



Tilsynsrapport

Oppfølgingstilsyn med skolens arbeid
med elevenes psykososiale miljø

Bodø kommune
Saltvern skole

25. september 2015

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|---|
| 1. Formålet med tilsynet | 3 |
| 2. Gjennomføring av oppfølgingstilsynet..... | 4 |
| 3. Kontrollområde for oppfølgingstilsynet..... | 5 |
| 4. Tilsynet avsluttes uten pålegg | 9 |
| 5. Dokumenter i saken | 9 |

1. Formål med tilsynet: Oppfølging av felles nasjonalt tilsyn 2011

På bakgrunn av tidligere gjennomførte felles nasjonale tilsyn med elevenes psykososiale miljø gjennomfører Fylkesmannen nå oppfølgingstilsyn med Bodø kommune. Tilsynet følger opp felles nasjonalt tilsyn i 2011. Tema for tilsynet er det samme som i felles nasjonalt tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a, elevene sitt skolemiljø, især § 9a-1, generelle krav.

Det rettslige utgangspunktet for det felles nasjonale tilsynet i 2010 var delt inn i tre hovedkategorier:

- Det forebyggende arbeidet ved skolen - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd
- Det individuelt rettede arbeidet ved skolen - § 9a-3 andre og tredje ledd
- Brukermedvirkning (skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg) - §§9a-5 og 9a-6 og deler av kapittel 11.

Det ble gjennomført slikt tilsyn med Bodø kommune i 2011, representert ved skolene Saltvern skole, Mørkvedmarka skole og Saltstraumen skole.

Resultatet av dette tilsynet går fram av våre tilsynsrapporter av 04.11.2011.

Oppfølgingstilsynet i 2015 skal gjennomføres på bakgrunn av de lovbrudd som ble avdekket ved felles nasjonalt tilsyn høsten 2011 og tar utgangspunkt i pålegg som ble gitt kommunen. Tilsynets hensikt er å kontrollere at praksis har endret seg i tråd med egenerklæringen som ble gitt fra kommunen og skolene i etterkant av tilsynet. Det blir derfor ikke gjennomført et helhetlig tilsyn med elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9a, men kun med de lovbrudd som ble avdekket i tilsynet 2011. Oppfølgingstilsynet omfatter også gjennomføring av tiltak for å sikre kompetanseheving og erfaringsspredning etter tilsynet.

Et annet formål med oppfølgingstilsynet er å bidra til at kommunen oppfyller sitt skoleeieransvar. Dette gjelder både overfor de skolene som tidligere har vært involvert i tilsynet, men også overfor alle skolene i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd.

Denne rapporten må sees i sammenheng med den opprinnelige tilsynsrapporten av 04.11.2011, med tanke på det arbeidet med kap. 9a som allerede er på plass på den enkelte skole.

2. Gjennomføring av oppfølgingstilsynet

Etter opplæringsloven § 14-1 andre ledd har departementet hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Denne retten er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, skriftlig gransking og muntlige opplysninger.

Det er skolen som etter loven plikter å sikre at den enkelte eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø, jf. § 9a-1 og § 9a-3 første ledd. Skolen vil i denne sammenheng være: skoleeier, skoleledelsen og de ansatte ved skolen.

Gangen i oppfølgingstilsynet

- Varsel om oppfølgingstilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen datert 26.02.15
- Påminnelse om tilsynsvarsel datert 01.06.15
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 24.06.15
- Møte med skolefaglig ansvarlig 25.06.15
- Innhenting av ytterligere dokumentasjon, jf. e-poster av 08. og 09.07.15
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 16.09.15
- Endelig rapport 25.09.15

3. Kontrollområde for oppfølgingstilsynet

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med elevenes psykososiale miljø går fram av opplæringsloven og er nærmere beskrevet i vår tilsynsrapport av 04.11.2011. De rettslige kravene går også fram av vedlegg til denne rapporten. Vi viser også til rundskriv Udir-2-2010 fra Utdanningsdirektoratet som omhandler forståelsen av reglene i opplæringsloven kap. 9a om elevenes rett til et godt psykososialt miljø.

Formålet med å gjennomføre oppfølging av tilsyn er hovedsakelig å undersøke om skoleeier har sørget for å endre lovstridig praksis på bakgrunn av tidligere ilagte pålegg om retting, og slik det ble svart i egenerklæringen fra kommunen. Dette innebærer at Fylkesmannen i dette tilsynet har tatt utgangspunkt i påleggene som ble gitt Bodø kommune ved Saltvern skole etter tilsynet høsten 2011. Påleggene går fram av tilsynsrapport til kommunen datert 04.11.2011.

Under følger de pålegg som ble gitt til Bodø kommune ved Saltvern skole etter tilsynet i 2011, dokumentasjonen som er lagt fram i oppfølgingstilsynet og Fylkesmannens vurdering og konklusjon etter dette tilsynet.

