



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

SKULEN SITT ARBEID MED ELEVANE
SITT PSYKOSOSIALE MILJØ

Finnøy kommune – Finnøy sentralskule

Innhold

1. Tema for tilsynet: Skulen sitt arbeid med elevane sitt psykososiale miljø	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
3. Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar.....	5
3.1 Førebyggjande arbeid og internkontroll	5
3.2 Det individuelt retta arbeidet ved skulen.....	7
3.3 Brukarmedverknad	9
4. Varsel om pålegg	10
Vedlegg 1 Oversyn over innsend dokumentasjon	11
Vedlegg 2 Oversyn over dei som er intervjuja	12
Vedlegg 3 Rettslege krav	14

1. Tema for tilsynet: Skulen sitt arbeid med elevane sitt psykososiale miljø

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i perioden 2010 - 14 der temaet er skulen sitt arbeid med elevane sin rett til eit godt psykososialt miljø, jf. opplæringslova kapittel 9a. Hovudregelen for tilsynet er § 9a-1, og dei andre reglane som er kontrollerte, må sjåast i lys av denne. Tilsynet er likevel avgrensa til berre å gjelde skulen sitt arbeid med det psykososiale miljøet.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet er delt inn i tre hovudkategoriar:

- Det førebyggjande arbeidet ved skulen - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.
- Det individuelt retta arbeidet ved skulen - § 9a-3 andre og tredje ledd.
- Skulen si plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utval (brukarmedverknad) - §§ 9a-5, 9a-6 og kapittel 11.

Opplæringslova § 13-10 om forsvarleg system og § 9a-4 om internkontroll

Det er ikkje ført særskilt tilsyn med opplæringslova § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringslova § 13-10 andre ledd er ein overordna regel som pålegg skuleeigar å ha eit forsvarleg system for oppfølging av alle lovkrava. I tidlegare tilsyn har det vore stort fokus på internkontrollsystemet i kommunane. I det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2014 er det internkontrollen ved kvar enkelt skule knytt til elevane sitt psykososiale miljø det blir ført tilsyn med. Kravet til internkontroll i samband med dette er særleg regulert i opplæringslova § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Kommunen sitt ansvar

Sjølv om opplæringslova legg ansvaret på skuleleiinga for den daglege gjennomføringa og etterlevinga av dei kontrollerte reglane, er det kommunen som har det overordna ansvaret. Det er kommunen som skuleeigar som må syte for at skuleleiinga ved kvar skule etterlever krava og pliktene i lova, og at dei tilbyr dei tenestene og aktivitetane som lova omtalar.

Oppfyllinga av elevane sin rett til eit godt psykososialt miljø skjer på skulen. Det er skuleleiinga og dei tilsette som i det daglege må arbeide for eit godt skulemiljø. Kommunen som skuleeigar er likevel øvste ansvarlege for at pliktene etter kapittel 9a blir oppfylde. Dette inneber at det er kommunen som er ansvarleg for oppfyling av elevane sine rettar sjølv om det tilsynet har undersøkt har vore handlingar som skjer i skulen. Kommunen er derfor adressat for eventuelle pålegg om endring i samsvar med opplæringslova § 14-1 tredje ledd.

Føremålet med tilsynet

Det overordna målet med tilsynet er å rette fokuset mot og styrkje arbeidet med det psykososiale miljøet ved skulane og skulane si evne til å førebyggje og handtere krenkjande åtferd. Gjennom kontroll med om skulane følgjer lovkrava på dette feltet, skal eventuell lovstridig praksis avdekkjast. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettast opp.

Eit godt skulemiljø er ein viktig innsatsfaktor for ein god skule og for realisering av føremålsparagrafen i § 1-1 i opplæringslova. Manglar ved skulemiljøet kan føre til mistriksel blant elevane, og det vil kunne ha direkte innverknad på læringsutbyttet deira.

Dei overordna føremåla med det felles nasjonale tilsynet i 2010 - 2014 er å:

- sikre at skuleeigarar og skuleleiarar driv eit aktivt og førebyggjande arbeid for å sikre elevane eit godt psykososialt miljø
- sikre at skuleeigarar og skuleleiarar syter for at dei tilsette på ein tilfredsstillande måte handterer krenkjande åtferd som dei får kunnskap eller mistanke om
- sikre at skuleeigarar og skuleleiarar syter for at elevar, foreldre, råd og utval blir involverte og engasjerte i skulemiljøarbeidet

Det blir presisert at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapsvurdering av skuleeigaren og skulen. Rapporten omhandlar berre resultat knytte til det temaet som er valt for det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2014.

2. Gjennomføring av tilsynet

Etter opplæringslova § 14-1 andre ledd har departementet heimel til å føre tilsyn med offentlege skular. Denne retten er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal ha tilgang til skuleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har vore utført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, skriftlege utgreiingar og munnlege opplysningar.

Det er skulen som etter lova pliktar å sikre at den enkelte eleven får oppfylt retten sin til eit godt psykososialt miljø, jf. § 9a-1 og § 9a-3 første ledd. Skulen vil her seie: skuleeigar, skuleleiinga og dei tilsette ved skulen.

