



FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA

TILSYNSRAPPORT

ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Rogaland fylkeskommune – Jåttå videregående
skole

07.01.2010

Innhold

1. Tema for tilsynet – elevenes psykososiale skolemiljø.....	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
3. Hva er kontrollert i tilsynet	4
3.1 Forebyggende arbeid.....	4
3.2 Skolens individuelt rettede arbeid	8
3.3 Brukermedvirkning.....	11
4. Pålegg om endring.....	12
5. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet.....	13
6. Klagegang	13

1. Tema for tilsynet – elevenes psykososiale skolemiljø

Det gjennomføres felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 der temaet er elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de øvrige bestemmelsene som er kontrollert må ses i lys av denne. Tilsynet er imidlertid avgrenset til å bare omhandle det psykososiale miljøet.

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

- Skolens forebyggende arbeid - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.
- Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre og tredje ledd.
- Skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg (brukermedvirkning) - §§ 9a-5, 9a-6 og 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 bestemmelse som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovens krav. I tidligere tilsyn har mye av fokuset på kontrollen vært rettet mot kommunenes og fylkeskommunenes internkontrollsystem. I det felles nasjonale tilsynet 2010 er det skolens internkontrollsystem vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i denne forbindelse er særlig regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Fylkeskommunens ansvar

Selv om opplæringsloven tillegger skoleledelsen ansvar for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte bestemmelser, vil det være fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret. Det er fylkeskommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved de kontrollerte skolene etterlever lovens krav og plikter, samt tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven beskriver.

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 imidlertid øverst ansvarlige for at pliktene etter kapittel 9a oppfylles. Dette innebærer at gjenstand for tilsynets undersøkelser har vært handlinger som skjer i skolen, men det er fylkeskommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og derfor er adressat for eventuelle pålegg om endring i henhold til opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Formålet med tilsynet

Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokuset mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene og skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd. Gjennom kontroll med skoleeiers og skolenes overholdelse av lovkravene i denne forbindelse 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 opplæringslovens § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistrivsel blant elevene, som igjen vil ha direkte betydning for elevenes læringsutbytte.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold og er en positiv eller negativ følge av samhandling og kommunikasjon mellom individene. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte elev 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 læring ikke få fokus.

De overordnede formål med det felles nasjonale tilsynet i 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 ansatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende atferd som de får kunnskap eller mistanke om.
- sikrer 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 resultater 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 myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har vært utført ved å innhente og vurdere dokumentasjon, skriftlige redegjørelser, 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 betyr: Skoleeier, skoleledelsen og de ansatte ved skolen.

Tilsynets gang

- 15.06.2010 - Varsel om tilsyn med pålegg om å innsende redegjørelse og dokumentasjon til fylkeskommunen og skolene
- 30.07.2010 - Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra Rogaland fylkeskommune og Jåttå videregående skole
- 31.07.2010 - Dagsorden for tilsynet i e-post
- 15.09.2010 – Åpningsmøte og intervjuer i Rogaland fylkeskommunes lokaler
- 28.09.2010 – Intervju og samtaler på Jåttå videregående skole
- 23.11.2010 - Sluttmøte i Rogaland fylkeskommunes lokaler
- 23.11.2010 – Varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 16.12.2010 - Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport
- 10.04.2011 - Frist for retting av pålegg

3. Hva er kontrollert i tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

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

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunkt for tilsynets kontroll med skolens forebyggende arbeid finnes i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleeiere og skoleledere skal jobbe forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig.

Bestemmelsene presiserer skolens plikt til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 oppfylles.

§ 9a-4, Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)

Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. 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 oppfylles ved at skolen jobber 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.

Hensikten med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og tatt hånd om tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevs 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 pålegges i § 9a-4 å jobbe aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a oppfylles. Dette innebærer at skolen skal jobbe etter et "føre var"-prinsipp, og forebygge brudd på elevens rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke forholde seg passiv og avvente at en situasjon inntreffer, som for eksempel at læreren faktisk ser mobbing eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig menes det at det systematiske arbeidet må være gjennomgående i skolens arbeid, og ikke bare noe som gjøres når det oppstår ubehagelige situasjoner eller ved oppstart av hvert skoleår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutinene må være innarbeidet og må følges av personalet når det jobbes med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen ved rektor 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 problemer
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene blir fulgt.

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 dokumenteres skriftlig må skolen kunne vise at:

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9a
- hver ansatt utfører pliktene de har etter loven og kjenner til interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelsler
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø.

