



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

SKOLENS ARBEID MED ELEVENES
PSYKOSOSIALE MILJØ

Sola kommune – Sola ungdomsskole

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	4
3.	Kontrollområde for tilsynet.....	4
3.1	Forebyggende arbeid.....	4
3.2	Det individuelt rettede arbeidet ved skolen	6
3.3	Brukermedvirkning.....	8
4.	Pålegg om retting	10
Vedlegg 1	Rettslige krav	12

1. Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Det ble gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010-2014 med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

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

- Det forebyggende arbeidet ved skolen - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd
- Det individuelt rettede arbeidet ved skolen - § 9a-3 andre og tredje ledd
- Brukermedvirkning (skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg) - §§ 9a-5 og 9a-6 og deler av kapittel 11.

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

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til kommunene. I det felles nasjonale tilsynet og dette 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

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler.

Oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for et godt skolemiljø. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Formålet med tilsynet

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

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

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

De overordnede formål med tilsynet er:

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

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på bakgrunn av tilsynstemaet.

2. Gjennomføring av tilsynet

Etter opplæringsloven § 14-1 andre ledd har departementet hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler. Denne retten er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, skriftlig gransking og muntlige opplysninger.

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

Gangen i tilsynet

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen datert 29.01.15.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 23.02.15
- Åpningsmøte 02.03.15
- Intervju 03.03.15
- Varsel om pålegg og foreløpig rapport datert 23.03.14
- Sluttmøte 25.03.15
- Frist for tilbakemelding om varsel om pålegg og foreløpig rapport 20.04.15
- Endelig tilsynsrapport 23.06.15

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Forebyggende arbeid

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

Rettslige krav

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

Reglene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøtet. 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.ⁱ

Dokumentasjon og vurdering

I Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport fant vi denne dokumentasjonen og gjorde disse vurderingene:

Sola ungdomsskole har utarbeidet mål og flere planer og rutiner for sitt forebyggende arbeid for et godt psykososialt miljø.

Arbeidet er nedfelt i et eget «årshjul» for skolen. Her går det fram når de ulike aktivitetene skal være, og hvem som er ansvarlig for utførelsen. Det heter blant annet:

- Ledelsen har ansvar for at handlingsplan mot mobbing og ordensreglement blir gjennomgått på planleggingsdag for skolens ansatte i august. Det går også fram at de samme rutiner skal gjennomgås i klassene av kontaktlærer.
- I aug/sept har kontaktlærer ansvar for å ha foreldremøter der det skal henvises til skolens handlingsplan mot mobbing, og en skal gjennomgå ordensreglementet. I tillegg skal det lages en plan for sosiale aktiviteter i klassene.
- Videre har rektor og sosiallærer ansvar for at elevrådet etableres i sept/okt. I oktober skal det være møte i SU og SMU, og en skal ha en gjennomgang av tiltak for et godt skolemiljø i SMU. I november har rektor og kontaktlærer ansvar for at elevundersøkelsen gjennomføres i alle klassene.
- I nov/des har rektor og sosiallærer ansvaret for oppfølgingen av elevundersøkelsen. Resultatet skal legges ut klassevis på ansattes fellesområde og følges opp på trinnet. I tillegg skal skolens egen mobbeundersøkelse gjennomføres klassevis i de klasser en har mistanke om mobbing. Denne mobbeundersøkelsen skal også gjennomføres i alle klasser i feb/mars.
- Videre går det fram at elevrådet på møtene i feb/mars skal arbeide spesielt med mobbing. Rektor/sosiallærer har ansvar for å ta opp elevrådets arbeid mot mobbing, der en blant annet skal forberede elevene til gjennomføring og gjennomgang av resultatene fra skolens mobbeundersøkelse. Ledelsen skal også gjennomgå skolens ordensreglement.
- I mars/april skal møtene i SU/SMU evaluere skolens handlingsplan mot mobbing og ordensreglementet, og resultatet fra mobbeundersøkelsen skal gjennomgås.
- Til slutt er rektor ansvarlig for at en innen juni har sørget for å revidere Håndboken, spesielt skolens mål for skolemiljøet, ordensreglementet, Handlingsplan mot mobbing og årshjul for elevenes psykososiale miljø.

