



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES  
PSYKOSOSIALE MILJØ

Strand kommune – Jørpeland ungdomsskole

## **Innhold**

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø .....	3
2.	Gjennomføring av tilsynet .....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet.....	4
3.1	Forebyggende arbeid.....	4
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen .....	6
3.3	Brukermedvirkning .....	8
4.	Pålegg om retting .....	9
Vedlegg 1	Rettslige krav .....	10

## **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 kommunene. 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.

### **Kommunens ansvar**

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen 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. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje 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 læringsutbytte.

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, foreldre, 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 27.05.2011.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 01.09.2011
- Formøte 06.09.2011
- Intervju og samtaler 14.09.2011
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 24.10.2011
- Sluttmøte 25.10.2011
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 15.11.2011
- Innsending av dokumentasjon fra Strand kommune 15.11.2011
- Endelig tilsynsrapport og avslutning av tilsynet 21.12.2011

## **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 formøtet /åpningsmøte 6.september. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup>

### Dokumentasjon og vurdering

Strand kommune har utarbeidet et "System for kvalitetssikring – den gode skolen i Strand" (SK-DGS). Systemet er kommunens system etter opplæringslovens § 13-10, og gjelder generelt på skoleområdet. Det er skoleeiers system for kvalitetssikring, og skal implementeres i skolene for å imøtekomme kravene i lov og forskrift. Det inneholder blant annet en del rutiner for skolenes arbeid med det psykososiale miljøet. Skolene er forpliktet til å følge kravene i kommunens system. Systemet inneholder blant annet mal for skolenes årlige tilstandsrapport. Blant de spørsmål som skal besvares av skolen er: "Er ordensreglene blitt behandlet av SU?", "Er foreldrene informert om disse, og konsekvensene av brudd?", "er foreldre, elever, og personale informert om § 9a i opplæringsloven?", "Har § 9 vært tema på minst to personalmøter?", "Hvor mange undersøkelser har blitt iverksatt i forhold til § 9a-3?", "Hvor mange enkeltvedtak er fattet i forhold til §§?", "Hvor mange møter har SMU gjennomført?", "Er det elever med i SMU?", "Hvor mange miljøtiltak har vært drøftet i SU?".

Videre har kommunen som del av det samme systemet utarbeidet en "sjekkliste med årshjul for skolene". Det går fram av denne at "tiltakene er å anse som pålagte aktiviteter for den enkelte rektor. Ved slutten av skoleåret skal rektor sende inn en rapport som viser at aktivitetene er gjennomførte". Videre heter det at "listen skal være tema på møter i skoleledelsen hver uke". Til slutt heter det at "punkter i listen er minimumskrav".

Av aktiviteter som gjelder det psykososiale miljøet som skolene pålegges i årshjulet kan nevnes:

- **August:** Informasjon til lærerne om tema som skal behandles på foreldremøter er gitt, herunder kapittel 9a og prosedyrer rundt denne.
- **September:** SU, SMU, og elevråd er etablert etter gjeldende instruksjoner. SU og SMU har fått innkallinger for høsten. Kapittel 9a og ansvarsomfang har vært behandlet på personalmøte.
- **November:** Ordensreglene har vært behandlet i SU. Eventuelle endringer er informert ut til foreldre og elever.
- **Januar:** Liste over SU-møter er laget og sendt ut. Kapittel 9a skal være tema på personalmøte.
- **Februar:** Elevundersøkelsen: Det er laget tidsplan for gjennomføring. Det er gitt informasjon til lærerne om tidsplan og hvordan elevene kan motiveres for undersøkelsen.  
Utviklingssamtaler (elev/foresatte): Spørsmål i forhold til § 9a-1 skal være tema i samtalen.
- **Mai:** Foreldremøte for 1.klasseforeldre er gjennomført, der en skal ha tatt opp tema som ordensregler og konsekvenser, kapittel 9a og prosedyrer rundt denne, og SU, SMU og FAU. I tillegg skal resultater fra elev- og foreldreundersøkelsen legges fram for personale, SU og FAU. Tiltak skal besluttes.

Systemet har nettopp blitt vedtatt av kommunestyret i Strand kommune, og er utarbeidet av kommuneledelsen i samarbeid med ledelsen på de enkelte skolene.

I tillegg til de planer og rutiner som er felles i Strand kommune, har **Jørpeland ungdomsskole** flere egne planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet blant elevene. Her kan særlig nevnes "Sosialpedagogisk handlingsplan for Jørpeland ungdomsskole" (SPH), "Rutinar for kartlegging/undersøkingar", "prosedyre for gjennomgang og lukking av avviksmelding", ordensregler for skolen med "kjøreregler for ordensregler", og til slutt en "konsekvenstrapp". Skolen har også rutiner for vakthold i friminuttene.