I det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet må også andre bestemmelser i opplæringsloven trekkes inn. For det første må skolen kartlegge kravene til brukerorgan i kapittel 11. Et sentralt organ i det systematiske arbeidet er skolemiljøutvalget.

Skolens ordensreglement er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet, og skolen må se til at dette er integrert i skolemiljøarbeidet/internkontrollen. Et system for skolemiljøet som ikke ses i sammenheng med ordensreglement er ikke helhetlig nok. I tillegg må skolen også trekke inn vurdering i orden og i oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

Dokumentasjon og vurdering

Elevenes arbeidsmiljø er et av Rogaland fylkeskommunes satsingsområder. Det er krav om at elevenes psykososiale arbeidsmiljø blir beskrevet i skolens virksomhetsplaner. Skoleeier har årlig styringsdialog med rektorene. Skoleeier velger områder som peker seg ut i elev- og personalundersøkelsen som grunnlag for samtalen. Det psykososiale miljøet kan være tema dersom det peker seg ut.

Skoleeier gjennomfører et årlig besøk ved skolene. Det psykososiale miljøet inngår som tema i dette besøket. Under skolebesøket i 2010 var temaet i PPTs parallellsamtaler kapittel 9a i opplæringsloven.

Skoleeier gjennomfører et årlig kurs for skolemiljøutvalgene der kapittel 9a i opplæringsloven blir gjennomgått.

For å bedre det psykososiale miljøet på den enkelte skole er det utarbeidet et felles opplegg, "God skolestart", der mal for startsamtale og kartlegging inngår.

I Rogaland blir elevundersøkelsen gjennomført på alle trinn i videregående skole, ikke bare på Vg1. Resultatene blir gjennomgått systematisk og samlet i bearbeidet form i en fylkesrapport som blir gjennomgått både i opplæringsutvalget og fylkestinget. På skolenivå blir resultatene gjennomgått med skoleledelsen, de tillitsvalgte og elevtillitsvalgte og i styringsdialogen med rektor.

På Jåttå blir elevundersøkelsen gjennomgått i elevrådet, i skolemiljøutvalget og på avdelingsnivå. Resultatene blir i tillegg brutt ned på klassenivå slik at den enkelte kontaktlærer kan iverksette tiltak i sin klasse.

Det gjennomføres årlig vernerunde der også det psykososiale miljøet vektlegges.

Skolen gjennomfører et såkalt VIP-program (veiledning, informasjon, psykisk helse) for alle Vg1 elever. Psykososialt miljø inngår i de tre formaliserte elevsamtalene skolen har i løpet av året. Ordensreglementet er en integrert del av skolemiljøarbeidet og karakteren i orden og atferd inngår i de halvårlige elevsamtalene.

Elevrådet ved skolen har hatt opplæring med gjennomgang av opplæringsloven kap 9a.

Det er utarbeidet kontaktlærerinstruks samt et eget informasjonshefte til kontaktlærer. Disse dokumentene har flere punkter som omhandler arbeidet med elevenes psykososiale miljø. I tillegg har skolen både "beredskapsplan ved kriser og ulykker" og "rutine for iverksetting av tiltak og vurdering av arbeidsmiljøkonsekvenser i forkant av negative hendelser i skolemiljøet". Disse dokumentene gir gode beskrivelser av rutiner og prosedyrer. Det er imidlertid en svakhet at ingen av disse dokumentene har henvisning til lovgrunnlaget for skolens arbeid med det psykososiale miljøet, opplæringsloven kap 9a.

For å få systematikk i det forebyggende arbeidet har skolen utarbeidet årshjul der det fremkommer når de ulike aktivitetene skal gjennomføres.

Hva som oppfattes som krenkende atferd, seksuell trakassering, rasisme, mobbing o.l er ikke spesifikt definert på skolen, men har vært gjenstand for drøfting i klasselærerråd, avdelingsmøter og på planleggingsdager. Vi finner også omtalt en del atferd som anses som krenkende i ordensreglementet og i beredskapsplan ved kriser og ulykker. Begrepene er likevel ikke drøftet i personalet slik at det er en omforent forståelse på skolen. Fylkesmannen hadde gjerne sett at skolen i større grad hadde en felles forståelse av hva krenkende atferd innebærer, slik at de ansatte hadde et klarere bilde av når det er nødvendig å intervensere. Det er viktig i denne sammenheng å være oppmerksom på at elevens egen oppfatning av det psykososiale miljøet er av avgjørende betydning. Intervju viser at ulike avdelinger har ulik kultur, og dermed ulike normer. Fylkesmannen er usikker på om hele personalet er innforstått med at det er den "enkelte elevs opplevelse av det psykososiale miljøet", som er avgjørende for når skolen skal iverksette tiltak.

