



Tilsynsrapport

Tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Ballangen kommune – Kjeldebotn skole

03.06.14

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Ballangen kommune – Kjeldebotn skole	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Tema for tilsyn	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Forebyggende arbeid	5
3.1 Rettslig krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger	8
3.4 Fylkesmannens konklusjon	9
4. Det individuelt rettede arbeid ved skolen	9
4.1 Rettslig krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Brukermedvirkning	12
5.1 Rettslig krav	12
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	12
5.3 Fylkesmannens vurderinger	14
5.4 Fylkesmannens konklusjon	15
6. Kommunens frist for retting av lovbrudd	15
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	17
Vedlegg 2: Oversikt over personer som ble intervjuet	18
Vedlegg 3: Rettslige krav	19

Sammendrag

Tema og formål

Det ble gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 2013 med temaet *skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø*, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Fylkesmannen foretar nå et egeninitiert tilsyn over samme tema i Ballangen kommune.

Skolemiljøet er en viktig innsatsfaktor for en god skole og for realisering av formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte eleven skal kunne utvikle seg positivt.

Tilsynet er delt inn i tre undertema: det forebyggende arbeidet ved skolen, det individuelt rettede arbeidet ved skolen og brukermedvirkning.

Gjennomføring

Det er gjennomført et stedlig tilsyn. Fylkesmannen har innhentet og vurdert dokumentasjon, og har gransket skriftlige og muntlige opplysninger. De muntlige opplysningene er kommet fram gjennom intervjuer av rektor og utvalgte ansatte i skolen. I tillegg er det gjennomført gruppesamtaler med elever og foreldre.

Avdekkede lovbrudd

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, er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter. Kommunen er derfor adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Fylkesmannen har avdekket forhold som tilsier at praksis må endres.

Status på rapporten og veien videre

Denne tilsynsrapporten er å anse som et *forhåndsvarsel om enkeltvedtak* etter forvaltningsloven § 16. Rapporten inneholder varsel om pålegg om retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet.

Ballangen kommune fikk anledning til å kommentere på den foreløpige tilsynsrapporten jf. forvaltningsloven § 16, med frist 12.5.2014. Kommunen har ikke gitt tilbakemeldinger innen fristen. Fylkesmannen har nå utarbeidet en endelig tilsynsrapport. I denne tilsynsrapporten gis kommunen *rimelig frist* til å rette det ulovlige forholdet. Dersom forholdet ikke utbedres innen fristen fastsatt i denne tilsynsrapporten, vil Fylkesmannen vedta *pålegg om retting*.

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 16.12.2013 til dags dato gjennomført tilsyn med *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø* i Ballangen kommune.

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av ulovlig forhold avdekket under tilsyn, jf. kommuneloven § 60 d). Fristen er den 1.10.2014.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at kravene i opplæringsloven etterleves, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for tilsynsrapporten.

Dersom lovbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

2. Om tilsynet med Ballangen kommune – Kjeldebotn skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap.10A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarhet og effektivitet.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Hovedtema for tilsynet

Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø er hovedtema for tilsynet.

Hovedtemaet er delt inn i tre undertema, og det rettslige utgangspunktet for tilsynet er:

- 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.

Formålet med tilsynet

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

Formål med tilsynet 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.

Begrunnelse for valg av tema

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. 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. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistriivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbytte.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Ballangen kommune ble åpnet gjennom brev 16.12.2013. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju. Det framgår av vedlegg 1 hvilke dokumenter som inngår i dokumentasjonsgrunnlaget.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 11.3.2014 med åpningsmøte i forkant av intervjuer og samtaler. Det ble da avholdt intervjuer med skolens ledelse, undervisningspersonale, assistent og rektors stedfortreder, jf. vedlegg 2. I tillegg er det ført gruppesamtaler med foreldre og elever.

3. 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.

3.1 Rettslig 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 11.3.2014. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet, 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.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Kjeldebotn skole er en 1.-7.-skole med 22 elever, seks lærere og to assistenter. Skolen har hatt et stabilt personale over år, og rektor har vært konstituert siden høsten 2012. Rektor har også undervisning og deltar i inspeksjonen. Skolen spiller en aktiv rolle i bygda.