Skolen har videre en egen «Handlingsplan mot mobbing». Denne starter med en definisjon av mobbing, og er ellers delt inn i ett punkt som tar for seg forebyggende arbeid, ett punkt som gjelder avdekking av mobbing, og til slutt ett punkt som inneholder rutiner for «problemløsning av mobbesaker», det vil si situasjonen når det er påvist mobbing. Dette punktet inneholder også skolens prosedyre for fatting av enkeltvedtak når det blir meldt om at en elev blir mobbet. Det er utarbeidet en mal som brukes når det fattes enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3. Intervju viser at Handlingsplanen blir gjennomgått i personalet på en av planleggingsdagene ved oppstart av skoleåret, den blir gjennomgått av kontaktlærer på første foreldremøte, med elevene i alle klassene, og den ligger på skolens hjemmeside. Intervju viser at planen er godt kjent både i personalet, blant elever og foresatte. En skriftliggjort rutine for dette er også nedfelt i skolens årshjul.

Videre har skolen et «Skolereglement for Sola ungdomsskole» som også inneholder sanksjoner hvis reglene brytes. Her blir ønsket og uønsket atferd nærmere beskrevet. Reglementet blir gjennomgått på personalmøte ved skolestart, første foreldremøte og i klassene. Det ligger også på skolens hjemmeside. Skriftliggjort rutine for dette er nedfelt i

årshjulet, og intervju viser at reglementet er godt kjent i personalet, blant elever og for foresatte.

Sola ungdomsskole har også en «Plan for inspeksjon i skolegård», som inneholder nærmere retningslinjer for hvordan inspeksjon skal foregå. Videre har skolen rutine for å trygge overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen for elevene. I tillegg har skolen et eget «involveringsprogram» dersom det meldes om utfordrende eller uavklart miljø i en klasse. I disse sakene involveres sosiallærer i klasseledelsen over tid.

Skolen gjennomfører også den årlige elevundersøkelsen på alle tre trinn, og har i tillegg utarbeidet en egen «mobbeundersøkelse». Denne er enklere enn elevundersøkelsen, og elevene oppfordres her til ikke å svare anonymt. En har også utarbeidet maler for elevsamtaler som inneholder egne punkt om trivsel.

Skolen har rutine for evaluering av arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Intervju viste imidlertid at skolen i praksis ikke tydeliggjør og konkret legger til rette for evaluering.

Skolen skriver i sin tilbakemelding til Fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport at den følger årshjulet, og at den mener det blir tilrettelagt for evaluering. Den skriver videre at dokumentasjon på slik evaluering foreligger fortløpende i skoleåret, og kan sendes inn dersom Fylkesmannen ønsker det. Fylkesmannen fastholder at skolen må synliggjøre slik evaluering gjennom å sende inn dokumentasjon.

Fylkesmannens konklusjon

Sola ungdomsskole har skriftlige og innarbeidede planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet. Skolen har rutiner for å skaffe seg kjennskap til den enkelte elevens opplevelse av skolemiljøet. Skolen har skriftlige rutiner for jevnlig evaluering av dette arbeidet, men de har ikke synliggjort at de i praksis legger til rette for slik evaluering. De har derfor ikke en tilfredsstillende internkontroll slik det er krav om i opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

3.2 Det individuelt rettede arbeidet ved skolen

Det forebyggende arbeidet må sees i sammenheng med det individuelt rettede arbeidet ved skolen. Det er viktig for oppfyllelsen av kravet i opplæringsloven at de forebyggende tiltakene som blir planlagt, også etterleveres i praksis.

Skolens plikt til å gripe inn når det oppstår forhold som er krenkende for en eller flere elever følger hovedsakelig av § 9a-3 andre og tredje ledd. Opplæringsloven oppstiller særskilte plikter for skolen tilknyttet det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldrene særskilte rettigheter i tilknytning til saksbehandlingen ved skolen. Ved å kontrollere hvordan skolene etterlever de konkrete pliktene i § 9a-3 andre og tredje ledd, vil tilsynet kunne bidra til å sikre at skolene i praksis arbeider for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Rettslige krav

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

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

Sola ungdomsskole har skriftlige rutiner for det individuelt rettede arbeidet. Spesielt viktig er «Handlingsplan mot mobbing» og skolens «ordensreglement», som begge er

gjennomgått i hovedtrekk ovenfor. Skolens retningslinjer for inspeksjon er også viktige for dette arbeidet.