Dokumentasjon og intervjuer verifiserer at det på Jåttå vgs blir drevet et kontinuerlig arbeid for å oppdage og håndtere krenkende atferd. Skolens bruk av resultatene fra elevundersøkelsen er beskrevet ovenfor. Etter tilsynet ble åpnet har skolen lagt ut lenke til Utdanningsdirektoratets hefte om kap 9a og Barneombudets side for klageskjema på skolemiljøet. Fylkesmannen finner imidlertid ingen rutiner eller beskrivelse av når det skal fattes enkeltvedtak i skolens dokumenter. Det har heller ikke i blitt fattet enkeltvedtak i henhold til § 9a-3 så lenge skolen har vært i drift.

FM konklusjon

Rogaland fylkeskommune – Jåttå videregående skole oppfylder langt på vei kravene om forebyggende arbeid og internkontroll etter opplæringsloven § 9a-

4, men har ikke skriftlige rutiner for fattning av enkeltvedtak ved henstillinger om tiltak, § 9a-4 jf. § 9a-3 tredje ledd.

3.2 Skolens individuelt rettede arbeid

Det forebyggende arbeidet må ses i sammenheng med skolens individuelt rettede arbeidet. Det er viktig for oppfyllelsen av opplæringslovens krav at de forebyggende tiltakene som igangsettes, planlegges og utarbeides blir etterlevd 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 i forbindelse med det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldre særskilte rettigheter knyttet til skolens saksbehandling. Ved å kontrollere skolens etterlevelse av de konkrete pliktene i § 9a-4 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, rektor og alle ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Skolens individrettede arbeid er regulert i opplæringslovens § 9a-3 andre og tredje ledd.

- 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.

Det er i § 9a-3 andre ledd fastsatt at alle som er ansatt ved skolen har en handlingsplikt som består av:

- plikt til å gjøre undersøkelser,
- plikt til å varsle rektor 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 sagt at "tilsette" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til skolens undervisningspersonale kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og rengjøringspersonale.

Den ansattes handlingsplikt inntreffer når hun/han får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" betyr at den ansatte faktisk vet at en elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærere eller andre ved skolen. Dette kan være hendelser som den ansatte selv er vitne til eller blir fortalt om.

¹ Se Ot. prp. nr. 72 (2001-2002).

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 inntreffer også dersom den ansatte får en mistanke om at en elev utsettes for ord og handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten inntreffer.

Den ansatte må, når hun/han får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste skritt. I alle tilfeller skal skolens ledelse varsles, og i noen tilfeller har den ansatte plikt til å gripe inn. Dette må vurderes konkret i den enkelte situasjon. I akutte situasjoner, for eksempel når elever slåss eller krenkende ord til en elev overhøres, 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 til at dette er forhold som bør følges opp, skal skolens ledelse informeres. Skolens ledelse plikter å sikre at alle saker de blir varslet og følges opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 andre ledd skal tas på alvor. Skolen, ved rektor, 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 omforent 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 rutiner for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

Det er ikke noe krav i § 9a-3 andre ledd om at skolen skal fatte et enkeltvedtak når det iverksettes tiltak etter eget initiativ. Dette skiller seg fra når en elev eller forelder ber om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd. At det ikke må fattes enkeltvedtak fratår likevel ikke skolen ansvaret for å følge opp saken på hensiktsmessig vis.

I noen tilfeller vil tiltakene skolen setter i verk likevel kreve at det treffes enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til opplæringsloven at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempler på dette er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje ledd. For øvrig er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 sett opp imot tiltakets karakter som er bestemmende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensmessige og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som gjøres for å gjennomføre opplæringen.

Skriftligheten, som enkeltvedtaksformen gir, er viktig for skolens dokumentering av at de har grepet inn og prøvd å ivareta elevens rett etter § 9a-1.

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Elevens/ foreldrenes rett til å be om tiltak og skolens saksbehandling

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtfærd 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 pålegges gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle henstillinger fra elever eller foreldre vedrørende det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik henstilling, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Det understrekes at skolen alltid skal fatte et enkeltvedtak når elever/foreldre henstiller om

tiltak som berører det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfyller plikten til å treffe enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven klage på skolens manglende enkeltvedtak.