Skolens *pedagogiske virksomhetsplan* for inneværende skoleår inneholder en plattform med et definert menneskesyn, pedagogisk grunnsyn og læringssyn. Skolen skal være en «vi-skole» som vektlegger elevens mestring i et godt læringsmiljø. Planen inneholder en visjon, og angir blant annet læringsmiljøet som ett av flere hovedsatsingsområder. Under avsnittet om læringsmiljøet er det lagt vekt på betydningen av lærernes relasjonskompetanse, klasseledelse og didaktisk kompetanse for å lykkes med et godt læringsmiljø.

Planen inneholder også *Kjeldebotn skoles aktivitetsplan – for høsthalvåret 2013 og for vinter/vår 2014*, der ulike aktiviteter er tatt med. Noen av aktivitetene knyttes mot arbeidet med læringsmiljøet, og ved mange anledninger er det felles aktiviteter for hele skolen. Et eksempel på felles aktivitet styrt av foreldre er å servere skolelunsj for alle elevene, et tiltak som skaper samhold, og som er arena for læring av sosial kompetanse.

Samtlige lærere har deltatt på fagdager i regi av RKK Ofoten om LP-modellen i forbindelse med at nabokommuner deltar i LP-satsingen. I tillegg har lærerne hatt felles kursing om relasjonskompetanse høsten 2013. Rektor skriver i sin redegjørelse at skolen bruker metodikken/ programmene *Steg for steg*, *ART* og *Lions Quest*, men ingen av disse ble i tilsynet trukket fram som forebyggende tiltak av de øvrige ansatte.

Kjeldebotn skoles *Handlingsplan mot mobbing* omhandler forebygging, og den definerer også de ulike parters ansvar i det forebyggende arbeidet. Den har med forslag til forebyggende tiltak samt en prosedyrebeskrivelse for lærers/ skolens handling dersom mobbesituasjon oppstår. Denne planen ble satt i verk av tidligere rektor.

Reglement for Kjeldebotn skole er skolens ordensreglement. Den fokuserer på at skolen skal være et trygt sted for alle, - med nulltoleranse mot mobbing. Det omhandler hvordan elever skal forholde seg til hverandre, og hva skolen legger vekt på i arbeidet med læringsmiljøet. Den definerer arbeidet for et helsemessig og godt miljø, og inneholder konsekvenser ved

regelbrudd. I forkant av arbeidet med trivselsreglementet ble alle tatt med på råd om hva som er god folkeskikk.

I planene går det fram at målet er trivsel for alle elever, og at skolen skal være mobbefri. Dette går særlig fram av skolens *Handlingsplan mot mobbing* og i *Reglement for Kjeldebotn skole*. De ansatte redegjør for at det i klassene blir arbeidet med elevene om forventninger til hvordan de skal opptre mot hverandre. En egen psykososial læreplan er i følge rektor under utarbeidelse. I klassene tas disse tema stadig opp med elevene.

Skolen evaluerer arbeidet med skolemiljøet fortløpende i den ukentlige samarbeidstida, *7.tima*, hvor hele personalet deltar. For øvrig gjennomgås og revideres virksomhetsplanen på planleggingsdager ved skolestart hver høst.

Skolen skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet gjennom uformelle samtaler med elevene, gjennom observasjoner i timer og ute på inspeksjon. I evalueringssamtaler med elev og fortsatt vår og høst blir den enkelte elev fulgt opp i forbindelse med trivsel og læringsmiljø.

Rektors Trivselsundersøkelse er dokumentert gjennomført og oppsummert i februar 2014 på 1.-4.trinn. Mer informasjon om skolemiljøet kommer fram i den årlige *Elevundersøkelsen for 7.trinn*, og gjennom bruk av *Innblikk* – utarbeidet ved Senter for atferdsforskning, som metode for å få svar på hva som rører seg i skolemiljøet. I den ukentlige samarbeidstida, *7.tima*, evaluerer og følger skolen opp de daglige observasjonene samt resultatene fra både *Elevundersøkelsen* og *Innblikk*. Der blir også nødvendige tiltak drøftet før de blir iverksatt.

Rektor informerer til alle foresatte etter evaluering med informasjon om resultat og tiltak i *Infobrev til hjemmet*. Skolens brukerorganer kan bli koblet inn dersom personalet finner det nødvendig.