Sosialpedagogisk handlingsplan for Jørpeland ungdomsskole inneholder blant annet skolens visjon, som sier noe om skolens målsetting med arbeidet for et godt psykososialt

miljø. I planen heter det blant annet at "vi vil ha en skole som har et skolemiljø og en skolehverdag som er preget av trygghet, god trivsel og god læring".

SPH inneholder også en plan for å utvikle elevenes sosiale kompetanse, blant annet ved å ta i bruk ART-kurs på alle trinn.

Punkt 7 i SPH inneholder en egen tiltaksplan mot mobbing, med blant annet en "prosedyre for saker vedrørende § 9a-3, psykososialt miljø". Den gjelder der skolen får melding om det prosedyren omtaler som "negativ atferd". Det heter her at *"den som får kjennskap til negativ atferd har plikt til å melde fra om dette. Negativ atferd kan være krenkende ord og handlinger. Det er elevens individuelle følelse av, eller opplevelse av ubehag man plikter å undersøke. Bestemmelsen gjelder om negativ handling utføres av medelever eller skolens personell"*. Prosedyren inneholder videre rutiner for varsling, undersøkelse og stansing av det den kaller negativ atferd, og videre retningslinjer for involvering av skolens ledelse i dette. Den inneholder også rutiner for fattning av enkeltvedtak ved melding om krenkende atferd. I den forbindelse har kommunen utarbeidet en mal for vedtak som brukes av skolen. Intervju viser at de ansatte vet at de skal undersøke, varsle og om nødvendig gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger.

Skolen hadde på intervjutidspunktet ingen skriftlige rutiner for evaluering av den sosiale handlingsplanen. Skolens innsendte dokumentasjon av 15.11.2011 viser at slike rutiner nå er utarbeidet. Intervju viser at planen i praksis gjennomgås jevnlig på fellestid blant de ansatte i begynnelsen av hvert skoleår, og evalueres samtidig. Verken referat fra SU eller intervju viser at planen har vært tatt opp her. Innsendt dokumentasjon av 15.11.2011 viser imidlertid at kommunen nå har innarbeidet i sine felles rutiner at sosialpedagogisk plan skal evalueres i oktober hvert år, og at rektor skal sørge for å involvere personalet, elevrådet, FAU, SU og SMU i dette arbeidet.

Etter Fylkesmannens vurdering synliggjør den sosialpedagogiske handlingsplanen på en god måte hvordan skolen arbeider for at elevene skal ha et godt psykososialt miljø. Selv om planen noen steder bruker begrepet "negativ atferd" i stedet for "krenkende atferd", viser definisjonen at det legges det samme i de to begreper. Dette viser at skolen i praksis har en terskel for å gripe inn overfor krenkende atferd som ikke avviker fra opplæringslovens forståelse.

Skolen gjør også ordensreglementet kjent for de foresatte ved at dette sendes hjem til dem for underskrift. Kommunens nye årshjul sier også at skolens ordensreglement skal behandles i november hvert år i SU.

Jørpeland ungdomsskole har ikke egne skriftlige rutiner for gjennomføring og oppfølging av resultatene fra elevundersøkelsen, trivselsundersøkelse og elevsamtaler. Skolen har maler for gjennomføringen av elevsamtaler, som inneholder et eget punkt som viser at elevens trivsel/psykososiale miljø er tema i disse samtalene. Imidlertid er det tatt inn i årshjulet som kommunen nettopp har vedtatt, når elevundersøkelsen skal gjennomføres, og når resultatet fra denne og foreldreundersøkelsen skal tas opp blant personalet, SU og FAU (dvs. i mai måned). Referat fra møter i SU og FAU viser at resultatet fra elevundersøkelsen er gjennomgått der.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Jørpeland ungdomsskole har skriftlige og innarbeidede planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet, og har derfor en tilfredsstillende internkontroll slik det er krav om i opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

### **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 etterleves 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 1 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**

Jørpeland ungdomsskole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet i form av Sosialpedagogisk handlingsplan, særlig dens punkt 7 som inneholder en "prosedyre for saker vedrørende § 9a-3". I tillegg har skolen et ordensreglement med sanksjoner, "kjøreregler for ordensregler" og en "konsekvenstrapp".

SPH forklarer hva de tilsatte skal gjøre hvis de får melding, mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for "negativ atferd". Innholdet i denne er gjennomgått ovenfor under det forebyggende arbeidet.

Intervjuene viser at de tilsatte ved Jørpeland ungdomsskole er kjent med handlingsplikten som den enkelte har etter § 9a-3 andre ledd i opplæringsloven. Intervjuene bekrefter at de tilsatte vet at de skal undersøke saker, varsle og om nødvendig gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger. I intervjuene kom det fram at dette også blir gjennomført i praksis. Skolen har også rutiner for hvordan sakene skal følges opp fra ledelsens side.

