



Fylkesmannen i Vestfold

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Vestfold fylkeskommune

Thor Heyerdahl videregående skole

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø.....	3
2.	Gjennomføring av tilsynet.....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet.....	5
3.1	Forebyggende arbeid.....	5
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen.....	10
3.3	Brukermedvirkning.....	13
4.	Pålegg om retting.....	15
5.	Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet.....	16
6.	Klage.....	16
Vedlegg 1	Oversikt over innsendt dokumentasjon.....	17
Vedlegg 2	Oversikt over de som er intervjuet.....	18
Vedlegg 3	Rettslige krav.....	19

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1, og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet er delt inn i tre hovedkategorier:

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

Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a- 4 om internkontroll

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til fylkeskommunene. I det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 er det internkontrollen ved den enkelte skolen vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Fylkeskommunens ansvar

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret. Det er fylkeskommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler.

Oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for et godt skolemiljø. Fylkeskommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det fylkeskommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 første ledd.

Formålet med tilsynet

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

Et godt skolemiljø er en viktig innsatsfaktor for en god skole og for realisering av formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistriivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbyttet.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold og er en positiv eller negativ følge av samhandling og kommunikasjon mellom alle de som er på skolen. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte eleven skal kunne utvikle seg positivt. Skolen er en av de mest sentrale arenaer i barn og ungdommers liv. Skolen er stedet for læring og utvikling, men uten en grunnleggende følelse av trygghet, tilhørighet og inkludering hos den enkelte elev, vil ikke læring få det riktige fokus.

De overordnede formål med det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011 er å:

- Sikre at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt og forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
- Sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at de tilsatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende

atferd som de får kunnskap eller mistanke om

- Sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at elever, råd og utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for det felles nasjonale tilsynet 2010 og 2011.

2. Gjennomføring av tilsynet

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

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

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

Gangen i tilsynet

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen datert 16.6.2011
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 31.8.2011
- Dagsorden for tilsynet i brev datert 14.10.2011
- Åpningsmøte 27.10.2011
- Intervju og samtaler 27. og 28.10.2011
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport 7.2.2012
- Frist for tilbakemelding på foreløpig rapport 17.2.2012
- Sluttmøte 2.3.2012
- Vedtak om pålegg og endelig rapport 5.3.2012
- Frist for egenerklæring 11.5.2012

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

For å oppnå et godt psykososialt miljø er det en nødvendig forutsetning at det blir utført et forebyggende arbeid som skal forhindre uønsket/ krenkende atferd. Dette innebærer at skoleledelsen må ha en "føre – var" holdning til eventuelle situasjoner og utfordringer som kan oppstå i skolehverdagen, og som kan ha negativ innvirkning på elevenes skolemiljø.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med det forebyggende arbeidet ved skolen finnes i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleledelsen og skoleeier skal arbeide forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig.

Reglene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på åpningsmøte. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet¹, og de er omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø.²

Dokumentasjon og vurdering

Mål for skolemiljøet

Skolen har utarbeidet en strategisk plan for perioden 2010-2014. Her uttrykkes mål om at skolen og ansatte i alt sitt arbeid skal være inkluderende, reflekterende, tydelige og rause. Av planen fremgår tre fokusområder: tilpasset opplæring, ledelses- og organisasjonsutvikling og informasjon. Innenfor hvert område er det definert utviklingsmål, resultatmål og tiltak. De fleste av målene omfatter ikke direkte arbeidet med elevenes skolemiljø. En av målsettingene er «økt læringsutbytte ved at elevene opplever tydelig klasseledelse». Tiltak i denne sammenheng var at lærerne skulle tilbys kurs i klasseledelse i skoleåret 2010-2011.

I forbindelse med samorganisering av fire videregående skoler og innflytting i nytt skolebygg høsten 2009 startet skolen opp «Dannelsesprosjektet». Både lærere og elever bidro her i en større prosess med å utvikle visjoner, mål og tiltak for ulike læringsområder på skolen. Resultatet av arbeidet ble til dokumentet «Slik vil vi ha det», hvor det blant annet uttrykkes mål om å «skape et godt og trygt skolemiljø, der alle elever og ansatte har sin tilhørighet». I skolens «Handlingsplan mot mobbing» fremgår også målsetting om at «alle elever skal oppleve et trygt og godt arbeidsmiljø fritt for mobbing på skolen».

Forebyggende tiltak

Av forebyggende tiltak rettet mot elevenes skolemiljø kan nevnes:

- «Dannelsesprosjektet» inkludert dokumentet «Slik vil vi ha det», der man synliggjør verdier og krav til atferd og samvær på ulike lærings- og oppholdsarenaer ved skolen. Dette blir presentert for nye Vg1-elever hvert skoleår.
- To miljøarbeidere er ute i skolemiljøet og jobber oppsøkende. Ved skolestart er de innom alle Vg1-klassene og orienterer om mobbing, klassemiljø og sin rolle ved skolen.
- «Grønninger» er synlige voksne som skal være tilstede i skolemiljøet - med grønne jakker - for å bidra til å skape trygghet og være hjelpere og rådgivere for elevene.
- Utdeling av brosjyren «Elevenes skolemiljø – Kapittel 9a i opplæringsloven» fra Utdanningsdirektoratet til elever og foresatte. Finnes på skolens hjemmeside.
- Skolens «Handlingsplan mot mobbing» (omtales lenger nede) som blant annet inneholder prosedyrer for å avdekke og løse mobbesaker.