Handlingsplan mot mobbing har et eget punkt om ansvarsfordeling for det forebyggende arbeidet, - både skolen ved dens ledelse og lærere, foreldre og elever er medspillere. *Inspeksjonsplanen* og *Årsrutiner for Kjeldebotn*, som ikke bare angir forebyggende tiltak, inneholder ansvarsperson(er). Skolens aktivitetsplan angir i noen grad hvem som er ansvarlig.

Skolen er liten og rektor blir fortløpende orientert om det som beveger seg i skolemiljøet. Gjennom undervisning og inspeksjon, samt at hun fungerer som «bakvakt» for elever som trenger ekstra oppfølging, kjenner rektor godt til den enkelte elev ved skolen, og får raskt beskjed dersom det er noe galt. Rektors innsats og engasjement i det forebyggende arbeidet blir trukket fram både av personalet og foreldrene.

Bruken av metoden *Innblikk* trekkes fram som et godt verktøy for å avdekke uønsket atferd for å sette i verk tiltak. På bakgrunn av denne ble det i høst satt i verk tiltak både for elever

og lærere for å stoppe uønsket språkbruk som kunne virke støtende eller krenkende blant elevene.

Skolen har en inspeksjonsplan som også dekker risikoområdet for elever som har skole-skyss. Gjennom observasjon og tilstedeværelse, samt gjennom uformelle samtaler med elevene, gjør lærerne observasjoner om hvordan elevene opplever skolemiljøet i friminuttene.

I *Handlingsplan mot mobbing* er ordet mobbing definert som blant annet plaging, erting og isolasjon. Definisjonen er også tydelig i *Reglement for Kjeldebotn skole* ved at «krenkende ord og handlinger» er å såre hverandre ved for eksempel banning, kalling, terging og sjikanering. Temaet er på dagsorden ukentlig i 7.-*tima* blant de ansatte, og diskuteres med elevene spesielt hvis det oppstår episoder.

Reglement for Kjeldebotn skole blir gjennomgått ved skolestart på foreldremøter, og er tema i klassene på første skoledag om høsten. Selv om dette reglementet har vært tatt opp blant elever, ansatte og foreldre, har skolen selv innsett behovet for at det må på dagsorden oftere. Dette gjelder også andre skriftlige planer og rutiner.

Skolen har dokumentert *Årsrutiner for Kjeldebotn skole* som viser ulike oppgaver gjennom året, blant annet gjennomføring og oppfølging av elev- og foreldreundersøkelsen. Den viser også hvem som er ansvarlige. Denne rutinen er imidlertid ikke i bruk. Videre dokumentasjon fra skolen er *Kvalitetssikringssystem for Ballangskolene*, men dette systemet er per dato ikke aktivisert i kommunen. Rådmannen redegjør for at det nå er påbegynt et skoleplanarbeid i kommunen.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen finner at Kjeldebotn skole er opptatt av læringsmiljøet. Skolen har som mål at alle elever skal trives slik at den skaper en god arena for læring og utvikling. Rektor har bakgrunn i PP-tjenesten, og hun viser tydelig at forebyggende arbeid med skolemiljøet er i fokus ved skolen.

Skolen har planer og reglement som skal kvalitetssikre Kjeldebotn skoles forebyggende arbeid med skolemiljøet. Til tross for at flere av de ansatte ikke refererer eller viser til disse planene, blir det likevel bekreftet gjennom intervjuer og samtaler at mål for skolen og skolemiljøarbeidet samsvarer med det planverket beskriver. Fylkesmannen finner det dermed sannsynlig at personalet handler i tråd med dem.

Miljøet ved Kjeldebotn skole er lite og oversiktlig, og de ansatte redegjør for at det blir avdekket raskt dersom noe negativt rører seg blant elevene. De skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet både i samtaler, og gjennom undersøkelser og observasjoner. Skolemiljø har et særlig fokus blant de voksne i det daglige arbeidet, og ved behov settes det i verk tiltak straks.

Samtlige ansatte gir uttrykk for at Kjeldebotn skole er en «vi-skole» der alle ansatte trekker i samme retning. De er tydelig på at dette er en styrke ved skolen, og at det har vært avgjørende for et stabilt personale over år. I det daglige arbeidet tar alle voksne ansvar for sin del av det forebyggende arbeidet, også når det gjelder aktiviteter som er knyttet til det. Likevel trekkes rektors overordnede ansvar inn, og hennes daglige engasjement fremheves i særdeleshet. Gjennom tilsynet får Fylkesmannen en forståelse av at personalet på skolen er samkjørt med tanke på hvordan de opptrer og reagerer overfor elevene.

