



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# Tilsynsrapport

## Elevenes psykososiale miljø

Sandnes kommune – Aspervika skole

Dato: 16.06.17

## Innhold

1. Innledning.....	3
1.1 Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a-4 om internkontroll .....	3
1.2 Kommunens ansvar .....	3
1.3 Formålet med tilsynet.....	4
2. Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2.1 Gangen i tilsynet.....	5
3. Elevens psykososiale miljø: Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning .	5
3.1 Dokumentasjon og vurdering .....	5
4. Elevens psykososiale miljø: Medvirkning og informasjon .....	9
4.1 Dokumentasjon og vurdering .....	9
5. Elevens psykososiale miljø: Skolens evaluering av det samlede arbeidet .....	10
5.1 Dokumentasjon og vurdering .....	10
6. Frist for retting av brudd på regelverket.....	11
Vedlegg 1: Intervjuer og dokumentasjon .....	13
Vedlegg 2: Rettslige krav .....	14

## **1. Innledning**

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighestilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

Fylkesmannen åpnet 20.01.17 tilsyn ved Aspervika skole i Sandnes kommune. Tilsynet handler om elevenes psykososiale miljø, og består av tre områder for tilsyn:

- forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning
- medvirkning og informasjon
- skolens evaluering av det samlede arbeidet

Kommunen har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Sandnes kommune er derfor adressat for tilsynsrapporten.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Den foreløpige tilsynsrapporten ga forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge Sandnes kommune retting av bruddene på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I denne endelige tilsynsrapporten får kommunen rimelig frist til å rette brudd på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Sandnes kommune hadde rett til å kommentere den foreløpige tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding var 26.05.17. Sandnes kommune hadde ingen merknader til den foreløpige tilsynsrapporten for Aspervika skole.

### **1.1 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 dette tilsynet er det internkontrollen ved den enkelte skole som gjelder elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette området er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

### **1.2 Kommunens ansvar**

Det er ledelsen på den enkelte skole som ansvaret for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene. Likevel er det 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. Skoleledelsen og de ansatte må i det daglige arbeide for et godt skolemiljø. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlig for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i

tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer på skolen, er det likevel kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter.

### **1.3 Formålet med tilsynet**

Det overordnede målet med tilsynet er å medvirke til en styrking av arbeidet med det psykososiale miljøet, og av skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd i skolen. Gjennom å undersøke skolenes praksis vil eventuelle brudd på regelverket avdekkes. Fylkesmannen vil gjennom pålegg kreve at eventuelle brudd på regelverket blir rettet.

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 læringsutbyttet.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte elev skal kunne utvikle seg positivt. Skolen er en av de mest sentrale arenaer i barn og ungdommers liv. Skolen er stedet for læring og utvikling, men uten en grunnleggende følelse av trygghet, tilhørighet og inkludering, vil ikke læring få det riktige fokus.

Tilsynet skal være med på å sikre at skoleeiere og skoleledere

- driver et aktivt og forebyggende arbeid slik at elevene har et godt psykososialt miljø
- sørger for at de tilsatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende ord atferd som de får kunnskap eller mistanke om
- sørger for at elever, foreldre, råd og utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet

## **2. Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsynet ble åpnet gjennom brev datert 20.01.17. Sandnes kommune er blitt pålagt å legge fram dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju. Dokumentasjonen som er sendt inn, er hovedsakelig valgt ut for å underbygge svarene rektor og lærere har gitt i egenvurderingene i Reflex. Formålet med egenvurdering er blant annet å sette i gang endringsprosesser på skolen og hos skoleeier på de områdene egenvurderingen konkluderer med manglende regelverksetterlevelse. Egenvurderingen er slik også ment å ha en kompetansehevende funksjon.

Når egenvurderingsskjema etter dette blir omtalt i tilsynsrapporten, bruker Fylkesmannen kortformen EVS.

Innholdet i EVS er knyttet til temaene for tilsynet. Rektor og lærere har svart «ja» eller «nei» på spørsmålene som blir stilt i EVS. Svarene måtte underbygges med skriftlig dokumentasjon. Dokumentene det ble vist til i EVS, og annen dokumentasjon Fylkesmannen bad om, utgjør dokumentasjonen Fylkesmannen har vurdert i tilsynet.

**Fylkesmannen presiserer at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultater fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for tilsynet.**

## 2.1 Gangen i tilsynet

20.01.17: Varsel om tilsyn

17.02.17: Frist for egenvurdering i Reflex, og innsending av dokumentasjon

16.03.17: Veiledningsmøte/åpningsmøte på Aspervika skole

31.03.17: Intervjuer på Aspervika skole

08.05.17: Foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg

10.05.17: Sluttmøte på Aspervika skole

26.05.17: Frist for å gi merknader til foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg

16.06.17: Endelig tilsynsrapport

17.11.17: Frist for retting av brudd på regelverket

## 3. Elevens psykososiale miljø: Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning

### 3.1 Dokumentasjon og vurdering

#### Forebyggende arbeid

Av de rettslige kravene går det fram at skolen må arbeide systematisk for å fremme elevenes psykososiale miljø. Dette innebærer at skoleledelsen må sikre<sup>1</sup> at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet.