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

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

- Vestfold fylkeskommunes sentrale ordensreglement beskriver blant annet elevenes rettigheter, plikter og aktuelle konsekvenser/refsingstiltak.
- Klasseregler utarbeides etter skolestart i hver klasse på Vg1.
- Gjennomføring av Elevundersøkelsen og Respons.
- Temaarrangementer som «Aksjon mot mobbing» og «Si fra-aksjon».

Det er utarbeidet et «Årshjul for kontaktlærere» med oversikt over oppgaver og tidspunkt for gjennomføring av elevsamtaler og foreldremøter. Det fremgår at lærerne ved skolestart skal informere elevene om mulighet for medvirkning, framgangsmåte ved klage på skolemiljøet og klassens time-ordning. Elevene skal lage klasseregler og drøfte hvordan de vil ha det i klassen. To ganger i skoleåret - rundt høst- og vinterferien - skal kontaktlærerne delta på utvidet klasselærerråd der blant annet miljøet i klassen skal drøftes.

Det finnes også et «Årshjul for foreldresamarbeid». Denne fremstår som en minneliste for informasjon om ordensreglement, foreldresamtaler/møter, høyt fravær, manglende vurderingsgrunnlag og nedsatt karakter i orden og oppførsel.

Hver uke arrangeres det *teammøter* på avdelingene der lærerne har møteplikt. Dette skal være et forum der alle forhold rundt elevene kan diskuteres. Blant faste temaer som skal drøftes hver uke er klasse- og skolemiljøet.

Elevtjenesten trekkes frem som et ressurscenter ved skolen og har en viktig rolle i arbeidet med å skape et godt skolemiljø. I tillegg til å drive med yrkes- og utdanningsveiledning bistår Elevtjenesten også elevene i personlige, sosiale og faglige utfordringer. Helsesøster er til stede hver dag, og to dager i uka er det åpen helsestasjon for ungdom der det også er tilgang på lege og jordmor. Skolens to faste miljøarbeidere er tilknyttet Elevtjenesten. Lærere og avdelingsledere kan også henvende seg til Elevtjenesten ved behov for råd og drøfting av elev- og skolemiljø saker.

Det er Fylkesmannens oppfatning at det ved Thor Heyerdahl videregående skole drives et aktivt og forebyggende arbeid med skolemiljøet.

Skolens handlingsplan mot mobbing

Planen er utarbeidet av skolens elevtjeneste. Det fremgikk av intervjuene at den ble ferdigstilt kort tid før tilsynet besøkte skolen. Innledningsvis defineres her mobbing og andre former for krenkende atferd som diskriminering, utestengning, rasisme og vold. Det sies at planen først og fremst er utarbeidet med tanke på skolens arbeid mot mobbing, men at håndtering av andre former for krenkende atferd skal følge samme prosedyre.

Planen er delt i fire deler: 1) avdekking av mobbing, 2) problemløsning, 3) forebygging og 4) kontinuitet. Det er et mål å avdekke mobbing gjennom elevsamtaler, konferansetimer, tilsynsordninger og den årlige elevundersøkelsen. Ved mistanke om mobbing skal det innhentes informasjon gjennom observasjon, først og fremst gjennom kontaktlærer og assistenter som har en nær relasjon til eleven. Skolens miljøarbeidere er ute i elevmiljøet og på sosiale medier, og kan også være nyttige i denne fasen. Det sies at alle ansatte er ansvarlige for å melde fra om mobbing og trakassering, og at det skal meldes til den avdelingsleder vedkommende er underlagt.

I del 1 beskrives en prosedyre for når mobbing er meldt eller avdekket. Her er plan for gjennomføring av samtaler med plager, offer og deres foresatte. Aktuelle samarbeidsparter i en sak kan være avgiverskolen, PP-tjenesten, Bupa og politiet. Avdelingsleder for elevtjenesten er ansvarlig for kontakt mot eventuelle eksterne instanser, mens avdelingsleder for den avdelingen eleven tilhører er ansvarlig for gjennomføring av samtalene.

I del 3 beskrives det forebyggende arbeidet. Her vektlegges arbeidet med en god relasjon mellom lærer og elev/klasse og godt samarbeid med foresatte. For å veilede og trygge overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole skal det legges til rette for hospitering for elever både fra 9. og 10. trinn. Ved behov arrangeres formøter/overføringsmøter rundt utsatte elever, der avgiverskole og andre faginstanser kan trekkes inn. Informasjon herfra skal brukes i arbeidet med å sette sammen nye klasser.

I del 4 uttrykkes at arbeidet med å forebygge, avdekke og stoppe mobbing skal foregå kontinuerlig. Prinsippet er at problemer skal løses på lavest mulig nivå, men at lærere skal vite når saker skal meldes videre og hvem de da skal

henvende seg til. Beskrivelse av praksis blir nærmere omtalt i rapportens del 3.2.

Det går ikke frem av handlingsplanen, at det ved en henstilling fra elever eller foresatte skal fattes enkeltvedtak om tiltak. Saksgangen i saker om krenkende adferd og mobbesaker beskrives også i en annen rutine ved skolen, samt i rutine fra fylkeskommunen sentralt. I de to sistnevnte fremgår kravet til enkeltvedtak ved henstillinger.

Fylkesmannen mener at kravet til enkeltvedtak også bør gå frem av skolens handlingsplan mot mobbing. I del 4.3 presiseres at rektor er ansvarlig for at planen revideres siste uka i mai hvert år. Intervjuene viste imidlertid at det varierte i hvor stor grad de ansatte var kjent med den nye planen.

