



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES
PSYKOSOSIALE MILJØ –
KONTROLL MED ENDRING AV PRAKSIS

Haugesund kommune – Solvang skole

Innhold

1. Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø - kontroll med endring av praksis	3
2. Gjennomføring av tilsynet	4
3. Kontrollområde for tilsynet	4
3.1 Forebyggende arbeid	4
3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen	5
4. Pålegg om retting.....	7
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	8
6. Klageadgang	8
Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon.....	9
Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet.....	10
Vedlegg 3 Rettslige krav	11

1. Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø - kontroll med endring av praksis

I 2010 ble det gjennomført felles nasjonalt tilsyn med temaet "skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø", jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet var § 9a-1, og de andre reglene som ble kontrollert ble sett i sammenheng med denne.

I 2012 blir det gjennomført oppfølging av det felles nasjonale tilsynet som ble gjennomført i 2010. Formålet er hovedsakelig å kontrollere om skoleeierne har sørget for å endre lovstridig praksis, dvs. at det blir gjennomført kontroll av påleggene som ble gitt i 2010.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet var i 2010 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.

Ved felles nasjonalt tilsyn i 2010 gav ikke Fylkesmannen pålegg om retting knyttet til brukermedvirkning ved Solvang skole. I 2012 er det derfor ikke ført kontroll med endring av praksis i tilknytning til "brukermedvirkning".

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, avgrenset til de punktene det ble gitt pålegg om å endre ved tilsynet i 2010.

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

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 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

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 skolenes 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.

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, jf. kommuneloven § 60c.

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

- Melding om tilsyn med pålegg om å sende inn dokumentasjon fra skolen datert 16.05.12.
- Mottak av dokumentasjon fra skolen 17.08.12.
- Åpningsmøte 06.09.12
- Intervju og samtaler 06.09.12
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 12.10.12
- Sluttmøte 16.10.12
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 06.11.12
- Endelig tilsynsrapport 07.11.12

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

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

Rettslige krav

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

Reglene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på åpningsmøte 06.09.12. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet¹, og de er omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø.²

Pålegg 2010

Ved felles nasjonalt tilsyn i 2010 gav Fylkesmannen følgende pålegg om retting knyttet til skolens forebyggende arbeid – opplæringslovens § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd:

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

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

“Haugesund kommune skal sørge for at Solvang skole jobber aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt skolemiljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Haugesund kommune må i denne forbindelse se til at Solvang skole:

- a. Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak etter henstilling om tiltak, jf. § 9a-3 tredje ledd.*
- b. Etablerer skriftlige rutiner for brukermedvirkning jf. kap. 11, herunder rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene, jf. §§ 9a-5 og 9a-6.”*

Dokumentasjon og vurdering

Solvang skole har blant annet lagt fram for tilsynet “Rutine for å fatte enkeltvedtak etter henstilling om tiltak, jf. § 9a-3”. Dette er en rutine som beskriver hvordan skolen skal registrere og saksbehandle henstillinger “ved mobbeepisoder, vold, rasisme eller diskriminering”. I rutinen blir det også beskrevet hvem som har ansvaret for å utføre de ulike trinnene i saksbehandlingen.

Solvang skole har også skriftlige rutiner for arbeidet i foreldrerådet, i foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget. Skolen har videre en rutine som beskriver aktuelle arbeidsoppgaver for foreldrekontaktene. Rutinebeskrivelsen “Rutine for informasjon om kapittel 9a i opplæringsloven” inneholder rutiner for hvilken informasjon som skal bli gitt råd og utvalg i oppstarten av nytt skoleår, samt rutiner for å sikre at råd og utvalg holdes løpende orientert og oppdatert på undersøkelser, hendelser og planer som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Gjennom intervju kom det fram at de ulike rutineene er godt kjent, og de blir etterlevd i praksis på skolen. Etter Fylkesmannens vurdering er det gode og formålstjenlige rutinebeskrivelser som er lagt fram for tilsynet.

Fylkesmannens konklusjon

Solvang skole har rutiner for å fatte enkeltvedtak etter henstilling om tiltak. Skolen har også skriftlige rutiner for brukermedvirkning, og rutiner som sikrer informasjon og varsling til ulike råd og utvalg.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

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 gir særskilte plikter for skolen knyttet det psykososiale miljøet, og gir eleven/foreldrene særskilte rettigheter i tilknytning til saksbehandlingen ved skolen. Ved å kontrollere hvordan skolene etterlever de konkrete pliktene i § 9a-3 andre og tredje ledd, vil tilsynet kunne bidra til å sikre at skolene i praksis arbeider for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Rettslige krav

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

Se for øvrig vedlegg 3 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på åpningsmøtet 06.09.12.