Aspervika skole har lagt fram *Handlingsplan for godt psykososialt miljø* for tilsynet. Av denne planen går det fram at *Fra første oktober kan de eldste elevene svare på den nasjonale elevundersøkelsen..* Høsten 2016 ble Elevundersøkelsen gjennomført på 5.-7.trinn på skolen. På 7.trinn viste indikatoren en verdi på 1,5 på spørsmålet *blir mobbet av andre elever på skolen*. Det tilsvarende tallet nasjonalt er 1,3. På *Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere*, er tallet 8,6%. Det tilsvarende tallet nasjonalt er 5,5%. Av intervju gikk det fram at det ikke blir gjennomført noen form for felles kartlegginger av elevenes psykososiale miljø på 1.-4.trinn. Skolens ledelse vurderer derfor å gjeninnføre trivselsundersøkelse for hele skolen.

Skolens ledelse skal også sikre at skolen har kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet. Av *Handlingsplan for godt psykososialt miljø* går det fram at det skal gjennomføres faste elevsamtaler med elevene. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at det eksempelvis er lagt fram felles mal for elevsamtaler som synliggjør at spørsmål omkring elevens psykososiale miljø blir tatt opp. Det samme gjelder for utviklingssamtaler med foreldre tilstede.

I skolens handlingsplan sies det på s.15 at bruk av sosiogram er et fast tiltak i skolens årshjul. På s.6 går det imidlertid fram at dette er noe skolens ledelse *anbefaler*, og det går også fram av intervju at skolens ledelse oppfordrer til bruk av sosiogram ved behov.

Det går også fram av handlingsplanen at skolen har en vakt- og tilsynsordning der den enkeltes ansvar ved vakt blant annet er å *se til at elevene har det greit*. Av intervju gikk det fram at det er instruks for vakt og tilsyn, blant annet skal hele uteområdet dekkes, og

---

<sup>1</sup> Å sikre innebærer at skoleledelsen må gi føringer, og følge opp føringene.

vaktene skal ikke gå to og to og snakke sammen. Men det gikk også fram av intervju at dette ikke alltid blir gjennomført i praksis.

Fylkesmannens vurdering er at skolens ledelse ikke i tilstrekkelig grad sikrer at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt, og den enkelte elev spesielt, opplever det psykososiale miljøet.

Av de rettslige kravene går det fram at *skolen må fastsette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet*. De konkrete målene må fastsettes med bakgrunn i blant annet kartleggingen av elevenes psykososiale miljø.

I *Handlingsplan for godt psykososialt miljø* er skolens hovedmål at *alle elever skal oppleve et trygt og godt arbeidsmiljø fritt for mobbing i skolen*. Det er videre satt opp ulike delmål knyttet til *avdekking, problemløsning, forebygging og kontinuitet*. Tall fra Elevundersøkelsen (tabell 1) viser at elevene på 7.trinn på Aspervika skole i tre av de siste fire årene har oppgitt at de blir *Mobbet av andre elever på skolen* i større grad enn landsgjennomsnittet. Det samme gjelder andelen elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (tabell 2). Dokumentet *Fellestid våren 2017* viser at temaet for møtet 24.01.17 blant annet var *Elevundersøkelsen*, og at personalet skulle forberede seg ved å *sette [seg] inn i resultater (blir sendt på mail)*. Av intervju gikk det fram at resultater fra Elevundersøkelsen blir gjennomgått i fellestid, det blir tatt ut rapport til trinnene, og rektor ber om å bli invitert på trinnmøte for gjennomgang. Fylkesmannen kan likevel ikke se at *Handlingsplan for godt psykososialt miljø* gjenspeiler konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet med bakgrunn i kartlegging av elevenes psykososiale miljø.

<b>Tabell 1: Mobbet av andre elever på skolen (7.trinn)</b>		
	Nasjonalt	Aspervika skole
2013/2014	1,3	1,8
2014/2015	1,2	1,7
2015/2016	1,2	1,2
2016/2017 <sup>2</sup>	1,3	1,5

<b>Tabell 2: Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (prosent) (7.trinn)</b>		
	Nasjonalt	Aspervika skole
2013/2014	5,4	16,7
2014/2015	4,8	15,2
2015/2016	4,5	* <sup>3</sup>
2016/2017 <sup>4</sup>	5,5	8,6

I *Utviklingsplan 2016-2017* er det satt opp *utviklings- og resultatmål for Sandnesskolen og Aspervika skole* der det heter at *I Sandnes-skolen har elevene et godt arbeidsmiljø, fritt for mobbing hvor de trives, og opplever arbeidsro*. Et av kriteriene er at *Andel elever som oppgir å bli ofte mobbet reduseres (ukentlig eller oftere)*. Resultatmålet er satt til 5 % årlig

<sup>2</sup> Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

<sup>3</sup> Tall unntatt offentlighet.

