreldre og elever, og at det etterleves i skolen av de ansatte.

Skolen har valgt ulike forebyggende tiltak i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Det forebyggende arbeidet starter med sikring av overgang fra barnehage til skole. Skolen vektlegger å skape et forpliktende skole-hjemsamarbeid. Straumen skole har ulike sosiale og trygghetsfremmende tiltak som fadderordning, klasseturer, «innskolingsturer», felles idretts- og aktivitetsdager, midttidaktiviteter og halvdagsturneringer, samt åpen skole og fleksitidsordning for elevene. *Trivselsprogrammet* fremholdes som en ubetinget suksess i skolen, og alle årstrinn bruker programmet *Det er mitt valg* som har fokus på relasjonsbygging for å få et godt læringsmiljø.

Det er utarbeidet skriftlige inspeksjonsrutiner for Straumen skole der målsettingen er tydelige og synlige voksne til stede i alle friminutt. Rutinen beskriver at teamleder har ansvar for at det alltid skal være to voksne ute i friminuttene fra hvert team, med en reserve dersom fravær. De som har inspeksjon skal bruke refleksvest for å være synlige for elevene. Inspeksjonen fordeler seg slik at de har best mulig oversikt over definerte områder på de ulike trinn. I tilfeller ved krenkende atferd i skolen, skal det settes inn en ekstra voksen som har som oppgave å følge eleven i friminuttene (beredskapsinspeksjon).

Skolen skaffer seg kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever skolemiljøet via elevsamtaler og kontakttimer. Inspeksjon og ev. beredskapsinspeksjon er også arenaer for å skaffe kunnskap om dette gjennom loggføring og interne drøftinger i teamene. Det gjennomføres årlige brukerundersøkelser som elevundersøkelsen, og skolen har utarbeidet egen trivselsundersøkelse for 3. til 10.årstrinn som gjennomføres to ganger årlig. Skolens årshjul for arbeid med elevenes psykososiale miljø dokumenterer at det er avsatt tid til slikt kartleggingsarbeid. Tilsynet viser at resultatene drøftes i og fremlegges for skolens ulike fora.

Ansvar for forebyggende tiltak i skolen er beskrevet i skolens plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø. Alle ansatte ble introdusert for kravene i opplæringsloven kap.9a i 2011, og det er dokumentert at det da ble tatt en gjennomgang av kontaktlærers særlige ansvar. Inspeksjonsrutinene beskriver ansvarsforhold for teamlederne. Rektor har delegert ansvar til teamene ved skolen, og teamene rapporterer til skolens plangruppe. Tilsynet viser at rektor er involvert i den daglige gjennomføringen av det systematiske skolemiljøarbeidet. Rektor involverer seg i skolemiljøarbeidet og følger opp at arbeidet skjer i tråd med skolens planer og rutiner.

Evalueringsarbeid er beskrevet i skolens årshjul for arbeid med elevenes psykososiale miljø. Ved skoleårets slutt skal skolen foreta årsvurderinger/evalueringer med mer. Årshjulet dokumenterer også at det er avsatt tid til gjennomgang av brukerundersøkelser og kartlegginger. Dette kan resultere i evt. nye tiltak og revisjon av dagens tiltak. Tilsynet bekrefter at årshjul og forebyggende tiltak gjennomgår revisjon i løpet av året på bakgrunn av ny kunnskap, endringer m.m. Fylkesmannen forutsetter da at det har skjedd et evalueringsarbeid i forkant av revisjonsarbeidet.

Fylkesmannens konklusjon

Sørfold kommune – Straumen skole arbeider aktivt, kontinuerlig og systematisk med elevenes psykososiale miljø.

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 i åpningsmøtet den 21.03.2013.

Dokumentasjon og vurdering

Alle ansatte ved Straumen skole har blitt gjort kjent med sin handlingsplikt gjennom prosessen med utarbeidelse av plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø i 2011 og intern skolering samme år. Alle ansatte blir jevnlig påminnet planen, og det er en uttalt forventning i skolemiljøet at alle voksne bruker handlingsplikten når det kreves. Tilsynet viser at handlingsplikten er bekjentgjort for alle ansatte og at de ansatte undersøker, varsler og evt. griper inn når de har kunnskap eller mistanke om at en elev utsettes for krenkende ord eller handlinger. Handlingsplikten utløses raskt ved skolen.

Plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø beskriver interne rutiner ved brudd på opplæringsloven kap.9a, rutiner ved mistanke eller melding om krenkende handlinger og rutiner for å følge opp elever med stort fravær. Tilsynet viser at skolens ansatte er gjort kjent med rutinene og etterlever dem i praksis.

Prosedyre for varsling til skoleledelsen er beskrevet i rutinene. Tilsynet bekrefter at skolens ansatte har lav terskel for varsling til rektor og en felles forståelse av hva det skal varsles om. Rutinen beskriver også hvordan skoleledelsen skal følge opp varsling og tilsynet viser at skoleledelsen etterlever dette.

Skolen har rutine for å fatte enkeltvedtak når skolen iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter, jf. skolens interne rutiner ved brudd på opplæringsloven kap.9a. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på denne type enkeltvedtak.

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon i form av ett enkeltvedtak som viser at skolen fatter enkeltvedtak dersom foreldre/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet.

Ifølge skolens rutiner skal alle henvendelser til ansatte om brudd på opplæringsloven kap.9a tas alvorlig og følges opp i henhold til rutinene. Denne type meldinger skal umiddelbart varsles til rektor. Tilsynet bekrefter at dette etterleves ved Straumen skole.

Foreldrene blir informert om retten til å få enkeltvedtak når de gjør en henstilling til skolen. Skolen deler hver høst ut informasjonsbrosjyrer om opplæringslovens kap.9a til foreldre på 1., 5. og 8.trinn. Ifølge årshjulet for arbeid med elevenes psykososiale miljø er det avsatt tid til informasjon om dette ved skolestart. Foresatte blir også informert når situasjonen tilsier det. Tilsynet bekrefter at skolen informerer foreldre om retten til å få enkeltvedtak etter henstilling.

Skolen har i dokumentert enkeltvedtak tatt stilling til elevens rett etter opplæringsloven § 9a-1 og har skissert tiltak i vedtaket. Skolen fatter enkeltvedtak raskt, og konkluderer senere i et nytt enkeltvedtak om retten er brutt. Det første enkeltvedtaket fastsetter at det skal foretas undersøkelser og kan forstås som et forhåndsvarsel. Dette er strengt tatt unødvendig, da undersøkelsesplikten er lovpålagt og undersøkelse regnes ikke som tiltak. Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at leses dette enkeltvedtaket alene, kan det oppfattes som et feilaktig vedtak. Skolene bruker begreper som konklusjon og sak der lovtekstens ordlyd ville vært enkeltvedtak, og dette kan være misvisende overfor vedtaksmottaker. Skolen opplyser om forvaltningslovens klageregler i vedtaket, men opplyser ikke om at Fylkesmannen er klageinstans.

Fylkesmannens konklusjon

Sørfold kommune – Straumen skole ivaretar handlingsplikten. Alle ansatte har blitt gjort kjent med plikten og undersøker, varsler og griper inn når det er nødvendig. Skolens rutiner etterleves i praksis. Straumen skole fatter enkeltvedtak i tråd med gjeldende regelverk og skolen sikrer at foreldrene blir gjort kjent med rett til å få enkeltvedtak etter henstilling.

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 i åpningsmøtet den 21.03.2013.

Dokumentasjon og vurdering

Skolen har rutiner for å involvere elevene i skolemiljøarbeidet. Ifølge årshjulet i plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø skal resultatet fra brukerundersøkelser og kartlegginger gjennomgås i klassene inntil to ganger i året. Ordensreglementet gjennomgås i klassene, og det utarbeides klasseregler. Elever på ungdomstrinnet får medvirke til fastsetting av regler for «inneordning». Skolen har midttidordning og klasseråd der elevene kan medvirke. Trivselsagentene har medvirkning i skolen. Tilsynet bekrefter at elevene blir involvert i skolemiljøet.

Elevenes psykososiale miljø er et tema som tas opp i skolens råd og utvalg. Det dokumenteres i årshjul for arbeid med elevenes psykososiale miljø at brukerundersøkelser og kartlegginger skal gjennomgås i samarbeidsutvalget (SU) minimum to ganger årlig. Planen beskriver råd og utvalgs oppgaver, herunder at skolemiljøutvalget skal holdes orientert om alle hendelser, planer og vedtak som har betydning for skolemiljøet. Tilsynet viser at råd og utvalg holdes orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Det er etablert FAU, elevråd, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg. Ved Straumen skole består samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg av de samme representantene. Samarbeidsutvalget har lovmessig sammensetting, mens skolemiljøutvalget ikke har lovmessig sammensetting. Foreldre og elever skal være i flertall i skolemiljøutvalget og dette er ikke tilfellet her.