Skolens planverk har definert hva de anser som krenkende atferd, og både foreldre og elever gjøres kjent med dette ved skolestart hver høst.

Ledelsen ved skolen ser at det mangler en rød tråd i de eksisterende planene, og det blir uttalt i tilsynet at dette vil bli prioritert i tida framover. Skolen kan ikke dokumentere at planene og rutineene evalueres jevnlig ved skolen, for eksempel i et årshjul. *Handlingsplan mot mobbing* har ikke vært revidert siden 2010, det samme gjelder *Reglement for Kjeldebotn skole*. Sistnevnte skal i følge skolen revideres inneværende skoleår.

Tilsynet viser svak forbindelse mellom skolenivå og skoleeignivå, og et felles kvalitets-sikringssystem for skolene i kommunen er ikke aktivt. Fylkesmannen har registrert at det er satt i gang et skoleplanarbeid i Ballangen kommune, ved opprettelse av arbeidsgruppe med mandat til å utarbeide både effektiviserings- og utviklingstiltak.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Ballangen kommune - Kjeldebotn skole arbeider **aktivt og kontinuerlig** med det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Ballangen kommune - Kjeldebotn skole må sikre at det jobbes **systematisk** ved at forebyggende planer og rutiner evalueres og eventuelt revideres jevnlig.

4. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

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

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

4.1 Rettslig 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 11.3.2014.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Gjennom intervjuene går det fram at innholdet i handlingsplikten er kjent for de ansatte ved skolen, og alle voksne griper inn dersom en uønsket situasjon oppstår. Rektor redegjør for at plikten understrekes årlig for de ansatte ved gjennomgang av skolens virksomhetsplan. Selv om handlingsplikten følges og oppfattes som en selvfølge av de ansatte, er det mange som ikke kjenner til at den er nedfelt i opplæringslova.

Det blir bekreftet at de ansatte undersøker og griper inn dersom krenkende atferd oppstår. Praksis ved skolen er at man handterer situasjoner raskt, og umiddelbart sjekker ut hva som foregår. Også renholder og vaktmester sier ifra til lærere eller rektor om de observerer noe negativt i skolemiljøet. Det er en lav terskel for å melde ifra, - også opp til ledelsen. Med de små og gjennomsiktige forhold som rå, er personalet tidlig kjent med en eventuell sak ved at saken straks drøftes i fellesskap, og at det handles raskt. Av rektors redegjørelse går det fram at man søker å løse saker på lavest mulige nivå, men at alvorlige hendelser umiddelbart skal varsles til rektor.

Handlingsplan mot mobbing har et eget punkt som beskriver hvordan saker skal håndteres. Sammen med *Reglement for Kjeldebotn skole* går det også fram hvilke reaksjoner/sanksjoner skolen kan iverksette og hvilke konsekvenser uønskede hendelser kan få. Denne innbefatter oppfølging også fra skolens ledelse. Det framgår av intervjuer at ikke alle ansatte er klar over at det finnes en slik skriftlig rutinebeskrivelse ved skolen. Personalet drøfter ofte hva det skal varsles om, og det er tema i den ukentlige *7.-tima*.

Rektor er klar over plikten til å fatte enkeltvedtak både etter § 9a-3 andre ledd, - når skolen selv ser at eleven får retten til et godt psykososialt miljø brutt og de må sette i verk tiltak, og etter § 9a-3 tredje ledd, - etter henstilling fra elev eller foreldre. Hun kjenner til malen som ligger på www.udir.no, og vil bruke den dersom det blir aktuelt.

Det har ikke blitt fattet enkeltvedtak av eget tiltak ved Kjeldebotn skole i den perioden rektor har arbeidet der. Ved ett tilfelle hvor forelder meldte om en hendelse, avklarte rektor om de

ønsket at skolen skulle fatte enkeltvedtak. Forelder mente det ikke var nødvendig, og at saken kun var til skolens informasjon. Likevel fant skolen det nødvendig å følge opp saken med tiltak og evaluering. Det bekreftes i tilsynet at alle hendelser som meldes til skolen eller som skolen selv oppdager, blir umiddelbart grepet fatt i. Skolen mener at saker har blitt løst før de har fått vokst seg så store og alvorlige at enkeltvedtak har vært nødvendig.