<sup>4</sup> Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

*reduksjon. Under Mål for Aspervika skole går det fram at Aspervika skole er en respektskole. I tillegg startet skolen opp med trivselslederprogrammet august 2012. Hele skolen skal fortsatt ha fokus på dette området (system, holdninger, klasseledelse, tiltak og forebygging). Det forventes en positiv merkbar utvikling på området. Forbedringsmål: Skåren skal være 0,0.* Fylkesmannen ser at det er satt tallfestede mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet i *Utviklingsplan 2016-2017*. Fylkesmannen vil likevel understreke at denne planen ikke virker særlig kjent på skolen, da ikke noen av de som ble intervjuet viste til denne planen og de tallfestede målene. Fylkesmannens vurdering er at skolen ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene.

Et systematisk arbeid for å fremme elevenes psykososiale miljø innebærer at skoleledelsen må sikre at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapet til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet. Selv om Aspervika skole ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene, går det fram av EVS, innsendt dokumentasjon og intervju at skolen setter i verk generelle forebyggende tiltak ved behov, og at generelle forebyggende tiltak er en del av skolens daglige arbeid med elevenes psykososiale miljø. I handlingsplanen blir det eksempelvis under *Forebygging* vist til tiltak skolen iverksetter for at *alle elever skal oppleve et miljø som fremmer helse, trivsel og læring*. Skolen har blant annet jevnlig Respekt-samlinger hvor sosiale mål fra skolens læreplan i sosial kompetanse blir tatt opp, trivselsledere i friminutt, og skolen bruker *Zippys venner* og *Det er ditt valg*. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapet til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet.

Det er også et krav til systematisk arbeid med elevenes psykososiale miljø at skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, og at skolen har inkludert mobbing, vold, diskriminering, rasisme og enkeltstående hendelser i denne forståelsen. Samarbeidsutvalget fastsatte 04.04.17 nytt ordensreglement, og ordensreglementet er tilgjengelig på skolens hjemmeside. Det går fram av ordensreglementet at *banning, stygge ord og negative kommentarer og tegn er forbudt* og at *hærverk, vold, mobbing, rasisme og negative handlinger mot andre er forbudt*. Av intervju gikk det fram at det ikke ble gitt føringer fra skolens ledelse om at ordensreglementet skal gjennomgås med elevene. I *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø* er mobbing definert som *Med mobbing eller plaging forstår vi psykisk og/eller fysisk vold rettet mot et offer, utført av enkeltpersoner eller grupper. Mobbing forutsetter et ujevnt styrkeforhold mellom offer og plager, og episodene gjentas over tid*. Videre går det i handlingsplanen fram en egen *definisjon til bruk overfor elever: Vi kaller det mobbing eller plaging når en eller flere (gjentatte ganger) er uvennlige og ubehagelige mot en annen som ikke så lett kan forsvare seg. Dette kan for eksempel være at han/hun blir sparket, slått eller dyttet. Det er også mobbing når hun/han blir mye ertet eller utestengt fra de andre*. Av intervju gikk det fram at skolen ikke har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, og at forståelsen kan variere fra klasse til klasse og fra trinn til trinn.

Fylkesmannens vurdering er at skolen samlet sett ikke har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger. Dette innebærer at rektor ikke sikrer at elevene i tilstrekkelig grad blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og handlinger. Skolen har inkludert nødvendige begreper i forståelsen av hva som er krenkende ord og handlinger i ordensreglementet.

## **Individuelt rettet arbeid**

§ 9a-3 andre ledd beskriver hvilke plikter de ansatte på skolen har hvis elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, eller de ansatte har mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Fylkesmannen skal kontrollere om skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med sine plikter, og om de faktisk undersøker, griper inn og varsler skoleledelsen. *Handlingsplan for godt psykososialt miljø* har prosedyrer som relativt detaljert beskriver de ansattes plikter. Planen har både prosedyrer ved *mistanke om mobbing* og prosedyrer når *mobbing er meldt eller avdekket*. Det nye ordensreglement informerer også om handlingsplikten. Videre bekrefter intervju at de ansatte er kjent med hvilke prosedyrer som skal følges ved mistanke eller kjennskap til mobbing. Intervju bekrefter at de ansatte også følger opp pliktene sine: at de undersøker ved mistanke, at de griper inn, og at skoleledelsen blir varslet.

Selv om skolens handlingsplan bruker begrepet *mobbing* i sin beskrivelse, er Fylkesmannens vurdering at de ansatte er kjent med at de har en handlingsplikt også overfor krenkende ord og handlinger som ikke kan defineres som mobbing. Dette bekreftes også i enkeltvedtakene som er fattet ved skolen.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med plikten til å undersøke ved mistanke eller kjennskap til at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Videre er det vår vurdering at skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med sin plikt til å gripe inn dersom det er nødvendig og mulig, hvordan de skal gripe inn, med plikten til å varsle skoleledelsen, og hvordan slik varsling skal skje. Fylkesmannens vurdering er også at de ansatte utfører pliktene sine.