Gangen i tilsynet

- Melding om tilsyn med pålegg om å sende inn utgreiing og dokumentasjon til kommunen og skulane datert 21.10.13
- Mottak av dokumentasjon og utgreiing frå kommunen og skulane 29.11.13
- Opningsmøte 07.01.14
- Intervju/samtalar 15.01.14
- Varsel om vedtak og førebels rapport datert 18.02.2014
- Sluttmøte 18.02.2014
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og førebels rapport 11.03.2014
- Endeleg tilsynsrapport 02.04.14
- Frist for tilbakemelding 01.07.14

3. Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar

Det er informert nærare om dei rettslege krava og kva dei inneber i opningsmøtet 07.01.14. Dei rettslege krava er tekne med i vedlegg 3 til denne rapporten. Vi viser også til rundskrivet frå Utdanningsdirektoratet om elevane sin rett til eit godt psykososialt miljø, Udir-2-2010.

3.1 Førebyggjande arbeid og internkontroll

For å oppnå eit godt psykososialt miljø er det ein naudsynt føresetnad at det blir drive eit førebyggjande arbeid som skal forhindre uønskt/krenkjande åtferd. Dette inneber at skuleleiinga må ha ei "føre var"-haldning til eventuelle situasjonar og utfordringar som kan oppstå i skulekvardagen, og som kan ha negativ innverknad på elevane sitt skulemiljø.

Rettslege krav

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med det førebyggjande arbeidet ved skulen finst i opplæringslova § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skuleeigarar og skuleleiarar skal arbeide førebyggjande for å forhindre at uønskt åtferd oppstår. Det førebyggjande arbeidet skal vere aktivt, systematisk og kontinuerleg. Reglane presiserer plikta skulen har til å sikre at elevane sin rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Sjå også vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Finnøy sentralskule har ei rekkje dokument som syner korleis skulen arbeider med det førebyggjande arbeidet. Skulen har mellom anna lagt fram desse dokumenta for tilsynet:

- «Plan for godt læringsmiljø» (Zeroplanen, Pgl)
Planen inneheld mellom anna vedlagt opplæringslova §§ 9a-1, 9a-2, 9a-3 og 9a-5.

Kapittel 1 gjeld tiltak for godt læringsmiljø, og inneheld mellom anna tiltak for overgangen mellom barnehage - skule, 3.- 4.klasse, og 7. – 8.klasse. Det er også rutinar for skulestart, sikring av arenaer som skulegard, toalett, gymnastikkfløy, SFO og skuleveg. Vidare har planen i pkt. 1.6 rutinar for vakt og tilsynsordningar, der det heiter at ein skal ha spesielt tilsyn med potensielle mobbeoffer/plagarar. Det går også fram at vakta skal gripe tidleg inn i situasjonar som er vanskelege for elevane, og at det gjeld nulltoleranse for mellom anna elevar som slår/sparkar andre, eller aktivt stengjer andre ute. Ved regelbrot gjeld prosedyren at vakta grip inn der og då, men melder frå til kontaktlærer ved større brot. Kontaktlærer skal følgje opp saka raskast råd, og ved alvorlege brot skal leiinga og heimen kontaktast av kontaktlærer. Dersom det gjeld mobbing blir eigen mobbeprosedyre sett i verk. Under pkt 1.8 i denne heiter det at ein skal ha faste elev-/foreldresamtalar minst to gonger i året, og mobbing/trivsel skal vere tema i desse samtalane.

Kapittel 2 gjeld avdekking av mobbing. Her er det mellom anna rutinar for årlege undersøkingar av skulemiljøet som inneheld tid- og ansvarsfesting. Det heiter her at rektor/administrasjon er ansvarleg for Elevundersøkinga, og at resultatet skal leggast fram for personalet, SU og kommuneadministrasjonen. Til slutt inneheld kapittelet ein prosedyre som gjeld ved mistanke om mobbing.

Kapittel 3 gjeld problemløysing av mobbesaker. Den inneheld skulen sine prosedyrar når mobbing er meldt eller avdekka, mellom anna kven som skal varslast og korleis samtalane skal gå føre seg. Vidare går det fram kven som er ansvarleg for gjennomføring.

I kapittel 4 er det tiltak og rutinar som skal sikra kontinuitet i skulen sitt arbeid med eit godt psykososialt miljø. Mellom anna er det rutinar for at vaksne som ser ein plagesituasjon skal melda dette vidare til kontaktlærar, og det går fram kven som er ansvarleg for gjennomføring av dei ulike tiltaka. Til slutt heiter det at det er nødvendig med ein årleg gjennomgang av planen for å evaluera om han må endrast. Rektor er ansvarleg for dette, og dette skal leggjast til eit lagmøte i juni.

- **«Plan for kartlegging og oppfølging»**

Dette er eit årshjul som inneheld datering og ansvarsfesting av oppfølging av resultat frå trivselsundersøking, skulevegundersøking og Elevundersøkinga.

