



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

## SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Strand kommune – Tau 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 15.09.2011
- 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 instruks. 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 kommunen.

I tillegg til de planer og rutiner som er felles i Strand kommune, har Tau ungdomsskole flere egne planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet blant elevene. Her kan særlig nevnes "Sosialpedagogisk plan for Tau ungdomsskole 2011/12" (SPP) som blant annet inneholder "rutiner for arbeid mot mobbing", "rutiner for varsling av skolens ledelse ved mistanke eller melding om mobbing", ordensreglement for Tau ungdomsskole med klasseregler, og til slutt en "konsekvenstrapp". Skolen har også rutiner for vakthold i friminuttene.

Sosialpedagogisk plan for Tau ungdomsskole inneholder blant annet skolens mål, som er "å skape et trygt og inkluderende læringsmiljø der elever og lærere har respekt for hverandre". Under avsnittet om rutiner for arbeidet mot mobbing heter det at skolens visjon er nulltoleranse ved mobbing, og målet er en skole uten mobbing.

SPP har også en plan for gjennomføring av minst 4 klassemøter årlig, som tar opp ulike emner knyttet til det å skape et godt psykososialt miljø, herunder ett møte i mars/april som har mobbing som tema. SPP har også et kapittel om mobbing, som inneholder en definisjon av mobbing, "mobberegler", hvordan voksne på skolen skal forholde seg til mobbing, og tiltak mot mobbing. Det går også fram av dette kapitlet at sosiallærer er ansvarlig for å gjennomføre årlig trivselsundersøkelse/mobbeundersøkelse (egen mal for denne), i tillegg til elevundersøkelsen.

SPP inneholder egne "rutiner for arbeid mot mobbing". Den gjelder der noen på skolen får kjennskap til det rutinen 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 atferd. Det er elevens individuelle følelse av, eller opplevelse av ubehag man plikter å undersøke.* Prosedyren inneholder videre rutiner for varsling av kontaktlærer, undersøkelse og stansing av negativ atferd, og videre retningslinjer for involvering av skolens ledelse i dette. Her er det i tillegg utfyllende/presiserende rutiner for dette i "rutiner for varsling av skolens ledelse ved mistanke eller melding om mobbing".

SPP 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 har ingen skriftlige rutiner for evaluering av SPP. Imidlertid viser intervju at planen gjennomgås jevnlig på fellestid på skolen i begynnelsen av hvert skoleår, og evalueres samtidig. Verken referat fra SU eller intervju viser at planen har vært tatt opp der. Planen vedtas imidlertid som gjeldende for ett år om gangen, og Fylkesmannen mener det i dette ligger en rutine om at planen må vurderes på nytt hvert år. Innsendt dokumentasjon av 15.11.2011 viser 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 SPP 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.

Tau 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 møtene i SU, FAU eller elevråd viser heller ikke at dette har vært tema på noen av møtene der.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Tau 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 etterlevs 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**

Tau ungdomsskole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet i form av *Sosialpedagogisk plan for Tau ungdomsskole 2011/2012*, særlig dens avsnitt om "rutiner for arbeid mot mobbing" og dens "konsekvenstrapp". Skolen har som tidligere nevnt også et dokument som kalles "rutiner for varsling av skolens ledelse ved mistanke eller melding om mobbing". I tillegg har skolen et ordensreglement med sanksjoner, i tillegg til "klasseregler".

SPP, med utfyllende presiseringer i "rutiner for varsling av ledelsen...", forklarer hva de tilsatte skal gjøre hvis de får melding, mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for "negativ atferd" eller mobbing. Innholdet i disse er gjennomgått ovenfor under det forebyggende arbeidet.

Intervjuene viser at de tilsatte ved Tau 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.

"Rutiner for arbeid mot mobbing" inneholder et punkt som slår fast at "opplæringslovens § 9a-3 forplikter skolen ved rektor å fatte enkeltvedtak ut i fra melding om krenkende atferd". Rutinen inneholder deretter et sitat av § 9a-3 tredje ledd, og en understrekning av skolens plikt til å fatte enkeltvedtak dersom elever eller foreldre ber om det. Intervju viser at de ansatte er kjent med disse, og at elever/foresatte blir informert om retten til å få enkeltvedtak gjennom en generell informasjon på foreldremøter.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt enkeltvedtak fra 4 saker (2 fra 2011, og 2 som er eldre) ved Tau ungdomsskole som gjelder det psykososiale miljøet. I tillegg har vi fått tilsendt en vedtaksmal fra kommunen.

Vedtakene (og malen) har ikke sitert alle relevante deler av lovteksten. Det ene vedtaket fra 2011 har en fin gjennomgang av de faktiske forhold i saken, mens det andre vedtaket fra 2011 bare gjør rede for hva klager hevder, uten at skolen sier noe om hvilke faktiske forhold den selv legger til grunn for vedtaket. I det siste vedtaket blandes også undersøkelser for å klarlegge de faktiske forhold sammen med tiltak for å oppfylle retten til et godt psykososialt miljø for eleven.

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

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

De to vedtakene fra 2011 er underskrevet av sosiallærer på skolen. Vedtak etter § 9a-3 må imidlertid underskives av rektor (eller den som fungerer i rektors sted) for å være gyldige. Intervju viser imidlertid at praksisen allerede er endret, slik at det nå er rektor som skal fatte vedtak i disse sakene.

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 Tau 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. Tau 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. Tau 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 bla 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 Tau ungdomsskole har elevråd, som har jevnlig møter. Referat fra møter og intervju viser imidlertid at elevrådet i liten grad har vært involvert i saker som gjelder det psykososiale miljøet på skolen. Det forelå på



intervjutidspunktet heller ikke skriftlige rutiner for å involvere og engasjere elevene i arbeidet med et godt psykososialt miljø.

Det er opprettet FAU ved Tau ungdomsskole som har jevnlige møter. Ingen referat viser at saker som gjelder elevenes psykososiale miljø er tatt opp.

Skolen har opprettet samarbeidsutvalg (SU) som har jevnlige møter. Skolen hadde på intervjutidspunktet imidlertid ikke opprettet eget Skolemiljøutvalg (SMU), adskilt fra SU. SU består av 5 representanter fra skolen/kommunen og 6 representanter fra elever/foresatte. Det var dermed på intervjutidspunktet ikke lovlig sammensatt etter regelen i opplæringslovens § 11-1 første ledd. I kommunens nye årshjul går det fram at SU i november skal behandle ordensreglementet, og i mai skal resultatene fra elevundersøkelsen gjennomgås. Det forelå på intervjutidspunktet ikke generelle rutiner for å holde SU orientert om saker som gjelder vesentlige forhold knyttet til det psykososiale miljøet (eksempelvis SPP), og ingen referat viser at slike saker har vært drøftet i SU.

Intervju og referat kan ikke dokumentere at elevenes psykososiale miljø blir drøftet i skolens råd og utvalg. Det forelå på intervjutidspunktet heller ingen skriftlige eller andre rutiner for å holde råd og utvalg orientert om vesentlige forhold knyttet til det psykososiale miljøet (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. Innsendt oversikt over sammensetning av SU/SMU/FAU ved Tau ungdomsskole for 2011/12 viser at råd og utvalg ble konstituert 26.09.2011, og lovlig sammensatt.

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Tau ungdomsskole har opprettet elevråd, FAU, samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU). Disse er lovlig sammensatt.

Det avholdes jevnlige møter i råd og utvalg, og 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**

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

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

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 saksbehandlninga 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 oppfyller 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.