Det er et krav at skoleledelsen skal ha bestemt hvordan de skal følge opp varslinger fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger. Skolen har ikke laget egne prosedyrer for hvordan slik oppfølging skal skje. Intervju bekrefter at rektor følger opp alle slike varsler gjennom samtaler og undersøkelse med spesialundervisningsteam, kontaktlærer eller andre relevante parter. Intervju bekrefter også at rektor vil fatte enkeltvedtak for å sikre en god oppfølging av sakene. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen har bestemt hvordan de skal følge opp varsling fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger.

Skoleledelsen skal sikre at det blir iverksatt tiltak når det er avdekket at elevs rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og at tiltakene skal justeres hvis de ikke er tilstrekkelige til at retten blir ivaretatt. Som tidligere nevnt inneholder skolens handlingsplan prosedyrer og beskrivelser av hvordan dette arbeidet skal utføres. En sentral del av prosedyren er at rektor fatter enkeltvedtak også i saker som skolen selv avdekker. Evaluering er fast punkt i vedtakene, og tiltakene blir justert i sammenheng med dette. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at det blir iverksatt tiltak når skolen avdekker at elevs rett er brutt, og at tiltakene blir justert dersom de ikke fører til at retten blir ivaretatt.

## **Forvaltning**

En sentral del av § 9a-3 er tredje ledd som sier at en skole skal fatte enkeltvedtak *dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet*. Skolen har en vedtaksplikt. Aspervika skole er kjent med denne plikten, og har etter vår vurdering fattet



flere vedtak enn loven krever, siden det også er fattet vedtak når skolen selv har oppdaget brudd på elevers rett til et godt psykososialt miljø

I nytt kapittel 9a, som Stortinget skal vedta før sommeren, er et av forslagene at vedtaksplikten erstattes av en aktivitetsplikt som innebærer plikt til å sette inn tiltak, kombinert med tydelige dokumentasjonskrav til skolene. Fylkesmannens vurdering er at Aspervika skole med sin håndtering av den nåværende vedtaksplikten, vil være godt rustet til overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt med tydelig dokumentasjonskrav.

Fylkesmannen foretar ikke en grundigere vurdering av om skolen oppfyller lovkravene knyttet til enkeltvedtak. Dette fordi vedtaksplikten vil bli erstattet med en aktivitetsplikt.

## **4. Elevens psykososiale miljø: Medvirkning og informasjon**

### **4.1 Dokumentasjon og vurdering**

Av de rettslige kravene fastslås det at elevene og ulike råd og utvalg har rett til å bli involvert i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planlegging og i gjennomføring. Elevråd, samarbeidsutvalg (SU), skolemiljøutvalg (SMU) og foreldrerådet (FAU) skal bli løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet.

Aspervika skole har elevråd, FAU, SU og SMU. Referat tilbake i tid viser at alle utvalgene har jevnlig møter.

SMU skal ha et særlig ansvar for å holde seg orientert og uttale seg om skolemiljøet, og er et rådgivende organ for skolen i arbeidet med skolemiljøet. SMU har rett til å uttale seg om alle saker som gjelder skolemiljøet. Elevenes rett til å medvirkning er særlig viktig, jf. barnekonvensjonen art. 12 der det står at barn har rett til å få si sin mening i saker som angår dem, og det skal legges stor vekt på deres meninger. Oversendt dokumentasjon viser at *Trivselslederprogrammet*, Aspervika skole som Respekt-skole, *ordensreglement*, *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø* og elevrådsarbeid er faste punkter på sakslisten i SMU. Elevundersøkelsen er også gjennomgått i dette utvalget. SMU er ikke tillagt ansvar for tiltak i årshjulet i *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø*.

SU vedtar blant annet *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø* og *ordensreglement*, og det går fram av referat at læringsmiljø er et fast punkt i FAU-møtene. Tallene fra *Elevundersøkelsen* er gjennomgått, og *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø* har vært behandlet i form av innspill til høring av revidert plan.

I *Forslag til årshjul for elevrådet* finner vi ikke at arbeid med *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø*, *Elevundersøkelsen*, *ordensreglement* eller rutiner ved mobbing/krenkende atferd er definert inn. I referatene fra møtene i elevrådet er det likevel gitt eksempler på saker knyttet til det systematiske skolemiljøarbeidet. Referatene viser at elevrådet ble bedt om å gi tilbakemelding på ulike temaer knyttet til resultatene fra *Elevundersøkelsen*. Skoleregler er diskutert, og det går fram av referat at elevene etterlyser at voksne på skolen praktiserer regler på en lik måte.