Henstillinger fra elever og foreldre behøver ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henvendelser. Skolen kan ikke avvise en henstilling fordi den ikke er skriftlig eller unnlater å angi hvilke tiltak eleven/foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henstilling. Dersom skolen er i tvil om en henvendelse fra eleven/foreldrene er en henstilling 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 klarlegge om en henvendelse fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en henstilling om tiltak. Den som tar imot henvendelsen plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle henstillinger, også muntlige, skal tas på alvor og utredes. Dette er en del av skolens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Henstillingen skal normalt rettes til skolens ledelse ved rektor, men henstillinger kan også rettes til lærere og andre ansatte. Dersom henstillingen rettes til en lærer må han/hun vurdere hva henstillingen gjelder og om dette 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.

Uansett om henstillingen kan løses innenfor klassen skal denne bringes videre til skolens ledelse. En henstilling fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller hvor det bes om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er truffet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid" kan eleven/foreldrene klage som om skolen hadde truffet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i saken 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 skoleeier se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

For øvrig inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandlingen. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som var ment som en henstilling er dette alvorlig og kan få konsekvenser, blant annet i henhold til straffebestemmelsen i § 9a-7.

Dokumentasjon og vurdering

Intervju viser at de ansatte har stor vilje til å gripe inn når de oppdager uønsket atferd og at de er vel kjent med gjeldende prosedyre. Det fremkommer videre i intervju og samtaler at det er utviklet en inkluderende kultur på Jåttå. Både elever og ansatte har høy bevissthet og griper inn eller informerer når de observerer uønsket atferd. Men, som vi har påpekt tidligere i rapporten, kan det være vanskelig for de ansatte å vite når de skal intervensjon og varsle ledelsen i og med at det ikke er en omforent forståelse av krenkende atferd på skolen.

Det er ikke fattet enkeltvedtak i saker som angår det psykososiale miljøet på skolen. Skolen innser etter at tilsynet er åpnet at det i noen saker burde vært fattet enkeltvedtak. Det fremkommer av intervju at mange mener at enkeltvedtak bør fattes i grove tilfeller. Fylkesmannen vil understreke at skolen har en vedtaksplikt for alle henvendelser der elever og/eller foresatte ber om tiltak.

FM konklusjon

Rogaland fylkeskommune – Jåttå videregående skole ivaretar elevenes individuelle rett etter §§ 9a-1 og 9a-3 gjennom individuelt rettet arbeid. Jåttå vgs fatter imidlertid ikke enkeltvedtak ved henstillinger om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elever og foreldre skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av lovgivers virkemidler for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene en mulighet til å uttale seg før endelige beslutninger tas.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås i skolen, men det er i langt større grad noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom betingelser som verdsetting, aktiv deltakelse og medvirkning er noe som må foregå kontinuerlig i hverdagen.

Det er "skolen" som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng betyr skoleledelsen, men det er skoleeier som ansvarliggjøres om ikke det er tilrettelagt for at elevene eller de foresatte blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Rettslige krav

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både planleggingen og gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Første ledd i denne lyder:

Opplæringsloven § 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 deltakelse når skolen lager ordensreglement, gjennomføre enkle målinger osv. Det er skoleleders ansvar at elevene blir tatt med 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 samt gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatte.

Elevenes deltakelse i skolemiljøarbeidet skal være ivaretatt i skolens internkontrollsystem etter § 9a-4.

I lovens § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organer for brukermedvirkning regulert. De rådene og utvalgene opplæringsloven stiller krav til at skolene skal opprette er:

- Skoleutvalg – jf. § 11-5
- Skolemiljøutvalg – jf. § 11-5a
- Elevråd og allmøte – jf. § 11-6

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

Opplæringsloven § 9a-6 - Informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og forelderådet 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 helse 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 skolens internkontrollsystem etter § 9a-4.

Dokumentasjon og vurdering

Skolen har opprettet elevråd og skolemiljøutvalg (SMU) og disse er dokumentert i funksjon. Råd og utvalg involveres i arbeidet med skolens psykososiale miljø. Kartlegginger (elevundersøkelsen) er informert om og diskutert og tatt opp i SMU og elevrådet. Samtalen med elevene viste at de var engasjerte og at de brydde seg både om medelevene og skolen.

FM konklusjon

- Rogaland fylkeskommune – Jåttå vgs har opprettet de organene for brukermedvirkning som opplæringsloven krever og elevene involveres i skolemiljøarbeidet.

