



# TILSYNSRAPPORT

## SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Sørfold kommune – Røsvik skole

28.05.2013

## Innhold

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| 1.        | Tema for tilsynet: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø .....                   | 3  |
| 2.        | Gjennomføring av tilsynet .....   | 4  |
| 3.        | Kontrollområde for tilsynet .....   | 5  |
| 3.1       | Forebyggende arbeid .....   | 5  |
| 3.2       | Det individuelt rettede arbeidet ved skolen .....   | 7  |
| 3.3       | Brukermedvirkning .....   | 9  |
| 4.        | Pålegg om retting .....   | 10 |
| 5.        | Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet..... | 10 |
| 6.        | Klage.....  | 10 |
| Vedlegg 1 | Oversikt over innsendt dokumentasjon .....  | 11 |
| Vedlegg 2 | Oversikt over de som er intervjuet .....  | 12 |
| Vedlegg 3 | Rettslege krav .....  | 13 |

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 2013 med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, jf. opplæringsloven kapittel 9a. Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

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

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

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

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til kommunene. I det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2013 er det internkontrollen ved den enkelte skolen vedrørende elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

### **Kommunens ansvar**

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

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

### **Formålet med tilsynet**

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

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

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

## **De overordnede formål med det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2013 er:**

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

**Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2013.**

## **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 03.01.2013.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen den 08.02.2013
- Dagsorden for tilsynet i e-post datert 07.03.2013
- Åpningsmøte den 20.03.2013
- Intervju og samtaler 19.03.-20.03.2013
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 05.04.2013
- Sluttmøte 25.04.2013
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 25.04.2013

### 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 i åpningsmøtet den 20.03.2013. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet<sup>1</sup>, og de er omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø.<sup>2</sup>

#### Dokumentasjon og vurdering

Røsvik skole har et klart definert mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet: Alle elever skal føle seg trygge og trives på skolen, de skal ha et godt opplæringsmiljø, og skolen har nulltoleranse for mobbing. Målene finnes nedskrevet i skolens *Plan for forebygging av mobbing*, som er ny fra høsten 2012, og de bekreftes gjennomgående av intervjuer og samtaler i tilsynet. Målet om trygghet og trivsel går igjen i dokumentet *Røsvik skoles grunnsyn* og i *Satsingsområder 2012/13 for mellomtrinnet og for ungdomstrinnet*. Ordene *trygghet og trivsel* er en del av skolens logo.

Skolens *Plan for forebygging av mobbing* har et eget punkt der det er nedfelt hvordan skolen arbeider forebyggende, og der sentrale sosiale tiltak og program nevnes. Lærerne er blitt skolert i undervisningsopplegget om klasse- og skolemiljøutvikling *Det er mitt valg*, og programmet brukes jevnlig. På ungdomstrinnet er ett av satsingsområdene arbeid med det sosiale miljøet og læringsmiljøet som et forebyggende tiltak. Skolen benytter seg også av *Trivselsprogrammet* med egne trivselsledere som skal aktivisere og inkludere elevene i friminuttene gjennom organiserte leker/aktiviteter. Trivselslederne får skoleing i hva vervet innebærer. Elever på mellomtrinnet blir valgt ut til trivselsleder for en periode, mens elever på ungdomstrinnet søker på vervet.

Sørfold kommune har utarbeidet et kommunalt *Ordensreglement* som blant annet beskriver formål, elevenes rettigheter, plikter og ansvar, samt regler for orden og oppførsel. Røsvik skole bruker dette som utgangspunkt ved utarbeidelse av klasseregler på små- og mellomtrinnet. For ungdomstrinnet har skolen laget et utdrag av dette til elevene. Ordensreglementet gjennomgås og klasseregler revideres årlig ved skolestart. I tillegg har skolen i samarbeid med elevene på ungdomstrinnet laget en *Innekontrakt 2012-2013*, som inneholder formål, regler og konsekvenser ved brudd. Denne kontrakten må signeres av hver enkelt elev.

Ved Røsvik skole er det mange trivselstiltak knyttet opp mot det forebyggende arbeidet. Disse er nedfelt i et eget dokument, og i tilsynet kommer det fram at tiltakene er i aktivt bruk. Skolen har en egen skole-hjemgruppe som består av en lærer og flere foreldre. Denne gruppa har ansvaret for en del faste trivselstiltak, og de planlegger og setter i gang aktiviteter som inkluderer alle elevene og deres familier. Dette arbeidet kommer fram av *Årshjul – foreldresamarbeid, Røsvik skole*. Småtrinnet ved skolen har flere egne tiltak blant annet fadderordning, der elevene på 4.trinn er fadder for elevene på 1.trinn, morgensamling, lyttekrok med påfølgende sansemotorisk trening og felles lunsj annenhver fredag. Ekskursjoner, idrettsdag, ski-/akedag, prosjekt «Røsvik Kystfort», bussvettaksjon og lignende er aktiviteter som gjøres på tvers av trinnene for å skape samhold og gode relasjoner, og sees i sammenheng med målene for skolemiljøet.