- **«God klasseleiing, godt læringsmiljø – reglar, rutinar og strukturar»**

Heftet inneheld:

- innleiing
- vedlagt opplæringslova §§ 2-9, 2-10 og 9a-1
- forskrift om ordensreglement i Finnøy kommune
- døme på konkrete reglar for orden og åtferd, og døme på brot som det må reagerast på
- ordensreglar for Finnøy sentralskule
- info om at kvar klasse skal utarbeide klassereglar
- vedlegg til ordensreglane med kommentarar
- slik har vi det i 1.-3.klasse og 4.-7.klasse
- skulen vår
- felles rutinar for dei vaksne
- god skulestart
- tips til god klasseleiing
- vurdering av orden og åtferd
- nedsett termin- og standpunktarakter i orden og åtferd
- døme på konfliktløysing i klasserommet – ei tiltakskjede

- **«Prosedyre når skulen oppdagar krenkjande åtferd eller når elev/foreldre ber om tiltak mot krenkjande åtferd»**

- **«Årshjul for heim – skule samarbeidet ved Finnøy sentralskule».**

Det går fram av dette at det skal haldast eit foreldremøte før haustferien kor opplæringslova kapittel 9a skal takast opp. SU/SMU skal konstituerast før haustferien. I november skal skulevegsundersøkinga takast opp, og før vinterferien skal resultatata frå trivsels-, Elev- og foreldreundersøkingane gjennomgåast. Det vert laga ny årsplan for SU/SMU arbeid, med dato for møta.

- **«Reglar på skulebåten og skulebussen»**

- **Mal for elevsamtale**

Finnøy sentralskule har sett seg mål for skulemiljøet. Det heiter mellom anna i «Plan for godt læringsmiljø» at «alle elevar i skulen har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring». Vidare heiter det at «alle elevar skal oppleve eit trygt og godt arbeidsmiljø fritt for mobbing og trakassering på skulen». Elles er det delmål knytte til fleire av områda i planen.

Det går fram av «Plan for godt læringsmiljø» kven som har ansvar for å gjennomføre tiltak knytte til det førebyggjande arbeidet ved skulen. I denne er det også skriftlege rutinar som ansvarsfestar og forklarar kva dei tilsette skal gjere når dei får mistanke eller kunnskap om at ein elev blir utsett for mobbing.

Skulen har rutine for evaluering på lagmøte av «Plan for godt læringsmiljø» jf. pkt 4.3. Skulen manglar likevel rutine for å evaluere planen i fora som inkluderer elevar og foreldre (elevråd, FAU, SU/SMU), og skulen har heller ikkje rutinar for evaluering av heile arbeidet med det psykososiale miljøet.

Referat frå møte i SU/SMU i 2012/13 viser at planar og rutinar ikkje vert gjennomgått og evaluert her. Intervju stadfestar dette. Det same gjeld for ordensreglementet. Det går også fram av dokumentasjonen og intervju, at planane og rutineane er kjende og vert etterlevde i praksis ved skulen. Gjennom dokumentasjon og intervju kjem det også fram at skuleleiinga er involvert i den daglege gjennomføringa av det systematiske skulemiljøarbeidet.

Finnøy sentralskule skaffar seg kunnskap om elevane si oppleving av skolemiljøet på fleire vis. Mellom anna går det fram at skulen har elevsamtalar og foreldresamtalar. Mobbing og trivsel skal vere eit fast punkt i desse samtalane. Det går fram at kontaktlærer er ansvarleg for dette, og at han/ho set i verk tiltak etter fast prosedyre dersom det blir avdekka mobbing.

Vidare har skulen den årlege Elevundersøkinga, og ein har i tillegg ei eiga trivselsundersøking for 1.-4.klasse, og ei skulevegsundersøking for 4.-10.klasse. Resultata frå desse vert etter rutine i årshjulet gjennomgått i SU/SMU. Referat frå elevrådsmøta viser likevel ikkje at dette har blitt teke opp der.

Det blir sett inn tiltak dersom funna viser mobbing på trinnet etter eigen prosedyre. Intervju viser at dette vert gjort.

Det går fram av dokumentasjon og intervju at elevar, foreldre og tilsette vert gjort kjende med ordensreglementet på skulen. Ordensreglementet inneheld informasjon om kva som vert rekna som krenkjande åtferd på skulen. Det går også fram av intervju med dei tilsette at innhaldet i omgrepet har blitt drøfta på skulen.

Fylkesmannen sin konklusjon

Finnøy sentralskule har skriftlege rutinar og planer for det førebyggjande arbeidet med det psykososiale miljøet. Skulen har synleggjort korleis ein gjer seg kjende med elevane sitt psykososiale miljø, og korleis resultata frå undersøkingane skal følgjast opp på skulen. Skulen gjer elevar og foreldre kjende med kva den ser på som krenkjande åtferd. Skulen har også eit ordensreglement som støttar opp under arbeidet med eit godt skulemiljø. Skulen manglar likevel generell rutine for evaluering av arbeidet med det psykososiale miljøet, mellom anna «Plan for godt læringsmiljø» og ordensreglementet.

Skulen har dermed ikkje eit tilfredsstillande system for internkontroll slik det er krav om i opplæringslova §§ 9a-4 jf. 9a-3 første ledd.

3.2 Det individuelt retta arbeidet ved skulen

Det førebyggjande arbeidet må sjåast i samheng med det individuelt retta arbeidet ved skulen. Det er viktig for oppfyllinga av krava i opplæringslova at dei førebyggjande tiltaka som blir planlagde, blir etterlevde i praksis.