4. Pålegg om endring

På bakgrunn 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. Rogaland fylkeskommune skal sørge for at Jåttå vgs arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenhengen sørge for at Jåttå vgs:

- a. utarbeider rutiner for fatting av enkeltvedtak etter henstillinger om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd

Skolens individuelt rettede arbeid

Opplæringsloven § 9a- 3 tredje ledd:

2. Rogaland fylkeskommune skal sørge for at Jåttå videregående skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Rogaland fylkeskommune må i denne forbindelse se til at Jåttå videregående skole:

- a. Treffer enkeltvedtak for alle henstillinger
- b. Følger reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, hva gjelder skriftlighet, begrunnelse, og opplysninger om klageinstans

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

Tiltak for å rette lovbrudd skal iverksettes umiddelbart.

Rogaland fylkeskommune skal inngi en skriftlig erklæring på at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i henhold til påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring er 10.04.2011.

6. Klagegang

Endelig tilsynsrapport er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til kommunen som skoleeier, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til forvaltningsloven § 32.

Kåre Kr. Høines

Hallgeir Bø

Sturle Holmen

Tilsynsleder

Ass. Utdanningsdirektør

Rådgiver

Vedlegg:

1. Oversikt over navn på de som er intervjuet / samtalen med
2. Dokumentasjonsoversikt fra Rogaland fylkeskommune
3. Dokumentasjonsoversikt fra Jåttå videregående skole

Vedlegg 1 til Tilsynsrapporten

Intervjuer og samtaler på Jåttå videregående skole den 28.09.2010:

Navn	Funksjon	Åpnings- møte	Intervju	Samtale	Slutt- møte
Bjørn Olav Lea (for Tove Vatsgård Nylund)	Rektor	X	X		
Tove Vatsgård Nylund		x			x
Anne Turid Salvesen	Representant for fylkeskommunens PP-tjeneste	X	X		
Anne Kristin Halvorsen	Sosialpedagogisk rådgiver		X		
Lisbeth Thorsnæs	Avdelingsleder Helse- og sosialfag	X	X		
Anne Brit Farstad	Avdelingsleder Service og samferdsel	X	X		
Jens Georg Bøgwald	Avdelingsleder Bygg- og anleggsteknikk	X	X		
Berit Korsedal	Avdelingsleder Restaurant og matfag		X		
Anne Grethe Aven	Kontaktlærer Helse- og sosialfag		X		
Atle Amundsen	Kontaktlærer Studie- forberedende utd.prog. Idrettsfag		X		
Sissel Riis	Kontaktlærer Helse- og sosialfag				
Margunn Hegrenes	Kontaktlærer Helse- og sosialfag				
Elevrådsstyret				X	
Britt Vangsnes	Helsesøster			X	

Intervjuer i Rogaland fylkeskommunes lokaler den 15.09.2011 med:

Navn	Funksjon	Åpnings- møte	Intervju	Slutt- møte
Magne Nesvik	Fylkesdirektør for opplæring	X	X	X
Helge Eide (for Gunnar Gaard)	Leder pedagogisk-psykologisk rådgivingstjeneste	X	X	
Joar Loland	Seksjonssjef opplæring i skole	x	X	X

Vedlegg 2 til Tilsynsrapporten

1. Svar på varsel om tilsyn med Rogaland fylkeskommune § 9A
2. Oversendelsesbrev – varsel om tilsyn med Rogaland fylkeskommune - § 9A
3. Systemdokument for videregående opplæring: Fylkesrådmannens styringsdialog med skolene
4. Virksomhetsplanlegging og resultatvurdering
5. Vedlegg: Føringer for innhold og struktur i virksomhetsplan
6. Systemdokument for videregående opplæring: Skolebesøk

7. Skolebesøk 2010
8. Resultatsamtale V10
9. PPT: Tema: Enkeltvedtak, elevenes arbeidsmiljø jfr oppl. Lov §9A
10. Systemdokument for videregående opplæring: Skolemiljøutvalg
11. Kurs for Skolemiljøutvalg
12. God skolestart
13. Administrativ organisering
14. Delegasjonsreglement Fylkesrådmannen
15. Ansvar og myndighet i Rogaland fylkeskommune
16. Fullmakter delegert til rektorer
17. Power Point-presentasjon fra Rogaland fylkeskommune
18. Fylkesmannen i Troms: Felles nasjonalt tilsyn 2010-2011. Elevenes psykososiale miljø

Vedlegg 3 til Tilsynsrapporten

1. Organisasjonskart – skolens råd og utvalg
2. Årshjul 2010/2011
3. Hefte til kontaktlærer
4. Div. instruksjer
5. Ordensreglement
6. Helseopplysnings skjema
7. Beredskapsplan + Rutiner for forebygging
8. God skolestart
9. Undervisningsevaluering
10. Elevundersøkelsen 2010
11. Referat møter skolemiljøutvalg
12. Referat møter elevråd
13. Skolering elevrådsstyre § 9A