Foreldre blir informert om retten om å få enkeltvedtak etter henstilling i foreldremøte hver høst og gjennom Utdanningsdirektoratets brosjyre *Elevenes skolemiljø Til deg som forelder*, som blir delt ut til alle foreldre.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Handlingsplikten er ikke nedfelt i skolens *Handlingsplan mot mobbing*. Gjennom det stedlige tilsynet finner Fylkesmannen likevel at de ansatte ved Kjeldebotn skole kjenner til innholdet i handlingsplikten ved at de undersøker, varsler og griper inn når det er mistanke eller kunnskap om krenkende atferd.

At man har en praksis å ta tak i ting tidlig slik at hendelser ikke får utvikle seg, er en styrke ved skolen. Rutinen for varsling til rektor utøves i praksis, ved at rektor «automatisk» involveres i det meste i det lille miljøet.

Handlingsplan mot mobbing beskriver oppfølgingen av hendelser i avsnittet *Hvis mobbesituasjonen oppstår*, men selv om varsling til rektor er nevnt der, er varslingsplikten noe uklar. Gjennom ukentlig oppfølging av situasjoner og hendelser i *7.-tima*, og i det daglige arbeidet, finner Fylkesmannen det sannsynlig at rektor blir varslet om alle saker, og at det i personalet er en felles forståelse av hva det skal varsles om.

Verken Kjeldebotn skole eller skoleeier har utarbeidet maler eller rutinebeskrivelser for å fatte enkeltvedtak av eget tiltak eller etter henstilling fra elev/ foreldre, og som ivaretar elevens rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9a. Siden rektor vil bruke Utdanningsdirektoratets mal for enkeltvedtak dersom det blir aktuelt, vil det være sannsynlig at forvaltningslovens klageregler vil bli ivaretatt.

Selv i et lite og oversiktlig miljø skal man være føre-var, blant annet ved at en del rutiner er skriftliggjort og godt kjent ved skolen. En implementert, skriftlig rutine kan enhver hente fram, og den skal gjennomgås og evalueres jevnlig for nettopp at skolens plikter og elevens rettigheter blir sikret ivaretatt.

Dersom en alvorlig situasjon som krever et enkeltvedtak, oppstår, er det viktig å ha skriftlige rutiner og maler på plass, slik at alle elevens rettigheter blir ivaretatt. En slik rutine skal være både forutsigbar og personuavhengig. Selv om rutinen bør være kjent for hele personalet, er det rektors ansvar å ha forvaltningskompetansen «under huden», siden det bare er rektor som har myndighet til å fatte enkeltvedtak.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Ballangen kommune - Kjeldebotn skole ivaretar handlingsplikten ved å undersøke, varsle og ved å gripe inn.

Ballangen kommune - Kjeldebotn skole har **ikke** en **skriftlig implementert rutine** for å fatte enkeltvedtak etter kap. 9a i opplæringsloven.

5. 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.

5.1 Rettslig 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 blant annet at rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og gis en reell mulighet til å uttale seg. Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollen ved skolen etter § 9a-4.

Se for øvrig vedlegg 3 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene på åpningsmøtet den 11.3.2014.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

De involverte i det stedlige tilsynet gir uttrykk for at det er et godt skole-hjem-samarbeid ved Kjeldebotn skole. Foreldre og foresatte får god informasjon fra skolen gjennom *Infobrev til heimen* som rektor sender ut. Det synes å være en lav terskel for foresatte å ta kontakt med skolen og vice versa.

I følge *Pedagogisk virksomhetsplan* anser skolen de foresatte som en viktig ressurs i skolesamfunnet, og ett av punktene i denne planen er følgende: «Personalet ved skolen, elevene og foreldrene skal sammen utvikle et miljø fritt for mobbing og krenkende atferd.»

Skolen har utarbeidet skrevet *Orientering ang. FAU, SU, FUG osv.* for å avklare overfor både foreldre/foresatte og skolens personale hvilke funksjoner ulike råd og utvalg har i skolesamfunnet. I referat fra møte i SU går det fram at heftet *Skolemiljøutvalg – veileder til medlemmene* fra Utdanningsdirektoratet er delt ut til medlemmer i SU/SMU. Det er ikke laget et eget årshjul for møter i samarbeidsutvalg(SU)/ skolemiljøutvalg(SMU) med faste eller årvisse tema. I dokumentet *Årsrutiner for Kjeldebotn skole* går det fram når en del av brukerorganene er tenkt konstituert, men det går ikke fram av intervjuene at dette er en virksom rutine.