Krenkende atferd

Definisjonen av krenkende og uønsket atferd er som nevnt omtalt i første del av «Handlingsplan mot mobbing», og videre i Vestfold fylkeskommunes sentrale ordensreglement. I ordensreglementet § 4b uttrykkes følgende kriterier for vurdering av atferd og oppførsel: «alle skal opptre hensynsfullt og høflig overfor hverandre i skolesamfunnet. Uakseptabel språkbruk, mobbing, fysisk og psykisk vold eller annen truende eller krenkende oppførsel aksepteres ikke, og alle plikter å hindre at dette skjer».

Det fremgår av intervjuene at det kan være vanskelig å vurdere i hvilke tilfeller man skal gripe inn. Noen vurderer situasjonen der-og-da, og om vedkommende ser ut til å være krenket. Andre gir uttrykk for at hva man definerer som krenkende, og i praksis skal gripe inn i, med fordel kunne vært klarere definert. I referat fra skolemiljøutvalget 29.3.2011 fremgår at lærerne praktiserer regler for orden og oppførsel forskjellig. Det sies at reglene, som er hentet fra Ordensreglementet og Dannelsesprosjektet, ikke er godt nok kjent og praktisert.

Internkontroll

Skolen og fylkeskommunen har til sammen en rekke rutiner og planer som kan anses som deler av et internkontrollsystem etter opplæringsloven § 9a-4. Fylkeskommunen har lagt ut sentrale prosedyrer som gjelder alle de videregående skolene på QM+:

- «Informasjon om kap. 9a i opplæringsloven» omhandler informasjon til elever, foresatte og ansatte, for å sikre at skolene gir riktig informasjon om rettigheter og plikter jf. kap. 9a.
- «Prosedyre opplæringsloven kap. 9a» beskriver saksgangen når det kommer en henstilling fra elev/foresatt, og ved behandling av klage.
- Mal for enkeltvedtak i hht. opplæringsloven §§ 9a-2 og § 9a-3.
- «Behandling av klage fra elev på ansatt» inkludert prosesskart over saksgangen.

I tillegg til dette har skolen flere lokale rutiner og planer:

- «Prosedyre for klage på det fysiske eller det psykososiale miljøet ved skolen», inkludert egen mal for skriftliggjøring av henstillingen og enkeltvedtak. Prosedyren er ny, og ble gitt Fylkesmannen under tilsynet.
- Rutine ved rusepisoder.
- Rutine for behandling av voldsepisoder.
- Vestfold fylkeskommunes sentrale ordensreglement.
- Husregler THVS.
- Mal for elevsamtaler ved skolestart, høst- og vinter.
- Prosedyre for opprettelse av skole, skolemiljø- og kantineutvalg.
- Skolens handlingsplan mot mobbing.
- Årshjul for kontaktlærere.
- Årshjul for foreldresamarbeid.

Mange av rutinene inneholder prosedyrer for hvordan personalet skal forholde seg, og hendelser etter kapittel 9a vil kunne falle inn under flere av prosedyrene. I saker der det kommer henstilling fra elev/foresatte, ser Fylkesmannen at det foreligger rutine og mal for enkeltvedtak fra både skolen og fylkeskommunen. I noen tilfeller kan det være nødvendig at skolen utarbeider mer detaljerte prosedyrer for områder fylkeskommunen allerede har sentrale prosedyre på. Dette arbeidet bør imidlertid ses i sammenheng, slik at man ikke ender opp med flere rutiner å forholde seg til enn nødvendig.

Skolens samlede system består som nevnt av dokumenter både fra fylkeskommunen sentralt og skolen lokalt. Noen

inneholder dato for når de er laget, andre ikke. Bortsett fra i skolens nye "Handlingsplan mot mobbing", er det ikke lagt fram noen rutine eller plan for evaluering av elementene i internkontrollsystemet. Et forsvarlig system krever at planer og rutiner evalueres.

Årshjul for kontaktlærere og foreldresamarbeid beskriver tidspunkt, gjøremål og ansvar. Av dokumentasjon og intervjuer går det frem at det er avdelingslederne som følger opp den enkelte kontaktlærer, og studierektor for pedagogisk ledelse som igjen følger opp avdelingslederne. Skolens ledelse skal ha oversikt, og kunne dokumentere at oppgaver blir utført. Fylkesmannen kan ikke se at skolen har dokumentert at de har et system som sikrer at tiltak og planer gjennomføres i praksis.

Kunnskap om skolemiljøet og skolens oppfølging

Skolen skaffer seg informasjon om skolemiljøet gjennom blant annet Elevundersøkelsen, elevsamtaler, tilsynsordning ved hjelp av miljøarbeidere og ansatte som ved behov er ute i skolemiljøet med sine grønne jakker. Ansatte gir uttrykk for at til tross for at skolen er stor, har den en utforming som bidrar til økt åpenhet og voksentetthet i fellesarealene. Studierektor for pedagogisk ledelse har i følge rektors redegjørelse ukentlige møter med Elevtjenesten for å fange opp saker fra elevmiljøet, som eventuelt tas videre til møter i ledelsen og skolemiljøutvalget.