Det foreligger eksempelvis ikke et årshjul for elevråd, FAU, SU og SMU som sikrer brukermedvirkning i saker som angår skolemiljøet. Referat viser at elevrådet brukes aktivt i planlegging av forebyggende tiltak som *Aspervika kulturmønstring*, *Åpent hus* og

*Grunnskolens dag.* Gjennom intervju går det fram at utvalgene i liten grad er delaktig i planlegging av det systematiske skolemiljøarbeidet. Utvalgene blir brukt mer som fora for informasjon. Det fremgår av referat at FAU ønsker mer involvering blant annet i utarbeidelse av sosiale mål på tvers av trinn.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen holder aktuelle råd og utvalg løpende orientert om hendelser, planer, og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet. Likevel er det Fylkesmannens vurdering at skoleledelsen ikke i tilstrekkelig grad sikrer dette, samt at aktuelle råd og utvalg ikke tas med så tidlig som mulig i planlegging og gjennomføring av tiltak for et godt psykososialt miljø.

Involvering av elevene i planlegging og gjennomføring av arbeid med det psykososiale miljøet skjer ifølge intervju mest i den enkelte klasse. Det går fram av intervju at det er ulik praksis i klasser og på trinn hvordan elevene involveres. Elevene i den enkelte klasse er med og bestemmer klasseregler. Det er ulik praksis i klassene om ordensregler blir tatt opp og diskutert. Det er ikke rutine for at resultater og oppfølging av Elevundersøkelsen tas opp i den enkelte klassen. Respekt - samlinger planlegges og gjennomføres av elever og lærere på det enkelte trinn.

Fylkesmannens vurdering er at ledelsen ikke fullt ut sikrer at alle elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet.

De ulike utvalgene orienteres vanligvis ikke om enkeltvedtak som gjelder det psykososiale miljøet. Intervju bekrefter dette, og ledelsen trekker dette fram som utfordrende knyttet til taushetsplikten. Selv om det eksempelvis ikke foreligger retningslinjer for hvilke forhold ved det psykososiale miljøet skolen anser å ha negativ virkning for elevenes helse, og som alle elever og foreldre skal varsles om, går det fram av intervju at det for eksempel inviteres til foreldremøte når det er spesielle utfordringer i klassene eller på trinnet.

Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen i tilstrekkelig grad varsler alle elever og foreldre snarest mulig dersom skolen blir klar over forhold ved det psykososiale miljøet som kan ha negativ virkning for elevenes helse.

## **5. Elevens psykososiale miljø: Skolens evaluering av det samlede arbeidet**

### **5.1 Dokumentasjon og vurdering**

Av de rettslige kravene går det fram at skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø. Dette innebærer at skoleledelsen må sørge for å evaluere arbeidet som skal fremme elevenes psykososiale miljø, samt arbeidet med medvirkning og informasjon. I tillegg må skoleledelsen sørge for å gjøre nødvendige endringer dersom evalueringen viser at skolens arbeid på disse områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

Av *Utviklingsplan 2016-2017*, som blant annet inneholder utviklingsmål knyttet til elevenes psykososiale miljø, går det fram at *planens innhold og form skal hver vår evalueres i ledergruppen og ved skolens samarbeidsutvalg*. Det går også fram av utviklingsplanen at *Handlingsplan for godt psykososialt miljø skal hvert år i januar [bli] evaluert av personalet, foreldre og skolens eget skolemiljøutvalg*. Av handlingsplanen går det fram at *denne planen skal ha en årlig gjennomgang i skolens organer, og den skal tilpasses og revideres når det*

oppstår endringsbehov. Rektor og sosiallærer er ansvarlig for at årlig gjennomgang av planen gjøres, og det skal settes av tid på fellestid, lagtid og i elevrådet samt FAU og SU i uke 1-10 hvert år. Under Faste tiltak i et årshjul går det fram at også skolemiljøutvalget skal være med på gjennomgang og planrevisjon. I referat fra SU-møte 30.01.17 har Handlingsplan for et godt psykososialt miljø vært opp som sak, uten at det har blitt foretatt evaluering i selve møtet, i og med at innspill kan sendes på mail. Referatet fra SMU - møtet samme dag viser til behandling av saken i SU. SU har også nylig revidert og vedtatt nytt ordensreglement. Av Fellestid våren 2017 går det fram at temaet 14.02.17 var § 9a-3 – revisjon av handlingsplan. I intervju ble det opplyst at handlingsplanen blir evaluert i personalet. Skolen har også lagt fram dokumentet Oppdrag: Vurder hvordan vi på Aspervika jobber i forhold til det psykososiale miljøet, uten at det har blitt vist til hvordan dette dokumentet blir benyttet i praksis.

Som det går fram ovenfor, gjennomfører skolen evalueringer knyttet til deler av arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Fylkesmannen kan likevel ikke se at det samlede arbeidet i tilstrekkelig grad blir evaluert. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen ikke fullt ut sørger for å evaluere det samlede arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon. Manglende evaluering fører til at skoleledelsen ikke sørger for å gjøre nødvendige endringer dersom evaluering viser at skolens samlede arbeid på de nevnte områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

## **6. Frist for retting av brudd på regelverket**

Fylkesmannen har konstatert brudd på regelverket. I denne tilsynsrapporten får Sandnes kommune frist til å rette bruddene på regelverket, jf. kommuneloven § 60d. Frist for retting er **17.11.17**. Sandnes kommune må innen fristen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddene er rettet, og en redegjørelse med tilhørende dokumentasjon som viser hvordan bruddene på regelverket er rettet.

