



FYLKESMANNEN I
MØRE OG ROMSDAL

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Rauma kommune
Åndalsnes ungdomsskole

Sak: 2014/790

Dato: 16. juni 2014

Tilsynsgruppe:
Silje Veronika Reinaas og Ole Arne Opstad

Innhold

1. Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø.....	3
Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a-4 om internkontroll	3
Kommunens ansvar	3
Formålet med tilsynet.....	3
De overordnede formålene med det felles nasjonale tilsynet i 2010, 2011 og 2012 er å:	4
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
Gangen i tilsynet	4
3. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner	4
3.1 Forebyggende arbeid og internkontroll.....	5
Rettslige krav	5
Dokumentasjon og vurdering	5
Fylkesmannens konklusjon.....	5
3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen.....	6
Rettslige krav	6
Dokumentasjon og vurdering som gjelder handlingsplikten:	6
Fylkesmannens konklusjon.....	6
Dokumentasjon og vurdering som gjelder vedtaksplikten:	6
Fylkesmannens konklusjon.....	7
3.3 Brukermedvirkning.....	7
Rettslige krav	7
Dokumentasjon og vurdering	7
Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Avslutning av tilsynet:	8
Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon fra Åndalsnes ungdomsskole.....	9
Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet, Åndalsnes ungdomsskole	10
Vedlegg 3 Rettslige krav	11
1 Det forebyggende arbeidet	11
2 Det individrettede arbeidet	12
3 Brukermedvirkning	14

1. Tema for tilsynet:

Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Det er gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 2013 der temaet er skolens arbeid med elevenes rett til et godt psykososialt miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Tilsynet med Rauma kommune i 2014, er en videreføring av det nasjonale tilsynet. Hovedregelen for tilsynet er § 9a-1, og de andre bestemmelsene som er kontrollerte, må ses i lys av denne. Tilsynet er likevel avgrenset til å gjelde skolens arbeid med det psykososiale miljøet.

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

- Det førebyggende arbeidet ved skolen, § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.
- Det individuelt rettede arbeidet ved skolen, § 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 lovkravene. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet i kommunene. I det felles nasjonale tilsynet 2010 – 2013, er det internkontrollen ved hver enkelt skole knyttet opp mot elevenes psykososiale miljø, det blir ført tilsyn med. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette, er særlig 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 bestemmelsene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver skole etterlever kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenestene og aktivitetene loven omtaler.

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 etter kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at det er kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter, selv om det tilsynet har undersøkt er handlinger som skjer i skolen. Kommunen er derfor adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med kommuneloven § 60 d.

opplæringslova § 14-1 tredje avsnitt.

Formålet med tilsynet

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

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



De overordnede formålene med det felles nasjonale tilsynet 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 de får kunnskap eller mistanke om
- sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at elever, foreldre, råd og utvalg blir involverte og engasjerte i skolemiljøarbeidet

Vi vil presisere at tilsynsrapporten ikke gir en fullstendig vurdering av skoleeieren og skolen. Rapporten omhandler kun resultat knyttet til det temaet som er valgt for det felles nasjonale tilsynet 2010 – 2013.

2. Gjennomføring av tilsynet

I henhold til opplæringsloven § 14-1 første ledd har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Fylkesmannen skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet har vært gjennomført ved å innhente og vurdere dokumentasjon, skriftlige redegjørelser og muntlige opplysninger.

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

Gangen i tilsynet

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra kommunen og skolen, datert 29.01.2014
- Mottak av dokumentasjon/redegjørelser fra skolene 05.03.2014
- Dagsorden for tilsynet i brev 29.01.2014
- Åpningsmøte 20.03.2014
- Intervju/samtaler 20.03.2014
- Tilsynsrapport datert 16.06.2014
- Rapporten blir offentlig tilgjengelig på Fylkesmannen i Møre og Romsdal sin hjemmeside.

3. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer i åpningsmøtet (20.03.2014). De rettslige kravene er vedlagt i vedlegg 3 til denne rapporten. Vi viser også til rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø, Udir-2-2010.