Gjennom tilsynet går det fram at elevene i høy grad er deltakende i kartlegging av skolemiljøet, blant annet i undersøkelsen *Innblikk* høsten 2013. I arbeidet i etterkant av denne fikk elevene komme med forslag på tiltak for å motvirke uønsket språkbruk. Det er særlig når det gjelder tiltak angående aktiviteter at elevene er involvert og engasjert, for eksempel i friminuttsaktiviteter.

Siden Kjeldebotn skole er så liten, vil i praksis den samme informasjonen gå til alle foreldre som til skolens råd og utvalg. Gjennom referater fra SU/SMU-møter blir det dokumentert at det er få saker som omhandler det psykososiale miljøet direkte. Saken om eventuell skoledleggelse, som indirekte påvirker det psykososiale miljøet, har engasjert i stor grad. Alle foreldre har blitt informert om resultatet etter kartlegging av skolemiljøet, samt om de tiltak skolen har iverksatt. I et referat fra foreldremøte for 5.-7. trinn inneværende skoleår finner Fylkesmannen at skolemiljø har vært på agendaen, og at heftet fra FUG *Stopp mobbingen! – gode råd til foreldre* har blitt delt ut.

Skolen har opprettet et felles skolemiljøutvalg(SMU) / samarbeidsutvalg(SU). I følge rektors redegjørelse deltar hun der som referent uten stemmerett. Oversikt over sammensetting av SU/SMU finnes for de to siste skoleårene. I følge referater er intensjonen å ha møter i SU/SMU minst to ganger per år, eller oftere dersom det er behov for det. Referater Fylkesmannen har fått tilgang på, viser ett gjennomført møte skoleåret 2012/13 og ett møte inneværende skoleår.

Kjeldebotn skole har elevråd med elever fra 5., 6. og 7.klasse. Rådet blir konstituert i september hvert skoleår, og de har tre til fire møter per år. Rektor redegjør for at elevene har anledning til å ha møte hver fredag. Det er kontaktlærer som har ansvaret for å følge opp elevrådet. For øvrig blir det uttrykt at elevrådsarbeidet har fokus på å forberede elevene på videre arbeid og medvirkning når de starter på ungdomstrinnet ved Ballangen barne- og ungdomsskole.

FAU – foreldrerådets arbeidsutvalg – er opprettet, og det er en fast møteplan for utvalget. I felles foreldremøte hver høst, starter det årlige samarbeidet mellom skolen og de foresatte. Valg av FAU og konstituering skjer i følge dokumentasjon og redegjørelse innen midten av september hvert år. Ingen referater fra FAU er forelagt, men to foreldremøter inneværende skoleår er dokumentert.

Foreldregruppa som helhet trekkes ofte inn i aktiviteter for hele skolen, og er med på å sveise sammen store og små i skolesamfunnet. I mange sammenhenger har dette betydning for hele bygdesamfunnet. Et eksempel er i forbindelse med den årlige TV-aksjonen, hvor skolen arrangerer bygdekveld med kafé og underholdning. Dette er med på å skape medvirkning ut over det vanlige arbeidet i råd og utvalg.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Kjeldebotn skole har elevråd sammensatt av elever fra 5.-7.trinn, men skolens praksis for elevmedvirkning er at alle elevene trekkes med i arbeidet med skolemiljøet. Selve elevrådet har ikke drøftet temaet mobbing, men det tas opp i klassene, slik at alle elevene er involvert når temaet diskuteres. Ved en liten skole er dette en hensiktsmessig løsning. Elever fra elevrådet sitter som representanter for elevene i skolens felles SU/SMU.

Skolen har ikke faste rutiner for tema som årlig skal opp i SU/SMU. Referater viser at det er få saker knyttet direkte til det psykososiale skolemiljøet som har vært oppe i utvalget de siste to årene. All informasjon vedrørende skolemiljøet går ut til alle foreldre i form av et infobrev en til to ganger per år. Fylkesmannen registrerer at skolen informerer både råd og utvalg samt alle foreldre, og at det er avsatt noen faste møtepunkter for de ulike partene. Vi finner enkelte rutiner på ulike steder i skolens dokumentasjon, og det er vanskelig å se helhet og sammenheng for brukermedvirkningen. Derfor vil det være formålstjenlig for skolen å samle rutinene for brukermedvirkning i en helhetlig rutine eller plan, og se dette i sammenheng med det forebyggende arbeidet med skolemiljøet. Dette vil forutsigbarhet for alle parter i skolemiljøarbeidet.