Pålegg 2010

Ved felles nasjonalt tilsyn i 2010 gav Fylkesmannen følgende pålegg om retting knyttet til det individuelt rettede arbeidet:

"Haugesund kommune skal sørge for at Solvang skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Haugesund kommune må i denne forbindelse se til at Solvang skole:

a. Treffer enkeltvedtak for alle henstillinger

b. Følger reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven når det hva gjelder skriftlighet, begrunnelse og opplysninger om klageinstans."

Dokumentasjon og vurdering

Gjennom intervju, samt en skriftlig oversikt fra skolen om hvordan en henvendelse fra en foresatt er blitt fulgt opp fra skolens side, kommer det etter Fylkesmannens vurdering fram at det har vært situasjoner der foresatte har bedt om tiltak uten at det har blitt fattet enkeltvedtak ved skolen. Fylkesmannen vil understreke at skolen har vedtaksplikt i saker der elev eller foreldre ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet.

Solvang skole har for øvrig lagt fram ett enkeltvedtak for tilsynet. Det går fram av enkeltvedtaket at rektor ble kontaktet av en foresatt. Den foresatte mente at en elev hadde blitt mobbet over tid. En uke etter at foresatt hadde henvendt seg muntlig til skolen, sendte foresatt en skriftlig henstilling til skolen. Skolen fattet imidlertid ikke enkeltvedtak før det var gått om lag 3 måneder fra første henvendelse.

I enkeltvedtaket beskriver skolen konkrete tiltak som ble iverksatt, og hvem som var ansvarlige for gjennomføring av disse tiltakene overfor eleven. Noen av tiltakene ble iverksatt umiddelbart etter at foresatt første gang tok kontakt med rektor. Skolen hadde videre blant annet hatt flere møter med foresatt for å bli informert om hendelser og for å drøfte tiltak. Det er gjort nødvendige undersøkelser og observasjoner av situasjonen.

Som tidligere nevnt går det fram av enkeltvedtaket at det gikk om lag tre måneder fra skolen mottok henstilling om tiltak, til enkeltvedtaket ble fattet. I opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd heter det at *"Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane 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 vart gjort enkeltvedtak."* Hva som anses som *"snarast mogleg"* må vurderes konkret i den enkelte sak, men må tolkes strengt.

Fylkesmannen understreker at vilkåret om å fatte enkeltvedtaket *"snarast mogleg"* også må ses i forhold til at skolen får anledning til å foreta nødvendige undersøkelser og utredning, slik at enkeltvedtaket kan fattes på et forsvarlig grunnlag jf. forvaltningslovens § 17. Dersom skolen har behov for å foreta undersøkelser som kan ta noe tid, skal skolen gi eleven eller foresatte et foreløpig svar og angi forventet saksbehandlingstid, jf. forvaltningslovens § 11a..

Etter Fylkesmannens vurdering kan det se ut som om enkeltvedtaket er fattet etter at saken er avsluttet, i og med at det har gått lang tid fra henstilling fra foresatt til enkeltvedtaket ble fattet.

I enkeltvedtaket er opplæringslovens § 9a-3 sitert. Det er ikke vist til opplæringslovens § 9a-1 hvor retten til et godt psykososialt miljø er hjemlet. Skolen tar i vedtaket ikke konkret stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø etter § 9a-1 er brutt eller ikke. Det går imidlertid indirekte fram av enkeltvedtaket at elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt, i og med at det er blitt satt i verk tiltak for å forhindre at mobbing finner sted. Fylkesmannen vil i denne sammenhengen understreke at både i de tilfeller der skolen mener at elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og i de tilfeller skolen mener at elevens rett til et godt psykososialt miljø ikke er brutt, skal skolen fatte enkeltvedtak.

Enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang i henhold til forvaltningslovens bestemmelser, men informasjon om klageadgang vil i praksis ha liten betydning når saken er avsluttet. Det er en forutsetning at skolens handlinger er etterprøvbare, slik at elev og foresatt har mulighet til å klage på enkeltvedtaket dersom de ikke er tilfredse med dette.

Skolen har som tidligere nevnt lagt fram en oversikt over hvordan de har håndtert en konkret henstilling om tiltak fra foresatte hvor det ikke er fattet enkeltvedtak, jf. opplæringslovens § 9a-3. Det går fram av e-posten foresatt har sendt til skolen at det kreves tiltak for å ordne opp i en sak der en elev blir utsatt for mobbing. Videre er det beskrevet hvordan skolen har håndtert situasjonen, noe som viser at prosessen og rutinene ved skolen i forbindelse med henstillinger fungerer i praksis. Etter Fylkesmannens vurdering var dette en henstilling om tiltak fra foresatte, og det skulle ha vært fattet enkeltvedtak.

Fylkesmannens konklusjon

Solvang skole fatter ikke enkeltvedtak ved alle henstillinger om tiltak, og enkeltvedtaket blir ikke fattet "snarast mogleg", jf. § 9a-3 tredje ledd. Solvang skole tar heller ikke stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt eller ikke, jf. § 9a-1.