Rektor redegjør videre for at resultatene fra Elevundersøkelsen først skal behandles i rektors ledergruppe (RLG), senere i pedagogisk avdelingsledermøte (PALM), så i avdelingsmøter og til slutt i klasserommet sammen med kontaktlærer. Resultatene generelt skal brukes til å justere Strategisk plan. Av intervjuene fremgår det at resultatene av Elevundersøkelsen i varierende grad er diskutert i klassene. Det fremgår heller ikke av møtoreferatene Fylkesmannen har fått tilgang til at resultatene er blitt drøftet i skolens elevråd. I møtoreferat fra SMU 29.3.2011 går det fram at resultatene fra Elevundersøkelsen har vært oppe til drøfting. Det sies videre at det er store forskjeller i resultater mellom avdelingene, og at resultatene derfor bør behandles avdelingsvis. Det er uklart for Fylkesmannen om dette er blitt gjennomført. Det er Fylkesmannens vurdering at skolen ikke har rutiner som sikrer at resultatene av Elevundersøkelsen blir drøftet i alle klasser og organer.

Sakshåndtering etter § 9a-3

I rapportens vedlegg nr. 3 som omhandler rettslige krav, fremkommer det at skolen må kunne vise til et internkontrollsystem som omfatter alle reglene i kapittel 9a. Dette er ledelsens ansvar. Vi viser i tillegg til Helgelands kommentarutgave til opplæringsloven § 9a-4:

"Internkontroll betyr å sikre at lovens krav faktisk blir oppfylt, herunder forebygge lovbrudd."

En viktig del av et internkontrollsystem er å sikre at alle ansatte har kompetanse om hvilke lovkrav som gjelder, ikke bare i forhold til det systematiske arbeidet, men også i forhold til pliktene i opplæringsloven § 9a-3. Slik kompetanse kan for eksempel sikres gjennom rutiner eller kompetanseheving for de ansatte.

Fylkesmannen ser at skolen har rutiner som skal sørge for informasjon om lovkrav i kap. 9a til elever, foresatte og skolens ansatte, og riktig saksgangen i konkrete saker. Fylkesmannen avdekket til tross for dette at de ansatte hadde varierende kunnskap om hvilke lovmessige plikter som gjelder etter opplæringsloven § 9a-3. Dette kan ha sin årsak i at noen planer og rutiner på området nylig var utarbeidet, og derfor ikke godt nok kjent i personalet.

Fylkesmannen kommer nærmere tilbake til praksisen og enkelte av rutinenene rundt skolens vedtaksplikt under rapportens pkt 3.2.

Fylkesmannens konklusjon

Det er Fylkesmannens vurdering at skolen driver et aktivt og forebyggende arbeid med elevenes skolemiljø. Skolen og fylkeskommunen sentralt har utarbeidet mange selvstendige planer og rutiner som til sammen kan anses som deler av et internkontrollsystem, jf § 9a-4. Skolens samlede system består således av både sentrale og lokale rutiner. Det er av den grunn viktig at sentrale rutiner er tilstrekkelig kjent og implementert på skolen, så man unngår å ha flere rutiner/maler å forholde seg til enn nødvendig. Skolens «Handlingsplan mot mobbing» bør, som de to andre rutinenene på dette området, også beskrive lovens krav til enkeltvedtak ved henstilling om tiltak fra elever

eller foresatte.

Thor Heyerdahl videregående skole har ikke et system som sikrer jevnlig evaluering av planer, rutiner og tiltak. Det er et krav til et internkontrollsystem at man har system for dette, og at det skal være synlig og tilgjengelig.

Intervjuene viser at ansatte ikke i tilstrekkelig grad har kompetanse om lovkravene i kapittel 9a.

Thor Heyerdahl videregående skole må sikre at planer og rutiner i det forebyggende arbeidet etterleves i praksis, herunder at planlagte tiltak blir gjennomført.

Forståelse og praktisering av regelverket rundt hva skolen definerer som krenkende atferd må være godt kjent blant både elever og personal.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

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

Rettslige krav

Skoleeier, skolen, skoleledelsen og alle de ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven. Reglene presiserer at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer å gjøre undersøkelser, plikt til å varsle skoleledelsen og plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig. Videre er skolen pålagt å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Se for øvrig vedlegg 3 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

Rutiner

Skolens rutiner for håndtering av saker etter kapittel 9a finner vi i fire dokumenter:

- «Prosedyre opplæringsloven § 9a»
- «Prosedyre for klage på det fysiske eller det psykososiale miljøet ved skolen»
- Skolens «Handlingsplan mot mobbing»
- «Behandling av klage fra elev på ansatt»

Fylkeskommunen har utarbeidet en sentral «Prosedyre opplæringsloven § 9a» som skal benyttes i saker der det kommer henstilling fra elev/foresatte/råd/utvalg. Det fremgår at rektor skal fatte enkeltvedtak med tiltak, og er ansvarlig for å loggføre både henstillingen og vedtaket i QM+. Det sies at hvis skolen ikke svarer opp henstillingen, er dette også å regne som et enkeltvedtak. Saksgangen ved eventuell klage beskrives godt. Fylkeskommunen har også utarbeidet mal for enkeltvedtak for både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet.

Skolen har i tillegg utarbeidet sin egen versjon av fylkeskommunens sentrale prosedyre; «Prosedyre for klage på det fysiske eller det psykososiale miljøet ved skolen». Prosedyren var ny, og Fylkesmannen fikk den utdelt under tilsynsbesøket. Saksgangen som beskrives er i all hovedsak i tråd med det som fremgår av den sentrale prosedyren. Det er også her utarbeidet en mal for skriftliggjøring av henstillinger og enkeltvedtak.