Prosedyren for saker vedrørende § 9a-3, psykososialt miljø, inneholder under pkt. 9-11 rutiner for fattig av enkeltvedtak. Intervju viser at de ansatte er kjent med at det skal fattes vedtak. Elever/foresatte blir informert om retten til å få enkeltvedtak gjennom en generell informasjon på foreldremøter, og ved at de informeres når de henvender seg til skolen og ber om tiltak for å rette på noe som har med det psykososiale miljøet.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt enkeltvedtak fra 3 saker (fra henholdsvis 2009, 2010 og 2011) ved Jørpeland ungdomsskole som gjelder det psykososiale miljøet.

Vedtakene har ikke sitert alle relevante deler av lovteksten. Vedtakene fra 2011 og 2010 mangler tilstrekkelig redegjørelse for de faktiske forhold som skolen legger til grunn for vedtaket, og hvilke undersøkelser som er gjort fra skolens side for å klarlegge disse. Vedtaket fra 2009 har en god redegjørelse for de faktiske forhold, og hvilke undersøkelser som er gjort i forbindelse med saken.

Ingen av vedtakene tar eksplisitt stilling til om retten til et godt psykososialt miljø er oppfylt eller brutt etter § 9a-3, jf. § 9a-1. Alle vedtakene inneholder tiltak, og en evaluering av disse. Alle vedtakene har opplysning om klageadgang, men vedtaket fra 2011 mangler opplysninger om hvem som er klageinstans.

Skolens enkeltvedtak er derfor ikke i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse i § 25.

I innsendt dokumentasjon av 15.11.11 har kommunen utarbeidet ny felles vedtaksmal etter opplæringslovens § 9a-3 for skolene i Strand. Den inneholder nå et punkt som viser at skolen må ta stilling til om elevens rett etter § 9a-3 er brutt/oppfylt, den viser til lovhjemmel og gjengir lovteksten i § 9a-3, og den har et punkt der skolen skal redegjøre for de faktiske forhold i saken. Fylkesmannen mener det også bør tas inn en henvisning til § 9a-1 i vedtaket, men at skolen med dette har rettet opp de forhold som det ble varslet pålegg om i den foreløpige rapporten.

### **Fylkesmannens konklusjon:**

Dersom tilsatte ved Jørpeland ungdomsskole får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, vil de undersøke saken, varsle ledelsen og om nødvendig gripe inn. Jørpeland ungdomsskole ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Skolen setter i verk og følger opp tiltak når foreldre eller andre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Jørpeland ungdomsskole fatter også enkeltvedtak i slike tilfeller, og enkeltvedtakene er i tråd med kravene i forvaltningsloven. Skolen ivaretar dermed elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

### **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 bl.a 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 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet.

Det er også informert nærmere om de rettslige kravene på formøte/åpningsmøte.

### **Dokumentasjon og vurdering**

Den skriftlige dokumentasjonen og intervju viser at Jørpeland ungdomsskole har elevråd, som har jevnlig møter. Referat fra møter og intervju viser at elevrådet har behandlet trivselsundersøkelsen på møte i mars 2011. Det forelå imidlertid på intervjutidspunktet ikke skriftlige rutiner for å involvere og engasjere elevene i arbeidet med et godt psykososialt miljø.

Det er opprettet FAU ved Jørpeland ungdomsskole som har jevnlig møter. Det går fram av kommunens nye årshjul at resultatet fra elevundersøkelsen skal tas opp i FAU i mai.

Skolen har opprettet samarbeidsutvalg (SU). SU har hatt 2 møter til nå i 2011 (på intervjutidspunktet), 1 møte i 2010, og 1 møte i 2009. Etter Fylkesmannens vurdering



burde det vært noe oftere. Referatene synliggjør at elevenes psykososiale miljø jevnlig tas opp på møtene som orienteringssaker, eksempelvis resultatene fra elevundersøkelsen. Innsendte referat fra møtene i SU, viser at dette er lovlig sammensatt. I følge kommunens nye årshjul skal ordensreglementet behandles i SU i november hvert år, og resultatet fra elevundersøkelsen skal gjennomgås her i mai hvert år.

Arbeidet i skolemiljøutvalget (SMU) er synliggjort i referater. Disse viser at SMU er satt sammen med 5 representanter for skolen/kommunen, og 5 representanter for elever/foresatte, og var derfor ikke lovlig sammensatt på intervjutidspunktet. Av referatene går det fram at tema knyttet til elevenes psykososiale miljø har vært diskutert på møtene, eksempelvis elevundersøkelsen og orientering om kapittel 9a. I tillegg har SMU vært involvert i forhold til elevenes fysiske skolemiljø. Det forelå imidlertid på intervjutidspunktet ingen skriftlige rutiner for å holde SMU orientert om forhold som har vesentlig betydning for elevenes psykososiale miljø.