4. Pålegg om retting

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

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

Haugesund kommune skal sørge for at Solvang skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Haugesund kommune må i denne forbindelse se til at Solvang skole:

- a. Fatter enkeltvedtak ved alle henstillinger om tiltak knyttet til elevenes psykososiale miljø.
- b. Fatter enkeltvedtak "snarast mogleg" etter henstilling.
- c. I enkeltvedtak tar stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø etter opplæringslovens § 9a-1 er brutt eller ikke.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Tiltak for å rette lovbrudd skal settes i verk med det samme.

Haugesund kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddet er rettet, og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med pålegget.

Frist for innsending av erklæring er 07.06.2013.

6. Klageadgang

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utformingen av klage vises det til forvaltningsloven § 32.

Stavanger 07.11.12

Hjalmar Arnø
tilsynsleder/rådgiver

Unni Byberg Malmin
rådgiver

Una Bjørnseth Wereide
rådgiver

Vedlegg 1 Oversikt over innsendt dokumentasjon

Dokumentasjon mottatt 17.08.12:

Rutinebeskrivelse for foreldreråd ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for foreldrerådets arbeidsutvalg og styre ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for foreldrekontakter ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for samarbeidsutvalget ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for skolemiljøutvalg ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for å fatte enkeltvedtak ved Solvang skole
Rutinebeskrivelse for informasjon om elevenes skolemiljø
Enkeltvedtak § 9a-3
Revidert vedlegg til ordensreglene
Resultat Olweusundersøkelsen

Dokumentasjon mottatt 06.09.12:

Innkallinger til elevrådsmøte uke 34/35/36/2012
Referat fra elevråd 05.09.11, 12.09.11, 31.10.11, 07.11.11, 21.11.11, 05.12.11,
23.01.12, 06.02.12, 13.02.12, 05.03.12, 12.03.12, 19.03.12, 26.03.12, 16.04.12,
23.04.12, 30.04.12, 22.05.12, 05.06.12, 14.06.12, 18.06.12 og 23.08.12

Innkalling til møte i SU 01.02.12
Referat fra møte i SU 01.02.12

Innkalling til møte i SU 15.03.12
Referat fra møte i SU 15.03.12

Innkalling til møte i SU 11.05.12

Referat fra møte i SU 06.06.12

Innkalling til møte i SMU 11.05.12

Referat fra møte i SMU 06.06.12

Utfyllende kommentarer til vedlegg vedr. håndtering av henvendelse fra foresatte

Dokumentasjon mottatt 10.09.12:

Oppdatert rutinebeskrivelse for informasjon om elevenes skolemiljø (mottatt 10.09.12)

Dokumentasjon fra Haugesund kommune mottatt 17.08.12:

Rutinebeskrivelse for etterlevelse av opplæringslovens § 9a-3
Mal for henstilling om tiltak for et bedre psykososialt miljø
Mal for enkeltvedtak i henhold til opplæringslovens § 9a-3
Rutiner vedrørende henstillinger om tiltak

Dokumentasjon fra Haugesund kommune mottatt 06.09.12

Årshjul 2012-13, faste saker rektormøter og ledermøter/andre møter

Vedlegg 2 Oversikt over de som er intervjuet

Lillian Sandvik	assistent
Ellen Askeland	assistent
Jan Even Vik	kontaktlærer
Laila Folgerø	kontaktlærer
Gjertrud Kjellesvik	sosiallærer
Ingunn T. Færaas	rektor
Lisbeth Bakkevik	seksjonsansvarlig skole og barnehage
Tore Haaland	kommunaldirektør

Det er i tillegg gjennomført samtaler med elever og foreldre.

Vedlegg 3 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 etterlevs.

Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Internkontroll innebærer å overføre kravene i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartlegge utfordringer, planlegge og iverksette tiltak for å nå målene. Skolen må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir fulgt opp.

I tillegg til det som blir dokumentert skriftlig, må skolen kunne vise at:

- internkontrollen dekker alle reglene i kapittel 9a
- alle ansatte utfører pliktene de har etter loven og kjenner interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeidet og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkninger
- tiltakene blir iverksatt og planer og rutiner etterleves i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med skolemiljøet/ internkontrollen

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

Ordensreglementet ved skolen er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet, og skolen må sørge for at dette er integrert i skolemiljøarbeidet/ internkontrollen. Et system for skolemiljøet som ikke blir sett i sammenheng med ordensreglement er ikke helhetlig nok. I tillegg må skolen trekke inn vurderinger i orden og oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

2 Det individuelt rettede arbeidet

Skoleeier, skolen, skoleledelsen og de ansatte har alle en plikt til å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven.

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

Handlingsplikten

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

Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskiminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

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

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

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

³ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

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

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