Skolen har som nevnt utarbeidet en omfattende «Handlingsplan mot mobbing» der prosedyre ved mistanke og problemløsning av mobbesaker fremgår. Innholdet er nærmere omtalt i rapportens del 3.1. Det fremgår som tidligere nevnt ikke av handlingsplanen at det skal fattes enkeltvedtak ved henstilling fra elev/foresatte.

Det gikk frem av intervjuer at både «Handlingsplan mot mobbing», og «Prosedyre for klage på det fysiske eller det psykososiale miljøet», nylig var ferdig utarbeidet på skolen. Det er Fylkesmannens vurdering at det gjenstår et arbeid med å gjøre prosedyrene tilstrekkelig kjent og innarbeidet i personalgruppa.

Fylkeskommunen har sentralt utarbeidet en prosedyre for ”Behandling av klage fra elev på ansatt”. Fylkesmannen antar at det også i slike saker kan dreie seg om at det er kommet henstilling fra elev/gruppe/foresatt om krenkende atferd, og derfor skal fattes enkeltvedtak jf. § 9a-3 tredje ledd. Av prosedyren går det frem at rektor kobles inn på nivå 3, etter at først lærer og deretter studierektor/avdelingsleder har prøvd å løse saken. Av skolens nettsider rettet mot elevene, samt intervjuer og samtaler, kan ikke Fylkesmannen se at denne rutinen er kommunisert ut til elevene.

Hvis det er læreren det klages på som har ansvaret for å bringe saken videre til studierektor/avdelingsleder, kan det være fare for at saken ikke varsles med en gang. Rektor må i en slik sak varsles med en gang, selv om saken først søkes løst på et lavere nivå.

Handlingsplikten

I rektors redegjørelse fremgår at de ansatte er gjort kjent med sin plikt til å undersøke, varsle og gripe inn på flere måter:

- På fellesmøte for alle ansatte ved skolestart.
- På kurs for kontaktlærere ved skolestart.
- Alle ansatte (samt elever/foresatte) får utdelt Utdanningsdirektoratets brosjyre «Elevenes skolemiljø - Kapittel 9a i opplæringsloven».
- Tema på pedagogisk avdelingsledermøte (PALM) og avdelingsmøter ved skolestart.

Det fremgår av intervjuene at de ansatte er kjent med sin plikt til å undersøke og gripe inn, og at dette også gjøres i praksis. Man søker i første omgang å løse saker på lavest mulig nivå. Hvis saken ikke løses av den enkelte lærer varsler man sin avdelingsleder. Dette er i tråd med skolens rutiner. Intervjuene viser imidlertid at det ikke er en klar oppfatning av hvilke saker som i alle tilfeller skal varsles til skolens ledelse. Noen gir uttrykk for at saken må være av en viss alvorlighetsgrad. Det er derfor Fylkesmannens vurdering at det da kan være fare for at ikke alle saker som omfattes av § 9a-3, rutinemessig blir varslet til skolens ledelse. Se videre punktet under om *vedtaksplikt*.

Skolens elevtjeneste er ofte involvert i saker om skolemiljøet. Elever henvender seg i noen tilfeller direkte til dem. Elevtjenesten får i noen tilfeller også informasjon om enkeltelever eller grupper gjennom miljøarbeiderne som er ute i skolemiljøet mesteparten av tiden. Det går frem av intervjuene at Elevtjenesten da varsler elevens kontaktlærer, og i noen tilfeller også vedkommendes avdelingsleder. Rektor sier i sin redegjørelse at studierektor for pedagogisk ledelse har ukentlige møter med Elevtjenesten for å fange opp saker rundt enkeltelever og skolemiljøet, som eventuelt tas videre til PALM/RLG/SMU.

Skolens ledelse defineres ved skolen som alle ledere fra avdelingsleder til rektor. Thor Heyerdahl videregående er en stor skole med 1650 elever, mange utdanningsprogrammer og avdelingsledere. Mye ansvar er delegert til den enkelte avdelingsleder. Fylkesmannen ser at det i en så stor organisasjon, er en utfordring for skolens rektor å være orientert om alle saker vedrørende krenkende atferd. Kravet i § 9a-3 andre ledd er at det er *skoleledelsen* som skal varsles. Når ledergruppa er stor bør man ha et system som sikrer at saker om krenkende atferd rutinemessig blir drøftet og tatt opp med rektor.

Vedtaksplikten

Rektor forteller i sin redegjørelse at foreldrene er informert om retten til å få enkeltvedtak på foreldremøte ved skolestart. Alle elever og foresatte har i tillegg fått utdelt Utdanningsdirektoratets brosjyre om «Elevenes skolemiljø», som også er lagt ut på skolens hjemmeside.

Fylkeskommunen har utarbeidet en sentral prosedyre om «Informasjon om Kap. 9a i Opplæringsloven», som rektor også viser til i sin redegjørelse. Her beskrives skolens ansvar for å informere ansatte, elever og foresatte om rettigheter og plikter i hht. kap. 9a.

Av intervjuene framgår det imidlertid at det blant personalet er varierende kunnskap om lovens krav om enkeltvedtak. Noen gir uttrykk for at de vet at det finnes rutiner om dette, og sier videre at de vil «lese seg opp» ved behov. Andre sier at man ikke fatter enkeltvedtak før saken er på et visst nivå, fordi man ikke ønsker å «klientifisere» elevene. Dette er ikke i tråd med lovkravene i § 9a-3. Det er Fylkesmannens vurdering at når det i personalet er mangelfull kompetanse om lovens krav, herunder hvilke saker som i alle tilfeller skal varsles til skolens ledelse, kan det være fare for at det ikke blir fattet vedtak i alle saker der loven krever dette.