Det avholdes jevnlig møter i elevråd, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg. Plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø dokumenterer skolens rutine for brukermedvirkning, som blant annet omtaler møtefrekvens for råd og utvalg. Samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg kan dokumentere tre møter siste år, det samme gjelder for elevrådet. FAU har ikke jevnlig møter og kan dokumentere ett møte siste år og legger opp møteplan etter behov. Tilsynet bekrefter at det avholdes jevnlig møter i råd og utvalg, med unntak av FAU.

Tilsynet viser at råd og utvalg opplever at de får en reell mulighet til å uttale seg i de saker de blir forelagt.

Fylkesmannens konklusjon

Sørfold kommune – Straumen skole har rutiner for brukermedvirkning som etterleves i skolen. Alle lovpålagte råd og utvalg er etablert. Skolemiljøutvalget ved Straumen skole har ikke lovmessig sammensetting.

Fylkesmannens merknad

Fylkesmannen har den 25.04.2013 mottatt skriftlig redegjørelse og dokumentasjon som viser at Straumen skole har utvidet skolemiljøutvalget med en deltaker slik at foreldre og elever er i flertall i utvalget.

Det gis derfor ingen pålegg på dette området.

4. Pålegg om retting

Ingen pålegg.

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

Ingen skriftlig erklæring er påkrevd.

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

- Rektors redegjørelse i forbindelse med tilsynet, datert 05.02.2013
- Arbeid med elevenes psykososiale miljø på Straumen skole, datert januar 2011
- Presentasjon for alle ansatte om opplæringsloven kapittel 9a, 2011
- Presentasjon for klassekontakter og SU om § 9a - Retten til et godt psykososialt miljø, datert høst 2011
- Interne rutiner ved brudd på opplæringsloven § 9a, datert januar 2011
- Rutiner vedrørende oppfølging av elever, udatert
- Hvordan skape et læringsmiljø preget av god tone og et godt læringstrykk i arbeidet med kunnskapsløftet, datert august 2008
- Utskrift av elevundersøkelsen 10.trinn, 2011-2012
- Utskrift av trivselsundersøkelse høst 2012, 3.-10.klasse
- Utskrift av ANT-undersøkelse høst 2012, 8.-10.klasse
- Trivselsprogrammet, kopi av sider fra www.trivselsleder.no
- Presentasjon av brukerundersøkelse fra Trivselsprogrammet, datert november 2012
- Forskrift om reglement for orden og oppførsel (ordensreglement) ved skolene i Sørfold kommune, vedtatt i driftsutvalget 01.11.2010
- Felles retningslinjer vedrørende anmerkninger i orden og atferd, datert 09.01.2013
- Prosedyrer for registrering og oppfølging av fravær ved Straumen skole, datert 18.08.2010
- Referat fra elevrådsmøte 18.10.2012, 13.12.2012, 04.02.2013
- Møteinnkalling av klassekontakter ved Straumen skole 28.09.2011
- Referat fra møte med klassekontakter, datert 17.10.2012
- Referat fra møte i SU 16 feb., april 2012, 27.11.2012
- Ulike skjema i forbindelse med konferansetime/elevsamtale:
 - Utviklingssamtale høst 2012
 - Elevsamtale
 - Skjema til samtale med barn i førsteklasse
 - Samtaleskjema til elever på øvrige klassetrinn
- Eksempel på enkeltvedtak, datert 19.09.2011 og 21.10.2011
- Inspeksjonsrutiner for Straumen skole

Oversikt over dokumentasjon mottatt 25.04.2013

- Rektors erklæring om retting av avvik datert 25.04.2013
- Oversikt over sammensetting av skolemiljøutvalg ved Straumen skole, datert 25.04.2013

Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet

- Arve Antonsen, rektor
- Ann-Kathrin Finneid, kontaktlærer 1.trinn
- Grete Evjen Kristiansen, kontaktlærer 5.trinn
- Eli Vatnan Kristiansen, kontaktlærer 10.trinn
- Marit Megård, leder SFO
- Tord Valla, undervisningsinspektør

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 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 krenkelses
- 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 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

³ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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 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 skolen

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, 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 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 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.