Skolens «Handlingsplan mot mobbing» omfatter etter sin egen definisjon bare mobbing (selv om den riktignok under pkt. 3 også sier at enkeltvedtak skal stiles til foresatte til barn som har blitt utsatt for påstått krenkende atferd og foresatte til barn som har utøvd påstått krenkende atferd). Etter sin definisjon vil planen da ikke gjelde for annen krenkende atferd. På den annen side er ordensreglementet utformet så vidt at all krenkende atferd vil fanges opp. Intervju viser også at ansatte har en rimelig lik forståelse av hva som er krenkende og uakseptabel atferd overfor andre elever, og de vil derfor gripe inn dersom de ser eller får mistanke om at elever utsettes for krenkende atferd. Fylkesmannen oppfatter det slik at det er høy bevissthet om dette på skolen.

Handlingsplanen inneholder imidlertid ikke rutiner for hva det skal varsles om, hvem det skal varsles til eller når skoleledelsen skal varsles og involveres. Heller ikke inneholder planen tilstrekkelige rutiner for oppfølging av saken når det er mistanke/varslet om mobbing eller en krenkende hendelse. Intervju viser også at det ikke er en felles forståelse av dette i personalet.

Skolen har derfor ikke en praksis og rutiner som tilfredsstiller kravet til skolens handlingsplikt i opplæringslovens § 9a-3 andre ledd, jf. § 9a-4.

Sola ungdomsskole fatter vedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd. Skolen har i punkt 3 i Handlingsplanen mot mobbing rutiner for fating av vedtak, og har lagt ved to eksempler på slike vedtak, begge datert 22.12.14. Flere av punktene i rutinen gir dekkende beskrivelse av rettslige krav for når det skal fattes enkeltvedtak, men noen punkt er uklare eller feil. For det første indikerer bokstav a at saken starter med en «melding til rektor om at en elev blir mobbet». Som tidligere nevnt innebærer det at rutinen får for snevert anvendelsesområde, ved at ikke all krenkende atferd omfattes og meldes til ledelsen. Videre heter det i bokstav c at det skal innhentes samtykke fra foresatte til at det går videre med saken. Det er sakens innhold eller alvor for eleven som avgjør hva som skal skje videre, og det er ikke nødvendig å innhente foresattes samtykke for å gå videre med saken innenfor de rammer som opplæringslovens kapittel 9a gir.

Selv om handlingsplanen etter sin innledende definisjon bare gjelder mobbing, brukes likevel i bokstav d og e det videre begrepet «krenkende atferd». Dette viser at begrepsbruken ikke er helt konsistent, og skolen må derfor sørge for at handlingsplanen gjennomarbeides slik at begrepet «krenkende atferd» blir brukt gjennomgående og konsekvent.

Fylkesmannen vil også påpeke at det er feil når det står i bokstav e at et vedtak også skal stiles til «foresatte til barn som har utøvd påstått krenkende atferd». Hovedregelen er at vedtak etter § 9a-3 skal stiles til den som har bedt om tiltak. Deretter skal det eventuelt fattes eget vedtak etter ordensreglement eller § 8-2 overfor den som har foretatt krenkende handlinger når det er nødvendig. Dersom tiltakene som vedtas overfor krenkeren i seg selv er av inngripende karakter, må skolen fatte et eget vedtak om tiltak som stiles til krenkeren. Ellers er altså hovedregelen at det bare er den som er krenket som skal ha vedtak.

Fylkesmannen mener at intervju viser at skolen har for høy «terskel» før det fattes vedtak. Det innebærer at det ikke fattes vedtak for alle henstillinger om tiltak for det psykososiale miljøet som skolen mottar. Dersom skolen er i tvil om den skal fatte vedtak, blir foresatte spurt om de ønsker vedtak. Fylkesmannen forstår det slik at flere foresatte svarer at de ikke ønsker slikt vedtak. Fylkesmannen vil understreke at foresatte i tvilstilfeller må spørres om de ønsker tiltak, ikke om de ønsker vedtak. Hvis de ønsker tiltak har skolen en ubetinget vedtaksplikt som foreldre må informeres om.