Referater viser at praksis ved skolen er at SU/SMU fungerer som ett organ. Man behandler alle saker der, og man skiller ikke mellom type saker. Rektor som er en av kommunenes to representanter, har ikke anledning til å frasi seg sin stemmerett og bare fungere som sekretær. SMU skal selv velge leder, nestleder og sekretær. Slik vi ser det er det heller ikke flertall av elever og foreldre i SMU. Dermed er ikke skolens SU/SMU et lovlig sammensatt organ.

Fylkesmannen presiserer at loven ikke åpner for at SMU kan erstatte SU. Lovens krav til sammensetting av SU er helt klar. Når SU skal være SMU, må det suppleres med ekstra representanter, slik at elevene og foreldrene til sammen er i flertall. Det betyr at man må behandle ferdig saker i SU før man går over til SMU og supplerer med flere deltakere fra brukersida. Bare i saker der elever må gå ut på grunn av taushetsplikt, kan foreldre-representantene få dobbeltstemme tilsvarende bortfallet av elevrepresentantene. Alternativt

kan foreldrenes vararepresentanter tiltre utvalget. Hvilken løsning man velger, skal avgjøres av FAU. SU har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen. SMU skal særlig holde seg orientert om skolemiljøet. Begge er rådgivende organ i skolemiljøarbeidet uten vedtaks-kompetanse.

Fylkesmannen bemerker at kommunens representant ikke har vært på plass i SU/SMU skoleåret 2012/13, og er heller ikke utnevnt inneværende skoleår.

Gjennom tilsynet finner Fylkesmannen at brukerorganene har en reell mulighet til å uttale seg i de sakene de blir forelagt.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Ballangen kommune – Kjeldebotn skole har en praksis for å informere og involvere elever og foresatte til samarbeid. Det er opprettet elevråd og FAU som kreves etter loven. Skolen har et felles SU/SMU.

Ballangen kommune – Kjeldebotn skoles SMU er ikke sammensatt i tråd med lovens krav hvor elever og foreldre skal være i flertall.

6. Kommunens frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert lovbrudd. I denne tilsynsrapporten gis Ballangen kommune frist til å rette det ulovlige forholdet jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1.10.2014.

Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke er rettet innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne tilsynsrapporten:

Forebyggende arbeid

*Ballangen kommune skal sørge for at Kjeldebotn skole arbeider **systematisk** for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår.*

Ballangen kommune må i den forbindelse se til at Kjeldebotn skole

- a. etablerer skriftlige rutiner for jevnlig å evaluere og eventuelt revidere det forebyggende skolemiljøarbeidet og de planer som hører til dette arbeidet

Det individuelt rettede arbeidet

Ballangen kommune skal sørge for at Kjeldebotn skole handterer det individuelt rettede arbeidet etter lovens § 9a-3, andre og tredje ledd.

Ballangen kommune må i den forbindelse se til at Kjeldebotn skole

- b. utarbeider en **skriftlig rutine** for å fatte enkeltvedtak som sikrer at de vedtak som blir fattet følger de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven, og **implementerer den i virksomheten.**

Brukermedvirkning

Ballangen kommune skal sørge for at Kjeldebotn skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet i tråd med regelverket.

Ballangen kommune må i den forbindelse se til at Kjeldebotn skole

- c. oppretter et **lovlig sammensatt** skolemiljøutvalg (SMU)
- d. får tildelt **kommunens representant til utvalgene** slik at denne personen er disponibel fra skolestart hvert år

#

Uavhengig av fristen over, skal ethvert avvik fra bestemmelser i gjeldende lover og forskrifter rettes snarlig og uten ugrunnet opphold. Ballangen kommune – Kjeldebotn skole skal derfor starte med å rette opp lovbruddene umiddelbart.