Skulen si plikt til å gripe inn når det oppstår forhold som er krenkjande for éin eller fleire elevar, følger hovudsakleg av § 9a-3, andre og tredje ledd. Opplæringslova oppstiller særskilte plikter for skulen knytte til det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldra særskilte rettar knytte til saksbehandlinga ved skulen. Ved å kontrollere korleis skulane etterlever dei konkrete pliktene i § 9a-3 andre og tredje ledd, vil tilsynet kunne medverke til å sikre at skulane i praksis arbeider for å fremje elevane si helse, trivsel og læring.

Rettslege krav

Skuleeigar, skulen, rektor og alle tilsette pliktar å sikre elevane sin individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt retta arbeid. Det individretta arbeidet ved skulen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringslova. Reglane presiserer at alle som er tilsette ved skulen, har ei handlingsplikt som inneber plikt til i å gjere undersøkingar, plikt til å varsle rektor og plikt til å gripe inn når det er naudsynt og mogleg. Vidare blir skulen pålagd å behandle oppmodingar frå elevar eller foreldre som gjeld det psykososiale miljøet, etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Sjå også vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Intervju viser at dei tilsette ved Finnøy sentralskule er kjende med handlingsplikta si etter §9a-3 andre ledd i opplæringslova. Intervju stadfester at dei tilsette veit at dei skal undersøkje saker, varsle, og om nødvendig og mogleg gripe inn dersom dei får kunnskap eller mistanke om at ein elev vert utsett for krenkjande ord eller handlingar. Intervjua viser også at dette vert gjort i praksis.

Det følgjer av pkt. 1.6 i «Plan for godt læringsmiljø» at vakta skal gripe tidleg inn i situasjonar som er vanskelege for elevane, og at det gjeld nulltoleranse for mellom anna elevar som slår/sparkar andre eller aktivt stengjer andre ute. Ved regelbrot gjeld prosedyren at vakta grip inn der og då, men melder frå til kontaktlærar ved større brot. Kontaktlærar skal følgje opp saka raskast råd, og ved alvorlege brot skal leiinga og heimen kontaktast av kontaktlærar.

Planen gjer greie for tiltak, innhald, ansvar og tid. Intervju viser at dei tilsette kjenner til at dei skal varsle leiinga og at dette vert gjort i praksis. Når ei sak vert varsla til skuleleiinga, har skulen rutinar for korleis saka skal følgjast opp vidare.

Finnøy sentralskule har skriftlege rutinar for å fatte enkeltvedtak som gjeld det psykososiale skulemiljøet jf. § 9a-3 tredje ledd.

Intervju og dokumentasjon viser likevel at rutinen ikkje er tilstrekkeleg kjent i personalet, og foreldra blir ikkje informert om retten til enkeltvedtak når dei ber om tiltak som gjeld det psykososiale miljøet. Sjølv om skulen har fatta enkeltvedtak etter opplæringslova § 9a-3, viser intervju at dette ikkje alltid blir gjort når foreldre ber om tiltak.

I samband med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt fire enkeltvedtak som er fatta etter kapittel 9a. Alle vedtaka viser til og siterer opplæringslova § 9a-3 og § 9a-1. Vedtaka inneheld tiltak, og skulen tar i konklusjonen konkret stilling til om retten til eit godt psykososialt miljø er broten, jf. § 9a-1. Vedtaka inneheld også informasjon om korleis ein kan klage i medhald av forvaltningslova. Enkeltvedtaka er, så langt det er mogleg å etterprøve, fatta innan rimeleg tid etter at føresette tok kontakt med skulen.

Fylkesmannen sin konklusjon

Dersom tilsette ved Finnøy sentralskule får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar, vil dei undersøkje saka, varsle leiinga og om nødvendig

gripe inn. Finnøy sentralskule tar dermed i vare elevane sine rettar etter opplæringslova § 9a-3 andre ledd.

Finnøy sentralskule set i verk og følgjer opp tiltak når foreldre eller andre ber om tiltak som gjeld det psykososiale skulemiljøet. Finnøy sentralskule informerer ikkje om retten til enkeltvedtak når foreldre ber om tiltak, og fattar ikkje alltid enkeltvedtak når elevar/føresette ber om slike tiltak. I vedtaka som er fatta tar skulen stilling til om eleven sin rett til eit godt psykososialt miljø er broten, jf § 9a-1. Finnøy sentralskule oppfyller dermed ikkje elevane sine rettar etter opplæringslova § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukarmedverknad

Opplæringslova inneheld krav om at elevar og foreldre skal givast høve til å involvere og engasjere seg i arbeidet for eit godt psykososialt miljø ved skulen. Eit av verkemidla frå lovgivar for å sikre brukarmedverknad har vore å stille krav til oppretting av ulike råd og utval og å gi desse råda og utvala høve til å uttale seg før endelege avgjerder blir tekne.

Brukarmedverknad er ikkje ein statisk tilstand som kan oppnåast ein gong for alle i skulen, det er i tvert imot noko det må arbeidast kontinuerleg med. Tilhøyrsløse i ein sosial og fagleg fellesskap gjennom verdiar og verkemiddel som verdsetjing, aktiv deltaking og medverknad er noko som må gå føre seg kontinuerleg i kvardagen.