De to vedlagte vedtakene er, så langt det går fram av dokumentasjonen, fattet innen rimelig tid etter at skolen mottok henstillingen om tiltak. Begge vedtak inneholder tiltak (som riktignok framstår som litt lite omfattende i den ene saken), og det opplyses om klagemulighet, klagefrist og klageinstans. De gjør også kort (om enn litt knapt) rede for

sakens faktiske bakgrunn og hva skolens undersøkelser har vist. Selv om Fylkesmannen tolker vedtakene slik at elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt, mangler likevel vedtakene en klar og entydig konklusjon om dette. Opplæringslovens §§ 9a-1 og 9a-3 er heller ikke gjengitt.

Foresatte informeres generelt om sin rett til enkeltvedtak ved at handlingsplanen mot mobbing gjennomgås på første foreldremøte ved skolestart, og intervju viser også at foresatte informeres om retten til enkeltvedtak når de henvender seg til skolen om en konkret sak, selv om skolen som nevnt har en for høy terskel for fatting av vedtak i disse tilfeller.

I skolens tilbakemelding på Fylkesmannens foreløpige rapport tas de nevnte påpekninger til etterretning, og skolen vil innarbeide disse i sin revidert Handlingsplan mot krenkende atferd.

Fylkesmannens konklusjon:

Dersom tilsatte ved Sola ungdomsskole får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, vil de undersøke saken og om nødvendig gripe inn og stanse krenkingen. Skolen mangler imidlertid tilfredsstillende varslingsrutiner som sier hva den ansatte skal varsle om, hvem det skal varsles til, og når ledelsen skal varsles og involveres. Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Sola ungdomsskole ikke fullt ut ivaretar elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Sola ungdomsskole fatter enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd, men ikke i alle tilfeller der foresatte ber om tiltak. Terskelen for fatting av vedtak er dermed lagt for høyt.

I vedtakene tar ikke skolen klart stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og de mangler gjengivelse av §§ 9a-1 og 9a-3 i opplæringsloven.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Sola ungdomsskole ikke fullt ut ivaretar elevenes retter etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

3.3 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elevene og foreldrene skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av virkemidlene fra lovgiver for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg og å gi disse rådene og utvalgene muligheten til å uttale seg før endelig avgjørelse blir tatt.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås en gang for alle i skolen, det er tvert imot noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom verdier og virkemiddel som verdsettelse, aktiv deltaking og medvirkning er noe som må gjennomføres kontinuerlig i hverdagen.

Det er "skolen" som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng vil si skoleledelsen, men det er skoleeier som blir ansvarliggjort dersom ikke det er tilrettelagt for at elevene eller deres foreldre blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

Rettslige krav

§ 9a-5 fastslår at elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og i gjennomføringen av det. Ellers er det gitt regler for ulike organ for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår blant annet at rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og gis en reell mulighet til å uttale seg. Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollen ved skolen etter § 9a-4.

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene på formøte/åpningsmøte.

Dokumentasjon og vurdering

Sola ungdomsskole har opprettet elevråd, som har jevnlige møter. Det framgår av skolens årshjul at elevrådet skal etableres i sept/okt og ha nye møter i nov/jan og feb/mars. På møter i den siste perioden skal en ha en gjennomgang av skolens ordensreglement og arbeid mot mobbing. I tillegg heter det at en skal ha «forberedelse til og oppfølging av mobbeundersøkelsen». Skolen har imidlertid ikke vedlagt referat fra noen av møtene i elevrådet, og har derfor ikke synliggjort i hvor stor grad det i praksis har vært involvert i arbeidet for et godt skolemiljø.

Fylkesmannen mener skolen ikke har tilfredsstillende rutiner for å involvere elevrådet i alle saker som er vesentlige for deres psykososiale miljø, eksempelvis årlig gjennomgang og evaluering av Handlingsplan mot mobbing, ordensreglement og oppfølging av resultatene fra elevundersøkelsen og trivselsundersøkelsen. Skolen har heller ikke ved møtereferat dokumentert at slike saker faktisk er tatt opp i elevrådet. Skolen opplyser i sin tilbakemelding at det fra og med april 2015 skrives referat fra hvert elevrådsmøte.