3.1 Forebyggende arbeid og internkontroll

For å oppnå et godt psykososialt miljø, er det en nødvendig forutsetning at det blir gjort et forebyggende arbeid som skal hindre 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, er opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleeiere og skoleledere skal arbeide forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig. Bestemmelsene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Se vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Gjennom intervju og samtaler, samt den innsendte dokumentasjonen, har vi fått en god oversikt over det forebyggende arbeidet som er gjort ved Åndalsnes ungdomsskole.

Skolen har flere skriftlige planer, skjema og rutineark som synliggjør det forebyggende arbeidet. Av planer viser vi særlig til: - «Plan for elevenes skolemiljø» og skolens arbeid med «Positivt skolemiljø» (PSM). Skolen har siden midten av 1990-tallet arbeidet systematisk med PSM, og satset på tverrfaglig arbeid med kunstfagene. Sang, musikk, dans, drama, teater, film og kunst inngår som metode i alle fag. Skolen mener at denne satsingen har, og har hatt, en sterk positiv effekt på skolemiljøet, og at den skaper trivsel, trygghet og tilhørighet, som igjen danner grunnlag for et godt læringsmiljø.

I skolens plan er «mobbing eller plaging» definert som psykisk og/eller fysisk vold rettet mot et offer, utført av enkeltpersoner eller grupper. Videre presiseres det at mobbing forutsetter et ujevnt styrkeforhold mellom offer og plager, og at episodene gjentas over tid. Mobbing er ikke en konflikt, men et overgrep. Det gis også eksempler på ulike former for mobbing; - fysisk plaging, erting, utestenging og ryktespredning.

Skolens plan omfatter fire hovedområder: Forebygging, avdekking, intervensjon og oppfølging. Forebygging er satt inn i et årshjul, der det fremgår hva som skal skje til hvilken tid, og hvem som har ansvaret for utførelse.

Skolen benytter elevsamtaler, utviklingssamtaler, foreldresamtaler, foreldremøter, elevundersøkelser mv. for å innhente kunnskap om miljøet ved skolen. Videre er det utviklet skjema for henstilling/klage i henhold til opplæringsloven kapittel 9a.

Det er opplyst at det gjennomføres elevsamtaler tidlig på 8. trinn, og at klassene finner på ting/aktiviteter som er sosialt. Lærerne observerer også da, og tar opp ting på teammøte etterpå. Elevundersøkelse blir gjennomført på alle trinn, og rektor legger fram resultatet for de ansatte. De diskuterer og setter inn tiltak (samtaler, klassemiljø) på områder der det trengs. Både foreldre og SU får vite resultatene.

Fylkesmannens konklusjon

Åndalsnes ungdomsskole oppfyller kravene i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd, om en internkontroll som sikrer et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

Det forebyggende arbeidet må ses i sammenheng med det individuelt rettede arbeidet ved skolen. Det er viktig for oppfyllelsen av kravene i opplæringsloven at de planlagte forebyggende tiltakene, 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 stiller opp særskilte plikter for skolen knyttet til det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldrene særskilte rettigheter knyttet til saksbehandlingen ved skolen. Ved å kontrollere hvordan skolene etterlever de konkrete pliktene i § 9a-3 andre og tredje ledd, vil tilsynet kunne medvirke 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. Det individrettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven. Bestemmelsene presiserer at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer plikt til å foreta undersøkelser, plikt til å varsle rektor og plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig. Videre blir skolen pålagt å behandle oppfordringer fra elever og/eller foreldre som angår det psykososiale miljøet, etter bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Se vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering som gjelder handlingsplikten:

Av de dokumentene/planene som er omtalt ovenfor, samt intervju/samtaler, har skolen dokumentert innarbeidede rutiner for hvordan man skal handle når det er mistanke om krenkende atferd; - ved å undersøke, gripe inn og/eller melde fra.

Skolens «Plan for elevenes skolemiljø» punkt 3 omhandler rutiner for hvordan de ansatte skal handle dersom mobbing avdekkes. Kontaktlærer eller annen voksen som har elevens tillit skal gjennomføre samtaler med «mobbeoffer». Det skal også gjennomføres samtaler med eleven(e) som mobber. Målet er at mobbingen skal opphøre umiddelbart, og foreldre kobles inn. En rekke aktuelle sanksjoner er også listet opp.