Det er "skulen" som skal syte for at elevane blir engasjerte i skulemiljøarbeidet. Skulen i denne samanhengen vil seie skuleleiinga. Dersom det ikkje er tilrettelagt for at elevane eller dei føresette blir involverte og engasjerte i skulemiljøarbeidet, er det skuleeigar som blir gjort ansvarleg.

Rettslege krav

§ 9a-5 slår fast at elevane skal engasjerast i det systematiske skulemiljøarbeidet, både i planlegginga og i gjennomføringa av det. Elles er det gitt reglar for ulike organ for brukarmedverknad både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det går m.a. fram at råda og utvala skal givast relevant informasjon og *reelt* høve til å uttale seg. Rutinar for å sikre informasjon og varsling til dei ulike råda og utvala må innarbeidast i internkontrollen ved skulen etter § 9a-4. Sjå også vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Finnøy sentralskule har oppretta elevråd. Elevrådet har hatt tre møte i 2013. Referata frå møta synleggjer ikkje at saker knytte til elevane sitt skulemiljø jamleg blir tatt opp, som til dømes «Plan for godt læringsmiljø», ordensreglementet eller resultatata frå Elevundersøkinga og trivselsundersøkinga.

Dokumentasjonen viser at det er oppretta FAU og samarbeidsutval (SU)/skulemiljøutval (SMU). Dokumentasjonen og intervjuar viser at SU og SMU ikkje er lovleg samansette, og dei er heller ikkje klart skilde. Referata frå møta syner at det er jamlege møter i utvala, og at saker knytte til elevane sitt psykososiale skulemiljø til ein viss grad blir tatt opp. Resultata frå Elev-/foreldre- og skulevegsundersøkingane blir tatt opp, mens til dømes «Plan for godt læringsmiljø» og ordensreglement ikkje vert jamleg gjennomgått og evaluerte i desse utvala. I skulen sitt årshjul er det ein rutine for jamleg gjennomgang av resultatata frå dei nemnde undersøkingane, mens ein manglar rutine for fast gjennomgang av alle saker som er vesentlege for elevane sitt psykososiale miljø.

Gjennom intervju kom det fram at råda og utvala ved Finnøy sentralskule har reelt høve til å uttale seg i dei sakene som vert lagt fram. Skulen manglar likevel ein rutine som sikrar at råd og utval blir orienterte om alle saker som er vesentlege for skulemiljøet.

Fylkesmannen sin konklusjon

Det er oppretta elevråd, FAU, SU og SMU ved skulen. SU og SMU er ikkje sett saman i tråd med krava i opplæringslova § 11-1 og § 11-1a. Dei to siste er heller ikkje klart skilde frå kvarandre.

Det vert halde jamlege møter i alle råd og utval, og dei har reelt høve til å uttale seg i saker som vert tatt opp.

Finnøy sentralskule manglar skriftlege rutinar som sikrar at alle råd og utval blir informerte og involverte i alle saker som er viktige for skulen sitt psykososiale miljø, mellom anna årleg gjennomgang av «Plan for godt læringsmiljø» og ordensreglement.

4. Pålegg som blei varsla i den førebelse tilsynsrapporten

Med heimel i kommunelova § 60d varsla Fylkesmannen i den førebelse rapporten om følgjande pålegg:

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

Pålegg 1:

Finnøy kommune skal sjå til at Finnøy sentralskule arbeider aktivt, systematisk og kontinuerleg for å forhindre at uønskt åtferd oppstår. Finnøy kommune må i denne samanhengen sjå til at Finnøy sentralskule:

- a. sikrar at planar og rutinar som gjeld det psykososiale miljøet blir evaluerte av skulen

Det individuelt retta arbeidet - § 9a-3 tredje ledd

Pålegg 2:

Finnøy kommune skal syte for at Finnøy sentralskule behandlar oppmodingar om tiltak ved å gjere enkeltvedtak etter reglane om dette i forvaltningslova. Finnøy kommune må i denne samanhengen sjå til at Finnøy sentralskule:

- a. informerer foreldre/elevlar om retten til enkeltvedtak etter opplæringslova § 9a-3 når dei ber om tiltak som gjeld det psykososiale miljøet
- b. fattar enkeltvedtak i alle høve når elevlar/foreldre ber om tiltak som gjeld det psykososiale miljøet

Brukarmedverknad - §§ 9a-5 og 9a-6 og kapittel 11

Pålegg 3:

Finnøy kommune skal sjå til at Finnøy sentralskule involverer og engasjerer elevlar og foreldre i skulemiljøarbeidet. Finnøy kommune må i denne samanhengen sjå til at Finnøy sentralskule:

- a. utarbeider rutinar for å underrette og involvere alle råd og utval om alle forhold som er vesentlege for det psykososiale miljøet
- b. sørgjer for at samarbeidsutvalet er sett saman i samsvar med krava i opplæringslova § 11-1
- c. sørgjer for at skulemiljøutvalet er sett saman i samsvar med krava i opplæringslova § 11-1a

5. Frist for tilbakemelding

Finnøy kommune må innan 01.07.14 rette dei varsla lovbrota. Kommunen må også innan den same fristen sende inn ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta og korleis rettinga har skjedd. Dokumentasjon som syner korleis lovbrota er retta, må også sendast inn.