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

Pålegg gitt etter tilsyn i 2011

Bodø kommune skal sørge for at Saltvern skole jobber aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt skolemiljø og forhindre at krenkende atferd oppstår.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at Saltvern skole:

- *Etablerer rutiner for ei systematisk evaluering av planer og arbeidet skolen gjør med skolemiljøet.*

Dokumentasjon

Rektor redegjør for at skolen arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig med skolemiljøet og det forebyggende arbeid mot mobbing og krenkende adferd. I skolens siste egenerklæring, er Bodø kommunes *Plan for å sikre elevene et godt psykososialt miljø* (gjeldende fra høsten 2015) lagt fram som gjeldende dokument for skolen. Rektor skriver videre for at lovverk og gjeldende retningslinjer gjennomgås på planleggingsdag hver høst. Opplæringsloven § 9a, samt planen for å sikre et godt psykososialt læringsmiljø er noen av dokumentene på agendaen. I den forbindelse involveres også skolens helsesøstre og PP-arbeidere.

Det går videre fram av planen at skolen skal evaluere sitt forebyggende og holdningsskapende arbeid. Evaluering og eventuell revidering av arbeidet skal gjøres i personalmøte, elevråd, FAU og skolemiljøutvalg (SMU).

Ved årlig tilsyn med kommunens undervisningssjef skal dette også være tema.

Fylkesmannen har tatt til etterretning at de tre involverte rektorer fra tilsynet i 2011 i etterkant av tilsynet holdt en orientering i kommunens rektormøte om sine skolars arbeid med å lukke de pålegg som ble gitt.

Undervisningssjef Tore Tverbakk orienterte i møte 25.06.15 om det kommunale utviklingsarbeidet som har fulgt i kjølvannet av rektorenes presentasjon. Brosjyren *Hvordan sikre elevene et godt psykososialt miljø i Bodøskolen* er laget i et tverrfaglig samarbeid. I tillegg har kommunen utarbeidet en «mobbeknapp». Begge er å finne på skolenes hjemmesider fra oppstart skoleåret 2015-16. Hensikten med «mobbeknappen» er at elever som opplever krenkelser skal kunne melde i fra på en enkel måte. Ved å trykke på knappen får eleven eller annen melder opp et meldeskjema som går direkte til skolen.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen oppfatter det slik at den nye, kommunale planen ligger til grunn for det arbeidet Saltvern skole gjør i forbindelse med systematisk evaluering av planer og arbeid med skolemiljøet. Rektors redegjørelse/informasjon samsvarer i så måte med den kommunale planen.

Skolens egen plan, *Beredskap mot mobbing*, som ligger på læringsportalen Fronter, vil være en viktig plan for årlig gjennomgang og revidering. Slik denne planen er utformet sier den ingen ting om evaluering. I tillegg vil det være en styrke for skolen om slik evaluering/revidering også kommer fram av skolens årshjul eller virksomhetsplan.

Fylkesmannen har tillit til at Bodø kommune som skoleeier har sørget for et utviklingsarbeid som kommer skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø til gode.

Fylkesmannens konklusjon

Implementering av nye rutiner tar tid. Fylkesmannen ser likevel at de nye, felles rutinene for alle skolene i kommunen bidrar til å sikre at Saltvern skole systematisk evaluerer de planer og det arbeid de gjør med skolemiljøet.

3.2 Skolens individuelt rettede arbeid – opplæringsloven § 9a-3 andre ledd

Pålegg gitt etter tilsyn i 2011

Bodø kommune skal sørge for at de ansatte ved Saltvern skole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at Saltvern skole:

- *Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak når de iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter.*

Dokumentasjon

Saltvern skoles beredskapsplan mot mobbing omtaler ikke prosedyre for å fatte enkeltvedtak direkte, men den inneholder mange viktige momenter. Beredskapsplanen ivaretar imidlertid plikten til å varsle skoleledelsen om kvalifiserte tilfeller av krenkende adferd.

I *Plan for å sikre elevene et godt psykososialt miljø* beskrives rutinen for å fatte enkeltvedtak tydelig; med utgangspunkt i opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd, skal skolen følge *Faser for problemløsning* trinn for trinn. Ansvarsfordeling og dokumentasjonstype tatt med i rutinebeskrivelsen.

Fylkesmannens vurdering

Den nye, kommunale planen er omfattende og inneholder deriblant rutiner for å fatte enkeltvedtak. Fylkesmannen bemerker at også § 9a-3 andre ledd vil utløse handlingsplikt og rutinen beskrevet under håndtering/faser for problemløsning. Dette skal også ende opp i en vurdering om elevens rett etter § 9a-1 er brutt eller ei, og om enkeltvedtak skal fattes.

Ved at den nye planen gjennomgås hver høst, sikrer skolen at alle ansatte kjenner til hvordan krenkende atferd skal håndteres, og derigjennom kjenner til rutinen for å fatte enkeltvedtak; den sier noe om når vedtak skal fattes og tydeliggjør rektors ansvar til å fatte vedtaket.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen ser at de nye, felles rutinene bidrar til å sikre at Saltvern skole har en rutine for å fatte enkeltvedtak når de iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter.