Det er opprettet FAU ved Sola ungdomsskole som har møter ca. en gang i måneden. FAU har et eget årshjul, men det går ikke fram av dette at saker som er viktige for elevenes psykososiale miljø skal drøftes her. Referat fra møtene viser at slike saker er tatt opp, for eksempel resultatene fra skolens trivselsundersøkelse. Skolen opplyser i sin tilbakemelding at FAU vil revidere sitt årshjul før sommeren.

Skolen har opprettet samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU). De har hatt 3 møter i 2014. I følge skolens årshjul legges det opp til å ha 2 møter i året, ett i oktober og ett i mars/april. På det første heter det i årshjulet for SMU at en skal ha en gjennomgang av tiltak for et godt skolemiljø. For møtet i mars/april heter det at en skal ha en evaluering av skolens ordensreglement og Handlingsplan mot mobbing, i tillegg til gjennomgang av mobbeundersøkelse. SMU er lovlig sammensatt, mens SU ikke var riktig sammensatt på tilsynstidspunktet fordi det manglet en representant for skolens undervisningspersonale. Skolen opplyser i sin tilbakemelding at de nå har fått en representant fra skolens undervisningspersonale i SU.

Etter Fylkesmannens oppfatning legges det ikke opp til jevnlige møter i SU/SMU ved at det kun holdes 2 møter i året. Det er positivt at det er tatt inn som en rutine i årshjulet at SMU årlig i mar/apr skal evaluere skolens ordensreglement og Handlingsplan mot mobbing, samt gjennomgå mobbeundersøkelsen. Imidlertid viser referat fra møtene i SU/SMU tilbake til juni 2013 at skolen ikke har sørget for at saker som er vesentlige for elevenes psykososiale miljø er tatt opp her. Det er knapt tatt opp noen saker om dette på skolens eget initiativ. I skolens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten går det fram at skolen nå har innarbeidet i årshjulet for 2015/16 at det skal holdes 4 møter i året for SU/SMU, der det også skal gå fram hvilke tema som skal tas opp på de ulike tidspunkt.

Fylkesmannen mener på denne bakgrunn at skolen må utarbeide en generell rutine for å holde alle skolens råd og utvalg orientert om alle saker som er vesentlige for elevenes psykososiale miljø, og sørge for at de får anledning til å uttale seg om disse. Skolen opplyser i sin tilbakemelding at dette skal tydeliggjøres i revidert årshjul.

Fylkesmannens konklusjon

Sola ungdomsskole har opprettet lovlig sammensatte elevråd, FAU, skolemiljøutvalg (SMU) og Samarbeidsutvalget (SU).

Skolen har synliggjort i revidert årshjul at det nå avholdes jevnlige møter i FAU, elevråd, SU og SMU.

Det er ikke dokumentert at skolen har faste rutiner for å holde alle råd og utvalg orienterte om alle forhold som er vesentlige for det psykososiale skolemiljøet, og sørge for at de får anledning til å uttale seg.

4. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 1 til 3 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Sola kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommunelovens § 60 d.

Frist for retting er 15.10.15. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at de ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbrudd er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

1. Forebyggende arbeid og internkontroll - § 9a-4, jf. 9a-3 første ledd

Sola kommune skal se til at Sola ungdomsskole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Sola kommune må i denne sammenheng se til at Sola ungdomsskole:

- a.) Sørger for at skolens arbeid for et godt psykososialt miljø blir evaluert i praksis

2. Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre ledd

Sola kommune skal sørge for at de ansatte ved Sola ungdomsskole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Sola kommune må i denne forbindelse se til at Sola ungdomsskole:

- a.) Utarbeider skriftlige rutiner for varsling av krenkende atferd som opplyser om hva det skal varsles om, hvem det skal varsles til, og når ledelsen skal varsles og involveres.