Med bakgrunn i den skriftlege erklæringa og tilhøyrande dokumentasjon frå kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttast, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Eit eventuelt vedtak med pålegg om retting vil vere eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan det klagast på. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Stavanger 02.04.14

Lars Wetteland
tilsynsleiar

Una Bjørnseth Wereide
rådgjevar

Hjalmar Arnø
rådgjevar

Vedlegg:

1. Oversyn over innsend dokumentasjon
2. Oversyn over dei som er intervjuet
3. Rettslege krav

Vedlegg 1 Oversyn over innsend dokumentasjon

Utgreiing frå skulen

Vedlegg 1: Plan for godt læringsmiljø

Vedlegg 2: Årshjul for Finnøy sentralskule, haust 2013

Vedlegg 3: Rutinar for kartlegging/undersøkingar

Vedlegg 4: God klasseleiing, godt læringsmiljø, reglar, rutinar og strukturar

Vedlegg 5: Referat frå SU/samarbeidsutval og elevråd

Vedlegg 6: Sakliste for planleggingsdag og klassekontaktmøte

Vedlegg 7: Malar for elevsamtalar

Vedlegg 8: Enkeltvedtak dei to siste åra

Vedlegg 9: Prosedyre ved krenkjande åtferd

Vedlegg 10: Reglar for skulebåten og skulebussen

Vedlegg 11: Resultat frå siste Elevundersøking

Vedlegg 2 Oversyn over dei som er intervjua

Camilla M. Bukkholm	Assistent
Tove L. Landa	Assistent
Jorunn V. Alstveit	Kontaktlærer 3.trinn
Øyvind B. Haga	kontaktlærer 9.trinn
Margunn T. Nordbø	Ansvarleg for sosialpedagogisk rådgjeving
Bente Tjelta	Rektor
Waldemar Pettersen	Kommunalsjef Finnøy kommune

Det er dessutan gjennomført samtalar med representantar for elevrådet og FAU.

Vedlegg 3

Rettslege krav

1 Det førebyggjande 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. Skuleleiinga 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 skulemiljøarbeidet skal sikre at elevane sin rett blir oppfylt ved at skulen arbeider kontinuerleg og systematisk for eit godt skulemiljø. Det avgjerande er at skulemiljøarbeidet er eigna til å sikre elevane eit godt psykososialt miljø og at brot på retten til eit godt miljø blir oppdaga og handtert på ein effektiv måte.

Føremålet med skulen sine plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønskt/krenkjande åtferd blir oppdaga og teke hand om tidleg. Dette vil seie at skulen må ha rutinar for å kartleggje skulemiljøet og den enkelte eleven si oppleving av det psykososiale miljøet.

Ein naudsynt føresetnad for det systemretta arbeidet er at skulen overfører krava i kapittel 9a til konkrete mål og handlingar. Skulen må ha planar og rutinar for korleis elevane sin rett skal oppfyllast.

Skulen blir i § 9a-4 pålagd å arbeide aktivt, systematisk og kontinuerleg slik at krava i kapittel 9a blir oppfylde. Dette inneber at skulen skal arbeide etter eit "føre var"-prinsipp, og førebyggje brot på eleven sin rett etter § 9a-1. Skulen kan ikkje vere passiv og avvente at ein situasjon oppstår, som til dømes at læraren faktisk ser mobbing eller at nokon klagar på forholda. Med kontinuerleg meiner ein at det systematiske arbeidet må vere gjennomgåande i skulen sitt arbeid, og ikkje berre noko som blir gjort når det oppstår ubehagelege situasjonar eller ved oppstart av kvart skuleår. Arbeidet skal drivast heile tida, gjennom heile skuleåret. Eit anti-mobbeprogram eller ein perm med internkontrollrutinar som står i ei hylle, er ikkje tilstrekkeleg for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal vere gjennomtenkt og planmessig. Planane og rutinane må vere innarbeidde og må følgjast av personalet når det blir arbeidd med saker som omhandlar det psykososiale miljøet til elevane.

Skuleleiinga ved rektor har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Skulen må for å oppfylle kravet til internkontroll:

- Setje seg konkrete mål for skulemiljøet og skulemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå måla og førebyggje problem
- Ha rutinar for å følgje med på skulemiljøet og den enkelte eleven si oppleving av det, medrekna rutinar for å avdekkje og handtere problem når dei dukkar opp og kontrollere at rutinane blir følgde

Skulen må kunne dokumentere at dei har eit system for internkontroll. Internkontroll inneber å overføre krava i lov og forskrift til konkrete mål for skulemiljøet, kartleggje utfordringar, planleggje og setje i verk tiltak for å nå måla. Skulen må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir følgt opp.

I tillegg til det som blir dokumentert skriftleg, må skulen kunne vise at:

- internkontrollen dekkjer alle reglane i kapittel 9a
- kvar tilsett utfører pliktene dei har etter lova og kjenner til interne mål, rutinar/planar
- dei tilsette har tilstrekkeleg kompetanse om skulemiljøarbeid og handtering av utfordringar og hendingar som gjeld skulemiljøet
- skulen har tiltak for å fremje skulemiljøet og førebyggje, avdekkje og handtere krenkingar
- tiltaka blir sette i verk og planar og rutinar blir følgde i praksis
- leiinga er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skulemiljø.