3.3 Skolens individuelt rettede arbeid – opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd:

Pålegg gitt etter tilsyn i 2011

Bodø kommune skal sørge for at Saltvern skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at Saltvern skole:

- *Etablerer rutiner som sikrer at vedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.*
- *Etablerer rutiner som sikrer at foreldre og elever informeres om sin rett til å få et enkeltvedtak når de gjør en henstilling til skolen om iverksetting av tiltak.*

Dokumentasjon og Fylkesmannens vurdering

Rektor har bekreftet at slike rutiner finnes, og viser til at skolen bruker en kommunal mal for enkeltvedtak som tilfredsstillende formkravene.

Rutinen for å fatte enkeltvedtak som er å finne i *Plan for å sikre elevene et godt psykososialt miljø* skal sikre at vedtaket inneholder det som er kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Punkt sju i rutinen beskriver hva som må være med i enkeltvedtaket; vurdering/ begrunnelse om retten etter § 9a-1 er ivarettatt eller ikke, beskrivelse av de faktiske forhold vedtaket bygger på, begrunnede valg av tiltak, beskrivelse av oppfølging og evaluering av tiltakene, tydelig konklusjon og informasjon om klagerett.

Den nye, kommunale planen har også med punkter når/ hvordan foreldre/foresatte skal få informasjon om skolens plan for det psykososiale miljøet, deriblant meldeskjema ved krenkelser. Hvilke rettigheter de har etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd, framgår også her. Skolen skal sikre at denne informasjonen er lest ved at foresatte skriver under på at de har lest dokumentene. I tillegg ligger den kommunale folderen/brosjyren på skolens nettsted.

Fylkesmannen har mottatt eksempel på enkeltvedtak etter henstilling fra foresatte, datert før den nye, kommunale planen med de felles rutinene ble innført. Slik Fylkesmannen ser det, er dette vedtaket i nedre sjikt av de krav til innhold og form som følger av lovverket fordi rektors begrunnelse med de vurderinger som er gjort i forbindelse med vedtaket, ikke kommer fram. Skolen skal umiddelbart starte med undersøkelse, observasjon og samtaler (jf. planens *Faser for problemløsning*, s.8-9). Deretter må rektor vurdere de fakta som ligger på bordet før enkeltvedtak fattes. I begrunnelsen om retten etter § 9a-1 er brutt eller ei, skal denne vurderinga komme fram. For øvrig vil tilsvarende også gjelde når skolen av eget initiativ iverksetter tiltak som må vedtaksfestes, jf. andre ledd i bestemmelsen. Dette vil likevel ikke være avgjørende for Fylkesmannens konklusjon i denne sammenheng, siden vedtaket er fattet før ny rutine er innført.

For Fylkesmannen er det uklart om den kommunale malen for enkeltvedtak er oppdatert og dermed i tråd med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. I dette tilfellet er det gjennom den nye rutinen dokumentert hva enkeltvedtaket skal omfatte. Fylkesmannens forutsetter derfor at det også jobbes med begrunnelser i framtidige vedtak. Vedtakenes lovmessighet forutsetter riktig utfylling av malen, samt tiltak og en begrunnelse som møter lovens krav.

Fylkesmannens konklusjon

Etter en helhetsvurdering finner Fylkesmannen at Bodø kommune, Saltvern skole, ved å følge *Plan for å sikre elevene et godt psykososialt miljø*, har rutiner for å treffe enkeltvedtak etter henstilling fra elev eller foresatte som tilfredsstillende kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Rutinen ivaretar at foresatte og elever blir informert om retten til å motta et enkeltvedtak etter henstilling om iverksetting av tiltak.

4. Oppfølgingstilsynet avsluttes uten pålegg

Fylkesmannen har ikke avdekket lovbrudd gjennom oppfølgingstilsynet. Tilsynet avsluttes derfor med denne rapporten.

5. Dokumenter i saken

- Rektors redegjørelse av 24.06.15 med vedlegg:
 - o Kvalitetssiden for Saltvern skole (del av skolens hjemmeside)
 - o «Saltvernhender»
 - o Eksempel på enkeltvedtak ved brudd på opplæringsloven § 9a, udatert

- Utdrag fra dokumenter på Fronter:
 - o Beredskapsplan mot mobbing
 - o Veileder for lærere om seksuelle overgrep
 - o Ordensreglement
 - o Beredskapsplan ved sykdom og dødsfall
 - o 9A – utdrag av aktuelt lovverk (opplæringsloven og forvaltningsloven)

- Rektors redegjørelse i e-post av 16.09.15 med vedlegg:
 - o Plan for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
 - o Eks. på enkeltvedtak ved brudd på opplæringsloven § 9a av 26.06.15

- Øvrige bidrag til sakens opplysning:
 - o Muntlige opplysninger fra undervisningssjef Tore Tverbakk
 - o Ny folder om rutiner for arbeid med det psykososiale miljøet i Bodøskolen: *Hvordan sikre elevene et godt psykososialt miljø i Bodøskolen*