Intervju og dokumentasjon viser at elevenes psykososiale miljø er et viktig tema som alle råd og utvalg ved Jørpeland ungdomsskole jevnlig tar opp og diskuterer.

Skolen hadde på intervjutidspunktet ikke skriftlige rutiner for å holde råd og utvalg orientert om forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljø (utover at ordensreglementet og resultatet fra elevundersøkelsen skal tas opp i SU og FAU). Innsendt dokumentasjon av 15.11.2011 viser nå at skolen har utarbeidet skriftlige rutiner for å holde råd og utvalg orientert om saker som har vesentlig betydning for skolens psykososiale miljø. Møteinnkallinger til møte i SU og SMU den 08.11.2011 viser at disse er lovlig sammensatt.

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Jørpeland ungdomsskole har opprettet elevråd, FAU, skolemiljøutvalg (SMU) og samarbeidsutvalg (SU). Disse er lovlig sammensatt. Det avholdes jevnlig møter, og saker knyttet til elevenes psykososiale miljø har vært drøftet både i elevråd, FAU, SMU og SU.

Det er nå utarbeidet skriftlige rutiner for å holde råd og utvalg orienterte om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet.

## **4. Pålegg om retting**

Jørpeland ungdomsskole har nå rettet opp de forhold som det ble varslet pålegg om i den foreløpige rapporten, og det er derfor ikke grunnlag for å gi pålegg til kommunen.

Stavanger 21.12.2011

Lars Wetteland  
Tilsynsleder

Hallgeir Bø  
Ass. Utdanningsdirektør

Vedlegg:

1. Rettslige krav

## Vedlegg 1      Rettslige krav

### 1. Det forebyggende arbeidet

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

*Skolen skal drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fvsiske 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 avvende 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 rutinene 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 rutinene etterleves.

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 krenkelser
- 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 utsatt 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 loven<sup>3</sup> er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

Den ansattes handlingsplikt gjelder fra når han / hun får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" innebærer at den ansatte faktisk vet at en elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærer, eller andre ved skolen. En del av handlingsplikten er plikten til å undersøke om eleven faktisk har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger, og få klargjort hva som faktisk har skjedd. Handlingsplikten gjelder også dersom den ansatte får mistanke om at en elev er utsatt for

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

ord eller handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten blir gjeldende.

Den ansatte må når han/hun får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste steg. Skoleledelsen skal varsles, og i noen tilfeller har den ansatte plikt til å gripe inn. Dette må vurderes konkret i den enkelte situasjonen. I akutte situasjoner, for eksempel når elever slåss eller en overhører krenkende ord til en elev, er det naturlig å gripe inn straks og undersøke nærmere i etterkant hva som faktisk skjedde.

Det følger av § 9a-3 andre ledd at etter at den ansatte har undersøkt saken og kommet frem til at dette er forhold som bør følges opp, skal skoleledelsen informeres. Skoleledelsen plikter å sikre at alle saker de blir varslet om og blir fulgt opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 andre ledd skal tas på alvor. Skolen, ved skoleledelsen, plikter å undersøke saken ytterligere dersom det er behov for dette og sette i verk egne tiltak.

Skolen med alle sine ansatte må ha en felles forståelse av når det skal varsles, og hvordan varslingen skal skje. På samme måte må alle ved skolen ha et avklart forhold til terskelen for å gripe inn. Disse avklaringene og rutinene for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

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

I noen tilfeller vil tiltakene skolen iverksetter, likevel kreve at det blir fattet enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til denne at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempel på dett er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8a-1 tredje ledd. Ellers er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningslovens § 2 sett i sammenheng med karakteren av tiltaket som er avgjørende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensreglement og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som blir gjort for å gjennomføre opplæringa.

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

#### 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 saksbehandlinga ved skulen

*Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot kjenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.*

Skolen er pålagt gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik anmodning, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Det blir understreket at skolen alltid skal fatte enkeltvedtak når elever/foreldre anmoder om tiltak som omhandler det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfylder plikten til å fatte enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven likevel klage som om det var fattet enkeltvedtak.

Anmodninger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en anmodning fordi den ikke er skriftlig eller unnlate å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke

kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henvendelse. Dersom skolen er i tvil om en anmodning fra eleven/foreldre er en anmodning etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a og avklare om en anmodning fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en anmodning om tiltak. Den som tar imot anmodningen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. alle anmodninger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

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

Uavhengig av om anmodningen kan løses innefor klassen, skal den 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 sakar som har betydning for skolemiljøet.*

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