I det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet må også andre reglar i opplæringslova dragast inn. For det fyrste må skulen kartleggje krava til brukarorgan i kapittel 11. Eit sentralt organ i det systematiske arbeidet er skulemiljøutvalet.

Ordensreglementet ved skulen er eit sentralt verkemiddel i arbeidet med skulemiljøet, og skulen må sjå til at dette er integrert i skulemiljøarbeidet/internkontrollen. Eit system for skulemiljøet som ikkje blir sett i samanheng med ordensreglement, er ikkje heilskapleg nok. I tillegg må skulen også trekkje inn vurdering i orden og i oppførsel etter forskrift til opplæringslova § 3-5.

2 Det individretta arbeidet

Skuleeigar, skulen, rektor og alle tilsette pliktar å sikre elevane sin individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt retta arbeid. Det individretta arbeidet ved skulen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringslova.

- Handlingsplikta etter § 9a-3 andre ledd
- Plikta til å behandle oppmodingar om tiltak frå elevar/foreldre som enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd

Handlingsplikta

§ 9a-3 andre ledd – plikta til å undersøkje, 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 slår fast at alle som er tilsette ved skulen, har ei handlingsplikt som inneber

- plikt til i å gjere undersøkingar,

- plikt til å varsle rektor og
- plikt til å gripe inn når det er naudsynt og mogleg.

Handlingsplikta gjeld for alle som er tilsette ved skulen ved at dei har eit tilsetjingsforhold/ein arbeidsavtale med skuleeigar. I førearbeida til lova¹ er det sagt at "tilsette" i praksis ofte vil vere lærarar og miljøarbeidarar, men at plikta også gjeld anna personale. I tillegg til undervisningspersonalet på skulen kan dette til dømes vere vaktmeister, assistentar, kontor- og reingjeringspersonale.

Den tilsette si handlingsplikt tek til å gjelde når ho/han får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar. "Kunnskap om" vil seie at den tilsette faktisk veit at ein elev blir utsett for uakseptabel åtferd frå elevar, lærarar eller andre ved skulen. Dette kan vere hendingar som den tilsette sjølv er vitne til eller blir fortald om. Ein del av handlingsplikta er plikta til å undersøkje om eleven faktisk har blitt utsett for krenkjande ord eller handlingar, og få klargjort kva som faktisk har skjedd. Handlingsplikta gjeld også dersom den tilsette får ein mistanke om at ein elev er utsett for ord og handlingar. Det er altså ikkje naudsynt med faktisk kunnskap for at handlingsplikta gjeld.

Den tilsette må, når ho/han får kunnskap eller mistanke om krenkjande åtferd, vurdere kva som blir neste steg. Skuleleiinga skal varslast, og i nokre tilfelle har den tilsette plikt til å gripe inn. Dette må vurderast konkret i den enkelte situasjonen. I akutte situasjonar, til dømes når elevar slåss eller ein overhøyrer krenkjande ord til ein elev, er det naturleg å gripe inn straks og undersøkje nærare i etterkant kva som faktisk skjedde.

Det følgjer av § 9a-3 andre ledd at etter at den tilsette har undersøkt saka og kome til at dette er forhold som bør følgjast opp, skal skuleleiinga informerast. Skuleleiinga pliktar å sikre at alle saker dei blir varsla om òg blir følgde opp. Tilsette som varslar etter § 9a-3 andre ledd skal takast på alvor. Skulen, ved rektor, pliktar å undersøkje saka ytterlegare dersom det er behov for dette, og setje i verk eigne tiltak.

Skulen med alle sine tilsette må ha *ei felles forståing av når det skal varslast*, og korleis varslinga skal skje. På same måte må alle ved skulen ha eit avklart forhold til terskelen for å gripe inn. Desse avklaringane og rutinar for dette må innarbeidast i internkontrollen etter § 9a-4.

Det er ikkje noko krav i § 9a-3 andre ledd om at skulen skal gjere eit enkeltvedtak når det blir sett i verk tiltak etter eige initiativ. Dette skil seg frå når ein elev eller forelder ber om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd. At det ikkje må gjerast enkeltvedtak tek likevel ikkje frå skulen ansvaret for å følgje opp saka på føremålstenleg vis.

I nokre tilfelle vil tiltaka skulen set i verk, likevel krevje at det blir gjort enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsett eksplisitt i opplæringslova eller forskrift til opplæringslova at avgjerda er eit enkeltvedtak. Døme på dette er bortvising etter opplæringslova § 2-10 og skulebyte etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd. Elles er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningslova § 2 sett opp imot karakteren av tiltaket som er avgjerande for om reglane om enkeltvedtak skal brukast. Samstundes har skulen eit visst handlingsrom knytt til ordensmessige og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripande tiltak som blir gjorde for å gjennomføre opplæringa.

Det skriftlege, som enkeltvedtaksforma gjev, er viktig for skulen si dokumentering av at dei har gripe inn og prøvd å sikra eleven sin rett etter § 9a-1.

Plikta til å behandle oppmodingar om tiltak frå elevar/foreldre

§ 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,

¹ Sjå Ot. prp. nr. 72 (2001-2002).

deriblant tiltak mot krenkjande 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.