Dersom bruddene på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak, og kommunen har klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven kapittel VI. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i denne tilsynsrapporten:

### **Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning**

#### **Pålegg 1:**

Sandnes kommune skal sørge for at skolen jobber aktivt, kontinuerlig og systematisk slik at elevenes rett til et godt psykososialt miljø blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9a-3 første ledd og 9a-4.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sikrer at Aspervika skole har kjennskap til hvordan elevene generelt, og den enkelte elev spesielt, opplever det psykososiale miljøet
- b. skolen setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene.
- c. skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger

- d. skoleledelsen sikrer at elevene blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og handlinger

### **Medvirkning og informasjon**

#### **Pålegg 2:**

Sandnes kommune må sikre at skoleledelsen involverer aktuelle råd og utvalg i arbeidet med det psykososiale miljøet, jf. opplæringsloven §§ 9a-5 og 9a-6.

Sandnes kommune må i den forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sikrer at aktuelle råd og utvalg blir holdt løpende orientert om hendelser, planer, og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet.
- b. skoleledelsen sikrer at aktuelle råd og utvalg så tidlig som mulig tas med i planlegging og gjennomføring av tiltak for et godt psykososialt miljø
- c. skoleledelsen sikrer at alle elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet

### **Skolens evaluering av arbeidet**

#### **Pålegg 3:**

Sandnes kommune skal sørge for at skoleledelsen evaluerer det samlede arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon knyttet til det psykososiale miljøet, jf. opplæringsloven §§ 9a-3 første og andre ledd, 9a-4, 9a-5 og 9a-6.

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a. skoleledelsen sørger for å evaluere arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon knyttet til det psykososiale miljøet
- b. skoleledelsen sørger for å gjøre nødvendige endringer dersom evalueringen viser at skolens arbeid på disse områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt

Stavanger 16.06.17

Hjalmar Arnø  
tilsynsleder

Hallgeir Bø  
ass.utdanningsdirektør

Anita Olufsen  
rådgiver

## Vedlegg 1: Intervjuer og dokumentasjon

Det ble avholdt intervjuer med

- rektor, undervisningsinspektør, to lærere, to læringsveiledere, to elever og to foreldre

Dokumentasjon:

- Enkeltvedtak psykososialt miljø
- Handlingsplan for godt psykososialt miljø
- Lokal læreplan sosial kompetanse
- Rutiner – god start
- Utviklingsplan 2016-2017
- Referat fra råd og utvalg
- Elevrådets vurdering av grunnskolens dag
- Forslag til årshjul for elevrådet
- Planer for fellestid
- Forslag til *Åpent hus – aktiviteter*
- Utkast til internkontroll Aspervika skole
- Ordensregler/ordensreglement
- Presentasjoner for FAU
- Resultatvurdering Aspervika skole 2015
- Vurderingsoppdrag Aspervika skole

## Vedlegg 2: Rettslige krav

### Elevenes psykososiale miljø: Forebyggende og individuelt rettet arbeid

#### Elevenes rett til et godt psykososialt miljø

Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a-1. Retten etter § 9a-1 er en individuell rett, hvor elevens subjektive opplevelse av miljøet er avgjørende. Elevens individuelle rett er ikke oppfylt med mindre eleven selv opplever at skolemiljøet har en tilfredsstillende virkning på hans eller hennes helse, trivsel og læring. Retten til et godt psykososialt miljø innebærer altså ikke bare en rett til fravær av krenkelser, men en rett til å oppleve at det psykososiale miljøet fremmer hans eller hennes helse, trivsel og læring. Skolen må sørge for at alle elevene ved skolen opplever at det psykososiale miljøet er godt. Loven er ikke oppfylt før alle elevene ved skolen opplever et godt psykososialt miljø. Elevene har plikt til å oppholde seg i skolen hver dag og har ikke like stor mulighet som voksne til å velge sitt miljø. I forarbeidene til loven er det derfor lagt vekt på at skolen må gjøre «sitt ytterste» for at oppholdet ikke blir til skade for elevene (Ot.prp.nr.72 2001-2002).

#### Skolens plikter

*Skolens plikt til å jobbe systematisk og forebyggende (internkontroll)*

Skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø, jf. §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø, og må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1 om elevens individuelle rett. Skolen skal jobbe etter et «føre-var-prinsipp» og forebygge brudd på elevens rett etter til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Systemet må dekke alle kravene i kapittel 9a. Hensikten med det systematiske skolemiljøarbeidet er å sikre at elevens rett oppfylles ved at skolen jobber kontinuerlig og systematisk for et godt miljø og sikrer at problemer oppdages og tas hånd om i tide. Dette kalles også internkontrollregler som skolen må følge for å oppfylle sin plikt til å jobbe systematisk og forebyggende.