Under punkt 4 fremgår det at både «mobbeoffer» og «mobber» skal følges opp, og at begge parter skal ivaretas.

Det er opplyst at praktiske handlings- og løsningsalternativer i slike saker blir drøftet i de ukentlige møtene, der alle de ansatte deltar. Innholdet i opplæringsloven kapittel 9a blir alltid gjennomgått og informert om ved oppstart av nytt skoleår. Gjennom intervju og samtaler fikk vi inntrykk av at informasjonen og dermed konsekvensen av handlingsplikten, var godt ivaretatt.

Meldingsrutinene og kontakten «oppover» i ansvarskjeden fungerer bra. Vanligvis blir kontaktlærer varslet, som så avgjør om dette skal gå videre til skoleledelsen. Ledelsen mener at det er en forsvarlig meldingsrutine som blir gjennomført, og at ledelsen blir koblet inn og får nødvendig informasjon, slik som forventet og avtalt.

Fylkesmannens konklusjon

Åndalsnes ungdomsskole oppfyller handlingsplikten i medhold av opplæringsloven § 9a-3 andre ledd om å undersøke, varsle og/eller gripe inn ved mistanke om krenkende atferd.

Dokumentasjon og vurdering som gjelder vedtaksplikten:

Det er opplyst at det ikke har blitt fattet noen vedtak dette skoleåret, da det ikke har vært nødvendig. Videre opplyses det at skolen tidligere har fattet vedtak, uten at det er fremlagt vedtak fra tidligere år.

Skoleledelsen mener å forstå vedtaksplikten og hva denne handler om. I «Plan for elevenes skolemiljø» slås det fast at rektor skal avgjøre om det skal fattes enkeltvedtak i de aktuelle tilfeller, og at foreldre også kan be skolen om å ta affære, hvilket medfører at rektor må fatte et enkeltvedtak. Det er utarbeidet et skjema til bruk i slike saker; «Skjema for henstilling/klage ihht opplæringsloven § 9A».

Det framgår av intervju og samtaler at det er informert om vedtaksplikten på et foreldremøte vinteren 2014. Det er uklart hvorvidt, og i hvor stor grad, dette har blitt gjort tidligere. Fylkesmannen er således usikker på om de foresatte har fått tilstrekkelig informasjon om vedtaksplikten til å være i stand til å kreve tiltak/vedtak, jf. forvaltningsloven § 11.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved at en skole av en slik størrelse som Åndalsnes ungdomsskole ikke har fattet noen enkeltvedtak det siste året. Videre er det uklart i hvor stort omfang det har vært gjort tidligere. Fylkesmannen er således usikker på om det alltid blir fattet enkeltvedtak når plikten slår inn, men på den annen side er det ikke avdekket saker med oppfordringer om tiltak der det ikke har vært fattet enkeltvedtak. Det framgår at skoleledelsen har god kjennskap til plikten til å fatte enkeltvedtak.

Fylkesmannens konklusjon

Det er sannsynliggjort at Åndalsnes ungdomsskole oppfyller vedtaksplikten i medhold av opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elever og foreldre skal få mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Ett av virkemidlene fra lovgiver for å sikre brukermedvirkning, har vært å stille krav til opprettelse av ulike råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene mulighet til å uttale seg før endelige beslutninger tas.

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 virkemidler som verdsettelse, aktiv deltakelse og medvirkning, er noe som må foregå kontinuerlig i hverdagen.

Det er «skolen» som skal sørge for at elevene blir engasjerte i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenhengen vil si skoleledelsen. Dersom det ikke er tilrettelagt for at elevene eller de foresatte blir involverte og engasjerte i skolemiljøarbeidet, er det skoleeier som blir gjort ansvarlig.

Rettslige krav

§ 9a-5 slår fast at elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og i gjennomføringen av det. Ellers er det gitt regler for ulike organer for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår bl.a. at rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og *reell* mulighet til å uttale seg. Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike råd og utvalg må innarbeides i internkontrollen ved skolen etter § 9a-4. Se vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering som gjelder brukermedvirkning:

Av innsendt dokumentasjon fremgår det at skolen har opprettet elevråd som er satt sammen med to elever fra hver klasse. Det er sendt inn referat i perioden september 2013 – februar 2014. Aktuelle saker som gjelder elevmiljøet er drøftet og behandlet.