Enkeltvedtak

Det er ikke ved skolen fattet noen enkeltvedtak etter henstilling fra elev eller foresatt. Rektor gir uttrykk for at de frem til nå ikke har hatt rutine for å fatte vedtak om tiltak etter henstillinger. Det er fremlagt to enkeltvedtak for tilsynet der begge gjelder bortvisning jf. skolens ordensreglement. Av det som her fremgår av varsel om bortvisning, vedtak og møtereferat, får Fylkesmannen inntrykk av at sakene også kan ha vært omfattet av

regelverket i kap. 9a. Enkelte saker kan kreve vedtak både i hht. skolens ordensreglement og § 9a-3.

Fylkesmannens konklusjon

Ledergruppa ved Thor Heyerdahl videregående skole består av alle avdelingslederne, studierektor for pedagogisk ledelse og rektor. I en så stor ledergruppe bør det være et system som sikrer at krenkende atferd som er blitt varslet til skolens avdelingsledere, rutinemessig drøftes og bringes videre til rektor.

Intervjuene viser at det ikke er en omforent forståelse av at alle saker om krenkende atferd skal varsles til skolens ledelse.

Alle henstillinger om tiltak fra elever og foresatte skal varsles skoleledelsen slik at enkeltvedtak kan fattes. Det er videre Fylkesmannens vurdering at det frem til nå ikke har vært praksis for å fatte vedtak når elever eller foresatte ber om tiltak.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elevene og foreldrene skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av virkemidlene fra lovgiver for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene muligheten til å uttale seg før endelig avgjørelse blir tatt.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås en gang for alle i skolen, det er tvert imot noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom verdier og virkemiddel som verdsettelse, aktiv deltaking og medvirkning er noe som må gjennomføres kontinuerlig i hverdagen.

Det er «skolen» som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng vil si skoleledelsen, men det er skoleeier som blir ansvarliggjort dersom ikke det er tilrettelagt for at elevene eller deres foreldre blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Rettslige krav

§ 9a-5 fastslår at elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og i gjennomføringen av det. Ellers er det gitt regler for ulike organ for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår 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 åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

Brukermedvirkning for Thor Heyerdahl videregående skole fremgår av følgende dokumenter:

- «Prosedyre for opprettelse av skole, skolemiljø- og kantineutvalg».
- Representanter fra elevrådsstyret deltar på møter i rektors ledergruppe (RLG).
- Referat fra møter i Skolemiljøutvalget (SMU) og Elevrådet.

Oppretting av råd og utvalg

Det er valgt elevrådsrepresentanter i hver klasse på skolen, og videre blant disse valgt elever til et hovedstyre bestående av åtte elever.

Av rektors redegjørelse går det frem at skolen frem til sommeren 2011 ikke har hatt eget skoleutvalg (SU). Fra høsten 2011 skal dette i følge redegjørelsen være i orden ved at SU og SMU er ett organ, med representasjon i hht. bestemmelsene i opplæringsloven. Skolens nye prosedyre for opprettelse av skole-, skolemiljø- og kantineutvalg viser til §§ 11-5 og 11-5a, og er i tråd med lovens krav. Den reelle sammensetningen av utvalgene ble dokumentert for tilsynet, etter utsendelse av foreløpig rapport.

§ 11-5a åpner for at SU også kan være SMU. De to utvalgene er imidlertid selvstendige utvalg, og skolen må sørge for at de ulike utvalgenes funksjon ivaretas. Det forutsettes at skolen har et system for å håndtere overgangen mellom møtene, som ivaretar riktig sammensetning i det enkelte utvalg. Det må også fremgå et skille i saker og møtereferater fra utvalgene.

Møteaktivitet

SMU og SU skal i følge prosedyren ha fire møter pr. skoleår, og ellers etter behov, eksempelvis hvis elevene ønsker å ta opp saker som haster. Det er lagt fram fire møtereferat, ett fra desember 2010 og tre fra våren 2011. Av referatene ser fylkesmannen at møtene kun har omfattet SMU.

Det er fremlagt møteplan for elevrådsstyret og plenumsmøter for en periode på tre måneder fra oktober til desember 2010. Av denne går det frem at det er tre møter pr. måned, hvorav hovedstyret møtes to ganger og ett der alle elevrådsrepresentantene møtes til plenumsmøte. Det er lagt frem møtereferater fra begge møtene. Det er

Fylkesmannens vurdering at elevrådet og SU/SMU, med planlagt møteaktivitet, har en reell mulighet til å medvirke og uttale seg i saker om skolemiljøet.

Arbeid med skolemiljøet

Det er fremlagt fire referater fra møter i elevrådsstyret. Blant sakene som er behandlet er publisering av møteinnkallelser og referater, sitteplasser i skoleområdet, parkering, skolegensere, stjeling i kantina og informasjon om fylkeselevrådet. Fylkesmannen ser at mange av de samme sakene går igjen i referater fra plenumsmøtene. Det går ikke frem av referatene at resultatene fra for eksempel Elevundersøkelsen har vært til behandling og drøftet i elevrådet. Skolen må sikre at viktig informasjon om skolemiljøet behandles av elevrådet. Det gis videre uttrykk for at elevrådet har fått god informasjon om kap. 9a i opplæringsloven, og at elevrådsrepresentantene skal bringe dette videre til sine klasser.