Vi ber Ballangen kommune ta kontakt med tilsynsleder hos Fylkesmannen dersom dere har behov for veiledning i den forbindelse.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Tilsyn etter Opplæringslovens kapittel 9a - Redegjørelse av rektor.
- Pedagogisk virksomhetsplan for Kjeldebotn skole, skoleåret 2013/2014
- Handlingsplan mot mobbing, Kjeldebotn skole
- Kjeldebotn skoles aktivitetsplan høsthalvåret 2013
- Kjeldebotn skoles aktivitetsplan vinter/vår 2014
- Reglement for Kjeldebotn skole
- Trivselsreglement/folkeskikk – forarbeid til skolens reglement
- Skjema for evalueringssamtale
- Samtaleark for 1.-2.årstrinn, 3.-4.årstrinn, 5.-7.årstrinn (tre ulike skjema)
- Årsrutiner for Kjeldebotn skole
- Kvalitetssikringssystem for Ballangsskolene
- Vedtak om spesialundervisning
- Utdanningsdirektoratets mal for enkeltvedtak
- Våre interne leveregler
- Innkallinger til møte i samarbeidsutvalget: den 28.11.12, den 18.11.13
- Orientering ang. FAU, SU, FUG osv.
- Referat fra møter i samarbeidsutvalget: den 14.11.11, den 28.11.12, den 18.11.13
- Råd og utvalg ved skolen skoleåret 2012/2013 og for skoleåret 2013/2014
- Innkalling til foreldremøter: den 10.09.13, den 11.02.14
- «Litt høstinfo» – brev til foresatte til elever ved Kjeldebotn skole, den 22.10.12, den 02.12.13
- Utkast til *Beredskapsplan ved vold*
- Skjema for registrering av skoleulykker
- Eksempel på rektors Trivselsundersøkelse m/ oppsummering og evaluering, febr. 2014
- Årsmelding fra: Kjeldebotn skole og barnehage, 2012
- Tilsynsplan (inspeksjon), gjeldende fra 17.01.14
- Spørreskjema for elevsamtalen i *Innblikk m/ Skjema skole*
- Skjema for IOP; samt skjema for halvårsrapport om spesialundervisning
- Skjema «Funksjonell atferdsanalyse»
- Utdrag fra skoleporten – Læringsmiljø – Elevundersøkelsen (t.o.m. 2010-11)
- Rapportskjema for mobbesaker
- *Regler mot mobbing* (elevplakat)
- Referat fra foreldremøte den 18.02.13, m/ brosjyren «Stopp mobbing! – gode råd til foreldre» (fug)
- Introduksjonsplan for nyansatte i Ballangen kommune
- Stillingsbeskrivelse for skoleassistent, Ballangen kommune, samt skrivet «Assistentrollen»
- Veiledning av nytilsatte nyutdannede lærere f.o.m. skoleåret 2010-2011
- Rådmannens redegjørelse for Ballangen kommunes prosessarbeid, vedlagt utskrift fra saksprotokoll 25.10.2013 om tiltaksplaner 2014 – 2017

Vedlegg 2: Oversikt over personer som ble intervjuet

- Gro Hoseth – rektor
- Vigdis Simonsen – kontaktlærer 1.-4.trinn
- Svein Simonsen – kontaktlærer 5.-6.trinn
- Jan Larsen – kontaktlærer 7.trinn
- Rigmor Hauge – assistent
- Vigdis Simonsen – rektors stedfortreder
- I tillegg ble det ført gruppesamtaler 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 rutineene må være innarbeidet og må følges av personalet når det arbeides med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Skolen må for å oppfylle kravet til internkontroll:

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutineene etterlevs.

Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Internkontroll innebærer å overføre kravene i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartlegge utfordringer, planlegge og iverksette tiltak for å nå målene. Skolen må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir fulgt opp.

I tillegg til det som blir dokumentert skriftlig, må skolen kunne vise at:

- internkontrollen dekker alle reglene i kapittel 9a
- alle ansatte utfører pliktene de har etter loven og kjenner interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeidet og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelsler
- 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 loven¹ 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 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.

¹ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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 saksbehandlninga 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 oppfylder plikten til å fatte enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven likevel klage som om det var fattet enkeltvedtak.

Anmodninger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en anmodning fordi den ikke er skriftlig eller unnlate å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henvendelse. Dersom skolen er i tvil om en anmodning fra eleven/foreldre er en anmodning etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a og avklare om en anmodning fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en anmodning om tiltak. Den som tar imot anmodningen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle anmodninger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

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

Uavhengig av om anmodningen kan løses innefor klassen, skal den videregjøres 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

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 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 opplæringslova 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.