Det er opplyst at elevrådet kunne vist mer engasjement dette året, og at de vil få flere saker å jobbe med. Vi forstår det slik at det er et bra engasjement for skolemiljøet hos elevene, men at dette engasjementet ikke kommer fram på samme måten i elevrådet som i den enkelte klasse.

FAU (foreldrerådets samarbeidsutvalg), SU (samarbeidsutvalg) og SMU (skolemiljøutvalg) er opprettet. Som dokumentasjon har vi fått innsendt tre referat fra møter i FAU, to referat fra SU og ett referat fra SMU dette skoleåret.

Det fremgår av referatene at saker som angår skolemiljøet blir behandlet og drøftet. Dette gjelder elevundersøkelsen og plan for elevenes skolemiljø, herunder kartleggingsskjema for å kunne avdekke mistriksel og mobbing. Videre har mobilvett og digital mobbing vært et tema i møtene. Skolen arrangerte også en foreldrekveld hvor digital mobbing var tema.

Fylkesmannens konklusjon

Åndalsnes ungdomsskole oppfyller kravene om brukermedvirkning i medhold av opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd og kapittel 11.

4. Avslutning av tilsynet

Tilsynet blir med dette avsluttet uten at det er avdekket lovbrudd med pålegg om retting. Rapporten innebærer således ikke noe enkeltvedtak med tilhørende klageadgang. Denne konklusjonen er basert på det kildematerialet det er redegjort for i denne rapporten og med utgangspunkt i status på tidspunktet for tilsynets avslutning.

Alv Walgermo
Utdanningsdirektør

Silje Veronika Reinaas
Fagkoordinator

Vedlegg:

1. Oversikt over innsendt dokumentasjon
2. Oversikt over de som er intervjuet
3. Rettslige krav



Vedlegg 1:

Oversikt over innsendt dokumentasjon fra Åndalsnes ungdomsskole

Oversendelsesbrev fra rektor – datert 04.03.2014, med følgende vedlegg:

1. Plan for elevenes skolemiljø, der bl.a. inngår;
 - plan/rutiner for arbeidet med det psykososiale miljøet
 - rutiner for kartlegginger/undersøkelser
 - rutiner for informasjon, avdekking, intervensjon og oppfølging
 - mal for elevsamtaler
 - informasjon om klagemulighet og saksgang
 - mal for henstilling/klage
2. Ordensreglement
3. Referat fra møter i Elevrådet
4. Referat fra møter i FAU
5. Referat fra møter i SU
6. Referat fra møte i SMU
7. Resultat fra Elevundersøkelsen
8. Eksempel på lokal miljøundersøkelse, 9. trinn 2014
9. Undersøkelsen *Ung i Rauma*

Vedlegg 2:

Oversikt over de som er intervjuet ved Åndalsnes ungdomsskole

Assistenter:

Kristin Klami
Siw Anita Blichfeldt Moa

Lærere:

Kim Hugo Nyheim
Gerd Jorun Bjerkelund
Anja Neraas

Rektor:

Geir Grav

Det er også gjennomført samtaler med representanter for elevrådet, FAU og skoleeier. Skoleeier var representert ved fagsjef for oppvekst, Kåre Straume.

Vedlegg 3 Rettslige krav

1 Det forebyggende arbeidet

§ 9a-4, Systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene (internkontroll)

Skolen skal aktivt drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av dette kapittelet blir oppfylt.

Skoleledelsen har ansvaret for den daglige gjennomføringen 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 fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet.

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. Det vil si 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 elevens rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke være passiv og avvente at en situasjon oppstår, som for eksempel at læreren faktisk ser mobbing eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig mener man 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 pågå hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i ei hylle, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutinene må være innarbeidede og må følges av personalet når det blir arbeidet 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 problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevens opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problem 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 sette i verk 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
- 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 gjelder skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir iverksatt 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 tas inn. 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 se til 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 også trekke inn vurdering i orden og i oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

2 Det individrettede arbeidet

Skoleeier, skolen, rektor og alle ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individrettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven.

- Handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd
- Plikten til å behandle oppfordringer om tiltak fra elever/foreldre som enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd

Handlingsplikten

§ 9a-3 andre ledd – plikten til å undersøke, varsle og gripe inn

Dersom noen som er ansatt ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe direkte inn.

Bestemmelsen slår fast at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer

- plikt til å foreta 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 forearbeidene til loven¹ er det sagt at "*ansatte*" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet på skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og rengjøringspersonale.

Den ansattes handlingsplikt trer inn når hun/han får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "*Kunnskap om*" vil si 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. 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 en mistanke om at en elev er utsatt for ord og handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten trer inn.

Den ansatte må, når hun/han får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste trinn. Skoleledelsen skal varsles, og i noen tilfelle 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 man 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 til at dette er forhold som bør følges opp, skal skoleledelsen informeres. Skoleledelsen plikter å sikre at alle saker de blir varslet om også blir fulgt 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 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 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 blir satt i verk 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 fratar likevel ikke skolen ansvaret for å følge opp saken på hensiktsmessig måte.

I noen tilfeller vil tiltakene skolen setter i verk, likevel kreve at det blir fattet enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til opplæringsloven at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempel på dette er utvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje ledd. Ellers er det definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 sett hen til karakteren av tiltaket som er avgjørende for om reglene om enkeltvedtak skal brukes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensmessige og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som blir gjort for å gjennomføre opplæringen.

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

Plikta til å behandle oppfordringer om tiltak fra elever/foreldre

§ 9a-3 tredje ledd – Eleven/ foreldrenes rett til å be om tiltak og saksbehandlingen ved skolen

Dersom en elev eller forelder ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, vil det likevel kunne klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som

¹ Se Ot. prp. nr. 72 (2001-2002).



om det var fattet enkeltvedtak.

Skolen er pålagt gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle oppfordringer fra elever eller foreldre som gjelder det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik oppfordring, må skolen så fort som 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 oppfordrer om tiltak som gjelder 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.

Oppfordringer fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige forespørsler. Skolen kan ikke avvise en oppfordring fordi den ikke er skriftlig eller ikke oppgir hvilke tiltak eleven/foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig oppfordring. Dersom skolen er i tvil om en oppfordring fra eleven/foreldrene er en oppfordring 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 oppfordring fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en oppfordring om tiltak. Den som tar imot forespørselen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle oppfordringer, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

Oppfordringen skal normalt rettes til skoleledelsen ved rektor, men oppfordringer kan også rettes til lærere og andre ansatte. Dersom oppfordringen blir rettet til en lærer, må han/hun vurdere hva oppfordringen 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 oppfordringen kan løses innenfor klassen, skal denne bringes videre til skoleledelsen. En oppfordring 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 knyttet til det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen slår også fast at saken skal behandles *”så fort som mulig”*, og dersom det ikke er fattet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven *”innen rimelig tid”*, kan eleven/foreldrene klage som om skolen hadde fattet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorganet 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.

Ellers 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 oppfordring, er dette alvorlig og kan få konsekvenser, f.eks. etter straffebestemmelsen i §9a-7.

3 Brukermedvirkning

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

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet

Elevene skal engasjeres i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for helse, miljø og sikkerhet ved skolen. Skolen skal legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturlig for de enkelte årstrinn.



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, deltakelse i gjennomføring av 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 og å gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatte.

Elevenes deltakelse i skolemiljøarbeidet skal være sikret i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.

I loven § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organ for brukermedvirkning regulert. De råd og utvalg opplæringsloven stiller krav til at skolene skal opprette, er:

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

Råd og utvalg skal gis relevant informasjon og en *reell* sjanse til å uttale seg, jf. § 9a-6.

§ 9a-6 - Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og dessuten elevrådet og foreldrerådet skal holdes løpende orientert om alle forhold - herunder hendelser, planer og vedtak - som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Råd og utvalg har ved forespørsel rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ved skolen.

Råd og utvalg som er nevnt i første ledd, skal så tidlig som mulig tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved den enkelte skole, og har rett til å uttale seg og komme med synspunkt i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over forhold ved skolemiljøet som kan ha negativ innvirkning for helsen til elevene, skal elevene og de foresatte så fort som mulig varsles om det.

Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike råd og utvalg må innarbeides i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.