Av møterefater fra SMU ser Fylkesmannen at Elevundersøkelsen har vært drøftet. Blant andre saker som er behandlet nevnes økonomi og innsparing, praktisering av orden og oppførsel og skolens husregler. Det fremgår også at en person fra fylkeskommunen har vært og orientert om opplæringsloven kap. 9a, og kravet om enkeltvedtak ved klage på skolemiljøet.

Elevenes medvirkning

Thor Heyerdahl videregående skole har i år et aktivt og engasjert elevråd med stor møteaktivitet. Av intervjuene går det frem at de fleste klassene ikke har avsatt fast tid til klassens time eller elevrådsaker. Møter arrangeres etter behov, gjerne i forkant av elevrådsmøter slik at eventuelle saker kan bringes videre. Informasjon fra elevrådsmøter bringes også tilbake til klassene.

I tillegg til SU og SMU er elevene også representert på møter i rektors ledergruppe (RLG). Det er Fylkesmannens vurdering at elevene er representert og blir lyttet til i mange saker og fora ved skolen.

Fylkesmannens konklusjon

Det er Fylkesmannens vurdering at det drives et aktivt og engasjert elevrådsarbeid ved skolen. Det er positivt at elevene i tillegg til de lovpålagte organene, også er representert i rektors ledergruppe.

Skolen har frem til høsten 2011 ikke hatt et fungerende skoleutvalg (SU). Dette er i følge rektors redegjørelse på plass fra starten av inneværende skoleår, og ble dokumentert for tilsynet etter foreløpig tilsynsrapport.

Fylkesmannen ser at elevene drøfter saker av betydning for skolemiljøet. Skolen sikrer imidlertid ikke at elevrådet har mulighet for å ta aktivt del i alle saker av betydning, for eksempel drøfting av resultatene fra Elevundersøkelsen.

4. Pålegg om retting

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og som følge av det som framgår av kapitlene 3.1-3.3, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

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

1. Vestfold fylkeskommune skal sørge for at Thor Heyerdahl videregående skole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Vestfold fylkeskommune må i denne forbindelse se til at Thor Heyerdahl videregående skole:
 - a.) Har et system som sikrer jevnlig evaluering av planer, rutiner og tiltak
 - b.) Har et system som sikrer at planer og rutiner etterleves i praksis
 - c.) Sørger for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om lovkravene i kapittel 9a
 - d.) Sørger for at alle ansatte og elever er orientert om skolens definisjon av krenkende atferd

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

2. Vestfold fylkeskommune skal sørge for at de ansatte ved Thor Heyerdahl videregående skole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Vestfold fylkeskommune må i denne forbindelse se til at Thor Heyerdahl videregående skole:
 - a.) Sikrer at ansatte varsler skolens ledelse i alle tilfeller der loven krever det

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

3. Vestfold fylkeskommune skal sørge for at Thor Heyerdahl videregående skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Vestfold fylkeskommune må i denne forbindelse se til at Thor Heyerdahl videregående skole:
 - a.) Sørger for at ansatte varsler skolens ledelse om alle henstillinger fra elever eller foresatte
 - b.) Sikrer at det rutinemessig blir fattet enkeltvedtak for alle henstillinger fra elever eller foresatte

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

4. Vestfold fylkeskommune skal sørge for at Thor Heyerdahl videregående skole involverer og engasjerer elevene i skolemiljøarbeidet. Vestfold fylkeskommune må i denne forbindelse se til at Thor Heyerdahl videregående skole:
 - a.) Sikrer at elevrådet behandler alle saker av vesentlig betydning for skolemiljøet

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

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

Vestfold fylkeskommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring er 11.5.2012.

6. Klage

Den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

Fra Vestfold fylkeskommune, Utdanningsavdelingens sentrale rutiner:

- Informasjon om kap. 9a i Opplæringsloven
- Prosedyre opplæringsloven § 9a
- Behandling av klage fra elev på ansatt
- Prosesskart – klage fra elev på ansatt
- Mal for enkeltvedtak i hht. kap 9a-2, ”Det fysiske miljøet”
- Mal for enkeltvedtak i hht. kap 9a-3, ”Det psykososiale miljøet”

Fra Thor Heyerdahl videregående skole:

- Skolens redegjørelse
- Strategisk plan THVS
- Dannelsesprosjektet ”Slik vil vi ha det”
- Teammøter
- Handlingsplan mot mobbing
- Årshjul for kontaktlærere
- Årshjul for foreldresamarbeid
- VFKs sentrale rutine *Informasjon om kap. 9a i Opplæringsloven*
- Rutine ved rusepisoder
- Rutine for behandling av voldsepisoder
- VFKs sentrale *Rutine for behandling av klage fra elev på ansatt*
- VFKs sentrale *Prosesskart – klage fra elev på ansatt*
- VFKs sentrale *Mal for enkeltvedtak i hht. kap 9a-3, ”Det psykososiale miljøet”*
- VFKs sentrale Ordensreglement
- Udirs hefte ”Elevenes skolemiljø”
- Utdanningsdirektoratets brosjyre «Elevenes skolemiljø – Kapittel 9a i opplæringsloven»
- Brev til foresatte for Vg1-elever
- Prosedyre skole-, skolemiljø- og kantineutvalg
- VFKs sentrale *Prosedyre opplæringsloven § 9a*
- Prosedyre for å klage på det fysiske eller det psykososiale miljøet ved skolen, inkludert mal for klage og vedtak
- Skolens årshjul 2011-2012
- Resultater av Elevundersøkelsen 2010
- Husregler THVS
- Møteplan for plenumsmøter og hovedstyret i elevrådet oktober – desember 2010
- Referater fra hovedstyret i elevrådet: 12.10.2010, 27.10.2010, 11.11.2010 og 15.3.2011
- Referater fra plenumsmøte i elevrådet: 25.10.2010 (2 stk.) og 28.1.2011
- Referater fra møter i skolemiljøutvalget: 14.12.2010, 9.2.2011, 29.3.2011, 6.5.2011
- Mal for elevsamtaler: oppstartsamtalen, høstamtalen og vintersamtalen
- Kopi av to stk. forhåndsvarsel og to stk. enkeltvedtak om bortvisning

Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet

Hallvard Larsen	Rektor
Bernhard Grøtan	Avdelingsleder elevtjenesten
Knut Fleshe	Avdelingsleder bygg- og anleggsteknikk
Gro Einarsen	Avdelingsleder musikk, dans og drama
Tonje Nordli	Miljøarbeider
Kjell Ivar Thorsen	Kontaktlærer bygg- og anleggsteknikk
Sigurd Beck Andersen	Kontaktlærer bygg- og anleggsteknikk
Morten Olafsen Holtan	Kontaktlærer bygg- og anleggsteknikk
Svein O. Flørenes	Kontaktlærer musikk, dans og drama
Monica Kjennvold	Kontaktlærer musikk, dans og drama
Endre Lindstøl	Kontaktlærer musikk, dans og drama

Det er i tillegg gjennomført samtaler med elevrådsrepresentanter.

På åpningsmøte deltok:

Fra skoleeier:

Direktør for videregående opplæring Øyvind Sørensen og rådgiver Rolf Sivertsen.

Fra Thor Heyerdahl videregående skole:

Elevrådsleder Andrea Elisabeth Landsverk, nestleder i elevrådet Adrian Salihu, elevrådssekretær Kaltrina Ejupi og elevrådsrepresentantene Lisa Glemming og Jonathan B. Skalleberg.

Fra skoleledelsen:

Rektor Hallvard Larsen, avdelingsleder bygg- og anleggsteknikk Knut Fleshe, avdelingsleder musikk, dans og drama Gro Einarsen.

Fra elevtjenesten:

Avdelingsleder ved elevtjenesten Bernhard Grøtan og miljøarbeider Tonje Nordli.

Fra øvrige ansatte (kontaktlærere):

Morten O. Holtan, Kjell Ivar Thorsen, Svein O. Flørenes, Monica Kjennvold, Endre Lindstøl og Sigurd Beck Andersen.

Fra Fylkesmannen:

Marte Cecilie Ervik, Trine Heggedal og Svein Ivar Fiane.

På sluttmøte deltok:

Fra skoleeier:

Direktør for videregående opplæring Øyvind Sørensen og rådgiver Rolf Sivertsen.

Fra Thor Heyerdahl videregående skole:

Rektor Hallvard Larsen og avdelingsleder for elevtjenesten Bernhard Grøtan.

Fra Fylkesmannen:

Marte Cecilie Ervik, Trine Heggedal, Mette Lie-Haugen og Svein Ivar Fiane

Fylkesmannens tilsynsgruppe besto av Marte Ervik, Kristine Sti, Trine Heggedal og Svein I. Fiane med sistnevnte som tilsynsleder.

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 krenkninger
- 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, diskiminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Regelen fastslår at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer

- plikt til å foreta undersøkelser
- plikt til å varsle skoleledelsen og
- plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig

Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen ved at de har et ansettelsesforhold/ en arbeidsavtale med skoleeier. I forarbeidene til loven³ er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at

³ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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 skjedd.

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 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 det er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8a-1 tredje ledd. Ellers er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningslovens § 2 sett i sammenheng med karakteren av tiltaket som er avgjørende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensreglement og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som blir gjort for å gjennomføre opplæringa.

Det skriftlige, som enkeltvedtaksformen gir, er viktig for skolens dokumentering av at de har grepet inn og forsøkt å sikre elevens rett etter § 9a-1.

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Eleven/ foreldra sin rett til å be om tiltak og saksbehandlninga ved skolen
Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot kjenkjande atferd 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 viderebringes til skoleledelsen. En anmodning fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller der det blir bedt om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Regelen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid", kan eleven/foreldrene klage som om skolen har fattet enkeltvedtak. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i første instans. Det vil si at klagen skal sendes til skolen. Fylkesmannen er klageinstans, men før klageinstansen kan ta saken til behandling, må skolen eller skoleledelsen se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

Ellers inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandling. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som er ment som en anmodning, er dette alvorlig og kan få konsekvenser, bla etter straffebestemmelsen i § 9a-7.

3 Brukermedvirkning

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både ved planleggingen og ved gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Her fremkommer det i første ledd:

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

Elevene skal engasjeres i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for 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 opplæringsloven stiller krav til at skolen skal opprette er:

- Elevråd – jf. § 11-2/11-6
- Foreldreråd og FAU – jf. § 11-4
- Samarbeidsutvalg/skoleutvalg – jf. § 11-1

- Skolemiljøutvalg – jf. § 11-1a

Rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og en reell mulighet til å kunne uttale seg, jf. § 9a-6.

§ 9a-6 – informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve – deriblant hendingar, planar og vedtak – som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snrast 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.