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

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

- a.) i sine enkeltvedtak tar stilling til om elevens rett etter § 9a-1, jf. § 9a-3 er brutt
- b.) viser til lovhjemmel og gjengir de relevante paragrafer
- c.) sikrer at det fattes enkeltvedtak i alle tilfeller når foresatte eller elever ber om tiltak som gjelder elevens psykososiale miljø

4. Brukermedvirkning - §§ 9a-5 og 9a-6, samt kapittel 11

Sola kommune skal sørge for at Sola ungdomsskole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Sola kommune må i denne forbindelse se til at Sola ungdomsskole:

- a.) lager skriftlige rutiner som sikrer at alle råd og utvalg blir orientert om alle saker som har vesentlig betydning for skolens psykososiale miljø og at de får anledning til å uttale seg

5. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 4 ovenfor er kommunen gitt frist til å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 15.10.15.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Stavanger 24.06.15

Lars Wetteland
tilsynsleder

Karen Hansson Lura
juridisk rådgiver

Vedlegg:

1. Rettslige krav

Vedlegg 1 Rettslige krav

1. Det forebyggende arbeidet

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

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

§ 9a-3 første ledd, Det psykososiale miljøet

Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

Det systematiske skolemiljøarbeidet skal sikre at elevenes rett blir oppfylt ved at skolen arbeider kontinuerlig og systematisk for et godt skolemiljø. Det avgjørende er at skolemiljøarbeidet er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø, og at brudd på retten til et godt miljø blir oppdaget og håndtert på en effektiv måte.

Formålet med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og håndtert tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevens opplevelse av det psykososiale miljøet.

En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen overfører kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevenes rett skal oppfylles.

Skolen blir i § 9a-4 pålagt å arbeide aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at skolen skal arbeide etter et "føre var" – prinsipp, og forebygge brudd på eleven sin rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke være passive og avvende at en situasjon oppstår, for eksempel at læreren ser mobbing, eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig mener en at det systematiske arbeidet må være gjennomgående i skolens arbeid, og ikke bare noe som blir gjort når det oppstår ubehagelige situasjoner eller ved oppstart av hvert skoleår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutinene må være innarbeidet og må følges av personalet når det arbeides med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Skolen må for å oppfylle kravet til internkontroll:

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene etterleves.

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

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

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

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

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

2. Det individuelt rettede arbeidet

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

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

Handlingsplikten

Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd – plikten til å undersøke, varsle og gripe inn
Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir 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 loven² er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

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

² Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

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

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

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

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

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

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

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

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Eleven/ foreldra sin rett til å be om tiltak og saksbehandlinga ved skulen

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

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

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

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

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

Uavhengig av om anmodningen kan løses innefor klassen, skal den viderebringes til skoleledelsen. En anmodning fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller der det blir bedt om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Regelen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid", kan eleven/foreldrene klage som om skolen har fattet enkeltvedtak. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i første instans. Det vil si at klagen skal sendes til skolen. Fylkesmannen er klageinstans, men før klageinstansen kan ta saken til behandling, må skolen eller skoleledelsen se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

Ellers inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandling. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som er ment som en anmodning, er dette alvorlig og kan få konsekvenser, bla etter straffebestemmelsen i § 9a-7.

3. Brukermedvirkning

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både ved planleggingen og ved gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Her fremkommer det i første ledd:

§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

Elevene skal engasjeres i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for elevane etter kva som er naturleg for dei enkelte årstrinna.

Dette innebærer at elevene skal tas med i skolens arbeid med å oppfylle kravene i kapittel 9a. Dette kan for eksempel være deltaking når skolen lager ordensreglement, deltaking i gjennomføring av enkel målinger osv. Det er skoleeiers ansvar at elevene blir involvert i skolemiljøarbeidet.

I forarbeidene er det vist til at det er viktig i seg selv at elevene kan få oppleve å bli hørt, og for skolen vil det være lettere å planlegge og å gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatt.

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

I lovens § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organ for brukermedvirkning regulert. De rådene og utvalgene opplæringsloven stiller krav til at skolen skal opprette er:

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

- Skolemiljøutvalg – jf. § 11-1a

Rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og en reell mulighet til å kunne uttale seg, jf. § 9a-6.

§ 9a-6 – informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve – deriblant hendingar, planar og vedtak – som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snrast mogleg varslast om det.

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