- i. Fase 1: Skolen må kartlegge situasjonen på skolen i forhold til kravene i opplæringsloven kapittel 9a m.v.
- ii. Fase 2: Skolen må fastsette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.
- iii. Fase 3: Skolen må utarbeide et system for oppfølging av kravene i kapittel 9a.
- iv. Fase 4: Skolens ledelse må implementere systemet blant de ansatte.
- v. Fase 5: Skolens ledelse må sikre at skolemiljøarbeidet er kontinuerlig, aktivt og systematisk, og i samsvar med systemet.
- vi. Fase 6: Skolens ledelse må jevnlig evaluere skolens system og det systematiske arbeidet.

Alle disse fasene er rettslige krav som skolen må oppfylle, jf. §9a-4. Skoleledelsen har ansvaret for den daglige oppfølgingen av skolens systematiske arbeid. Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll, jf. § 9a-6. Dokumentasjonen må vise hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres og hva som faktisk blir gjort.

Systemet må fange opp både hvordan elevene generelt og den enkelte opplever skolemiljøet, og sørge for at det settes inn nødvendige tiltak dersom elevene generelt eller enkeltelever ikke får oppfylt sin rett etter § 9a-1. Systemet må hele tiden evalueres.

#### *Individuelt rettet arbeid: de ansattes handlingsplikt*

Handlingsplikten gjelder for alle som har et ansettelsesforhold/en arbeidsavtale med skoleeier. Dette inkluderer også lærervikarer og andre med midlertidige arbeidsavtaler. I tillegg til lærere, ansatte som arbeider i skolefritidsordning/aktivitetsskolen og miljøarbeidere, gjelder handlingsplikten også for eksempel vaktmester, rengjøringspersonale og kontorpersonale som er ansatt ved skolen. Skolen må sørge for at alle ansatte har kunnskap om handlingsplikten, og hva denne innebærer. Dette inngår i det systematiske arbeidet. Handlingsplikten kan inndeles i fire steg:

#### 1. Den ansatte må undersøke saken

Det er tilstrekkelig at en ansatt har *mistanke* om at en elev er blitt utsatt for krenkende ord og handlinger, for at plikten til å undersøke forholdet inntre. Mistanke innebærer en «følelse» eller en antagelse om at en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger. Det trenger ikke være vedvarende krenkende handlinger, det er tilstrekkelig at den ansatte får mistanke om én krenkende handling eller uttalelse for at handlingsplikten skal inntre. Selv om for eksempel utsagnene fremstår som en del av en akseptert kultur i elevgruppen, er det likevel en krenkelse hvis en eller flere elever opplever det som en krenkelse.

#### 2. Den ansatte må varsle skoleledelsen

Dersom den ansatte får bekreftet gjennom undersøkelser at en elev er blitt utsatt for krenkende ord og handlinger, må vedkommende varsle skoleledelsen. Dette kan også gjelde selv om eleven selv sier at han eller hun ikke er utsatt for krenkende ord og handlinger. Det kan være mange grunner til at en elev som for eksempel mobbes, ikke innrømmer dette for en lærer. Når en ansatt varsler skoleledelsen, kan dette skje både skriftlig og muntlig. Det viktige er at skolen har en omforent forståelse av når det skal varsles, og hvordan det skal skje. Dette er en del av skolens systematiske arbeid med å sikre elevene et godt psykososialt miljø.

#### 3. Den ansatte må gripe inn selv hvis det er nødvendig og mulig

Dersom det er *nødvendig og mulig*, må den ansatte i tillegg gripe inn selv. Hensikten med denne bestemmelsen er å stanse uønskede handlinger så raskt som mulig for å unngå eller redusere fysiske og psykiske skader hos de involverte. Hva som vil være egnet måte å gripe inn på, avhenger av hvordan eleven blir krenket. Dersom krenkelsen er verbal, plikter den ansatte å stoppe dette. Dersom elever slåss eller fysisk mishandler en annen elev vil det også være nødvendig å gripe inn, men om den ansatte selv skal gå inn og skille elevene vil avhenge av vedkommende sine egne forutsetninger og situasjonen for øvrig. Det kan bare kreves at en ansatt griper inn i en slik situasjon dersom det anses som forsvarlig. Ansatte skal ikke utsette seg selv for fare. Det kan eventuelt være nødvendig å hente hjelp fra andre eller å ringe politiet for hjelp.

#### 4. Skoleledelsen må oppfylle den krenkedes elevens rett til et godt psykososialt miljø

Den enkelte ansattes plikt til å undersøke og varsle ved mistanke om krenkende ord eller handlinger, og å gripe inn selv dersom det er nødvendig og mulig, følger av § 9a-3 andre ledd. Selv om det ikke følger av denne bestemmelsen, så har også skolen en plikt til å følge opp saken på en egnet måte slik at den krenkede eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø. Dette følger av elevens rett til et godt psykososialt miljø etter § 9a-1, jf. over.