Skulen er pålagd gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle oppmodingar frå elevar eller foreldre som gjeld det psykososiale miljøet etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Dersom det ligg føre ei slik oppmoding, må skulen snarast råd ta stilling til om eleven sin rett er oppfylt, og eventuelt kva tiltak som skal setjast i verk. Det blir streka under at skulen alltid skal gjere eit enkeltvedtak når elevar/foreldre oppmodar om tiltak som gjeld det psykososiale miljøet. Skulen har altså ei vedtaksplikt. Dersom skulen ikkje oppfyller plikta til å gjere enkeltvedtak i saka, kan foreldra/eleven likevel klage som om det var gjort enkeltvedtak.

Oppmodingar frå elevar og foreldre treng ikkje vere skriftlege. Skulen må også ta stilling til munnlege førespurnader. Skulen kan ikkje avvise ei oppmoding fordi ho ikkje er skriftleg eller unnlèt å oppgje kva tiltak eleven/foreldra ynskjer. Skulen kan heller ikkje krevje at eleven/foreldra må levere ei skriftleg oppmoding. Dersom skulen er i tvil om ei oppmoding frå eleven/foreldra er ei oppmoding etter § 9a-3 tredje ledd, må skulen avklare dette. Skulen har ei rettleiingsplikt etter forvaltningslova § 11. Ein del av dette vil vere å informere eleven/foreldra om rettane etter kapittel 9a og klarleggje om ei oppmoding frå ein elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er ei oppmoding om tiltak. Den som tek imot førespurnaden, pliktar også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle oppmodingar, også munnlege, skal takast på alvor og utgreiast. Dette er ein del av skulen si utgreiingsplikt etter forvaltningslova § 17.

Oppmodinga skal normalt rettast til skuleleiinga ved rektor, men oppmodingar kan også rettast til lærarar og andre tilsette. Dersom oppmodinga blir retta til ein lærar, må han/ho vurdere kva oppmodinga gjeld og om dette er noko som kan og bør løysast innanfor klassen. Læraren si vurdering vil vere viktig når det skal avgjerast kva tiltak som eventuelt skal inn i enkeltvedtaket.

Uansett om oppmodinga kan løysast innanfor klassen, skal denne bringast vidare til skuleleiinga. Ei oppmoding frå elevar/foreldre skal aldri stoppast på klassenivå. Dette har samband med kravet i § 9a-3 tredje ledd fyrste punktum om at alle tilfelle der det blir bede om tiltak knytte til det psykososiale miljøet, skal behandlast som enkeltvedtak etter forvaltningslova. Regelen slår også fast at saka skal behandlast "*snarast mogleg*", og dersom det ikkje er gjort eit enkeltvedtak etter forvaltningslova "*innan rimeleg tid*", kan eleven/foreldra klage som om skulen hadde gjort eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Ei klage skal alltid sendast til det forvaltningsorganet som har eller skulle ha gjort enkeltvedtak i saka i fyrste instans. Det vil seie at klaga skal sendast til skulen. Fylkesmannen er klageinstans, men før klageinstansen kan ta saka til behandling, må skulen eller skuleeigar sjå på saka på nytt, og eventuelt førebu saka for fylkesmannen, jf. forvaltningslova § 33.

Elles inneheld ikkje opplæringslova kapittel 9a krav til saksbehandlinga. Saksbehandlingsreglane i forvaltningslova gjeld for saker etter § 9a-3. Dersom skulen ikkje behandlar noko som var meint som ei oppmoding, er dette alvorleg og kan få konsekvensar, m.a. anna etter strafferegelen i §9a-7.

3 Brukarmedverknad

Elevane skal engasjerast i det systematiske skulemiljøarbeidet, både planlegginga og gjennomføringa av det, jf. § 9a-5. Første ledd i denne lyder:

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skulemiljøarbeidet

Elevane skal engasjerast 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 inneber at elevane skal takast med i skulen sitt arbeid med å oppfylle krava i kapittel 9a. Dette kan til dømes vere deltaking når skulen lagar ordensreglement, deltaking i gjennomføring av gjennomføre enkle målingar, osv. Det er skuleleiar sitt ansvar at elevane blir tekne med i skulemiljøarbeidet.

I førearbeida er det vist til at det er viktig i seg sjølv at elevane kan få oppleve å bli høyrde, og for skulen vil det vere lettare å planleggje og å gjennomføre tiltak i samarbeid med elevane og dei føresette.

Elevane si deltaking i skulemiljøarbeidet skal vere sikra i internkontrollsystemet ved skulen etter § 9a-4.

I lova § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organ for brukarmedverknad regulerte. Dei råda og utvala opplæringslova stiller krav til at skulane skal opprette, er:

- Elevråd – jf. § 11-2/11-6
- Foreldreråd og FAU – jf. § 11-4
- Samarbeidsutval/skuleutval – jf. § 11-1
- Skulemiljøutval – jf. § 11-1a

Råda og utvalga skal gjevast relevant informasjon og ein *reell* sjanse til å uttale seg, jf. § 9a-6.

§ 9a-6 - Informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skulemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak - som har vesentleg betydning for skulemiljøet. 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 skulemiljøet.

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

Rutinar for å sikre at informasjon og varsling til dei ulike råda og utvala må innarbeidast i internkontrollsystemet ved skulen etter § 9a-4.