## **Elevenes psykososiale miljø: Medvirkning, informasjon og forvaltning**

### **Elevenes rett til et godt psykososialt miljø**

Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a-1. Retten etter § 9a-1 er en individuell rett, hvor elevens subjektive opplevelse av miljøet er avgjørende. Elevens individuelle rett er ikke oppfylt med mindre eleven selv opplever at skolemiljøet har en tilfredsstillende virkning på hans eller hennes helse, trivsel og læring. Retten til et godt psykososialt miljø innebærer altså ikke bare en rett til fravær av krenkelser, men en rett til å oppleve at det psykososiale miljøet fremmer hans eller hennes helse, trivsel og læring. Skolen må sørge for at alle elevene ved skolen opplever at det psykososiale miljøet er godt. Loven er ikke oppfylt før alle elevene ved skolen opplever et godt psykososialt miljø. Elevene har plikt til å oppholde seg i skolen hver dag og har ikke like stor mulighet som voksne til å velge sitt miljø. I forarbeidene til loven er det derfor lagt vekt på at skolen må gjøre «sitt ytterste» for at oppholdet ikke blir til skade for elevene (Ot.prp.nr.72 2001-2002).

### **Skolens plikter**

*Skolen har plikt til å fatte enkeltvedtak*

Elever og foreldre har rett til å be skolen om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, jf. § 9a-3 tredje ledd. Skolen har plikt til å gjøre alle elever og foreldre kjent med denne retten. Informasjonen må formidles slik at det er forståelig for elevene. Dette innebærer at innholdet/formidlingen må tilpasses ulike elevgrupper og årstrinn. Informasjonen må gis til alle foreldre.

Når skolen får en slik forespørsel fra en elev eller forelder, så har skolen plikt til snarest mulig å behandle saken etter forvaltningsloven. Det vil si at skolen ved rektor må undersøke om eleven får oppfylt sin rett til et godt psykososialt miljø og deretter fatte et enkeltvedtak i saken, og at dette må skje så raskt som mulig. Enkeltvedtaket kan enten inneholde et tiltak som foreldrene eller eleven ber om eller et helt annet tiltak. Enkeltvedtaket kan også konkludere med at det ikke skal settes inn tiltak fordi skolen ikke mener det er nødvendig. I alle tilfeller må skolen fatte et enkeltvedtak, og følge reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven. Forvaltningsloven stiller følgende krav til enkeltvedtaket:

- Det må være skriftlig, jf. § 23.
- Det må vise til reglene som vedtaket bygger på og beskrive de faktiske forholdene som har hatt betydning i saken, jf. §§ 24 og 25.
- Det må inneholde informasjon om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage, jf. § 27. Skolen kan heller ikke sette egne begrensninger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klage må være begrunnet.



- Det må inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter etter §§ 18 og 19, jf. § 27 tredje ledd.

I tillegg har skolen plikt til å utrede saken godt nok, jf. § 17, i tillegg til å ivareta reglene om taushetsplikt, jf. §§ 13-13e.

Dersom forespørselen om tiltak gjelder det psykososiale miljøet til flere elever og det systematiske arbeidet ved skolen, er det enda flere som kan be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd. Elev og foreldre skal forstås i vid forstand, det vil si at forespørselen kan komme fra grupper av foreldre eller elever, foreldrekontakter, elevrådsmedlemmer samt råd og utvalg ved skolen.

Det stilles ingen krav til forespørselen, det vil si at den både kan være muntlig eller skriftlig. Dersom skolen er i tvil om at en elev eller forelder har bedt om tiltak, må skolen avklare dette med vedkommende elev eller forelder. Skolen har veiledningsplikt overfor elever og foreldre, jf. forvaltningsloven § 11.

Alle slike forespørsler må videreformidles til rektor, da det er rektor som har myndighet til å fatte enkeltvedtak.

#### *Skolen har plikt til å sikre brukermedvirkning*

Det er flere grupper og råd som har rett til å bli involvert i skolemiljøarbeidet, eller bli orientert om forhold som gjelder skolemiljøet.

Elevene ved skolen har rett til å bli involvert i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for å sikre et godt psykososialt miljø, jf. § 9a-5. Dette kan for eksempel være deltakelse når skolen lager ordensreglement, gjennomføre enkle målinger osv. Det er skoleleders ansvar at elevene blir tatt med i skolemiljøarbeidet.

Elevrådet kan oppnevne skolemiljørepresentanter til å utføre skolemiljøarbeidet på sine vegne, jf. 9a-5 annet ledd.

Videre har skolen plikt til å sørge for at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet blir løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet, jf. § 9a-6. Hvilke organ som er aktuelle, vil variere etter skoletype. Disse organene har også rett til å tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved skolen så tidlig som mulig, jf. § 9a-6 annet ledd.

Dersom skolen blir klar over forhold ved det psykososiale skolemiljøet som kan ha negativ virkning for helsa til elevene, har skolen plikt til å informere alle elever og deres foreldre, jf. § 9a-6 tredje ledd.

*Skolen har plikt til å arbeide systematisk*

Skolen må arbeide systematisk for å fremme elevens psykososiale miljø, jf. §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø, og må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1 om elevens individuelle rett. Skolen må i sitt systematiske arbeid sørge for at handlingsplikten og alle bestemmelser om brukermedvirkning blir ivaretatt.