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

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

Gjennom daglige samtaler og observasjoner skaffer skolen seg en kontinuerlig oversikt over skolemiljøet og hva som beveger seg der. Skolens kartlegging av den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet består av elevsamtaler og forberedte kontaktmøter to ganger per år, samtaler og god kontakt med foreldrene, gjennomføring av *Elevundersøkelsen* og undersøkelsen *UNGdata*. I tillegg avdekkes forhold gjennom den daglige inspeksjonen, som er satt opp i en egen *Inspeksjonsplan 12/13*. Risikoområder før og etter skoletid er sikret med inspeksjon, og hver økt på vaktplanen har en reserve. Det bekreftes i tilsynet at denne planen gjennomgås hver morgen. Hensikten er å sikre at alle vakter er på plass, og i tillegg blir det vurdert om noen elever trenger ekstra oppfølging den aktuelle dagen. Her noteres det i ei egen bok hva som har kommet fram, og den enkelte ansatte har ansvar for å holde seg oppdatert gjennom den dersom de ikke har deltatt på møtet.

Tilsynet bekrefter at resultatene fra brukerundersøkelsene blir drøftet i teammøter og i personalets fellesmøter. Tiltak vurderes og settes inn der det er nødvendig. Det bekreftes imidlertid ikke at det er rutine å ta resultatene opp i skolens skolemiljøutvalg (SMU) eller i elevrådet. Det psykososiale miljøet er tema i elevsamtaler, på konferansetimer og på foreldremøter. Enkelthendelser diskuteres og følges opp jevnlig. Sosiale tiltak evalueres rett etter gjennomføringen med tanke på revisjon og forbedringer.

Rektor er ny fra og med inneværende skoleår. Gjennom tilsynet bekreftes det at hun er engasjert og involvert, og er opptatt å få systematikken i skolemiljøarbeidet på plass. Det er kort avstand mellom personalet og rektor, og hun er synlig i det daglige arbeidet med skolemiljøet. Rektor har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet blant annet med «mobbeplanen» og ordensreglementet, men kontaktlærerne har ansvaret for og utfører mange av tiltakene i arbeidet. Tilsynet avdekker at ansvarskjedene er utydelige, og de går heller ikke fram av for eksempel et årshjul. Det går ikke klart fram hvem som har ansvar for tiltak, oppfølging og evaluering av skolemiljøarbeidet, og hvor resultatene av arbeidet skal tas opp til drøfting eller gjennomgang med tanke på tiltak eller forbedringer. Dette kan medføre sårbarhet i tilfelle utskifting av nøkkelpersoner i personalet.

*Plan for forebygging av mobbing* beskriver «Mobbing og uakseptabel atferd» i et eget punkt, og den eksemplifiserer konkret hva som kan være krenkende atferd. Selv om skolen bruker ordet mobbing i navnet på planen, viser tilsynet at de ansatte har en bred forståelse av begrepet krenkende atferd. Begrepet diskuteres i kollegiet, og det tas opp og drøftes med elevene i forkant av utarbeidelsen av klassereglene og *Innekontrakten* ved skolestart. Foreldrene gjøres kjent med klassereglene på foreldremøtet om høsten. De får utdelt ordensreglementet og *Plan for forebygging av mobbing*, og begge dokumentene ligger på skolens hjemmeside.

Tilsynet viser at de planer, rutiner og bestemmelser som gjøres ved skolen etterleves i praksis og at personalet er lojale mot det som blir bestemt. Skolens *Plan for forebygging av mobbing* fra 2012, har til hensikt å revideres årlig ved skolestart, men er så ny at det ikke kan fastslås at det er en rutine ved skolen.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sørfold kommune – Røsvik skole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig med elevenes skolemiljø. Skolen kan dokumentere rutiner og planer som viser sammenheng mellom mål, tiltak og gjennomføring. Ansvarskjedene i skolemiljøarbeidet er utydelige.

### 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 etterleves 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 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 i åpningsmøtet den 20.03.2013.

#### Dokumentasjon og vurdering

Det blir bekreftet i tilsynet at alle ansatte er blitt gjort kjent med handlingsplikten ved skolestart 2012, at de ansatte kjenner til innholdet i den, og at de er minnet på plikten i starten av ny termin. «Alle» ansatte inkluderer foruten lærere og assistenter, også merkantilt ansatt, renholdere og vaktmester. Dokumentet *Rutiner og tiltak ved Røsvik skole ved brudd på Opplæringslovens § 9A* beskriver handlingsplikten, og er tydelig på hva handlingsplikten innebærer og hva som skal gjøres dersom uønskede situasjoner oppstår. Dokumentet er delt ut til alle ansatte samt at det er slått opp på skolens personalrom.

Videre bekreftes det at hendelser som man har kunnskap eller mistanke om, blir tatt på alvor, og de ansatte undersøker, varsler og griper om nødvendig inn. *Plan for forebygging av mobbing* viser en rekke indikatorer for å avdekke uønsket atferd/mobbing under punktet *Hvordan oppdager vi mobbing – hva ser vi etter?* I tilsynet godtgjøres det at de ansatte kjenner til innholdet i planen.

Rutinen for varsling til rektor er beskrevet slik i rutinedokumentet: «ved brudd på § 9a-1 skal ledelsen varsles umiddelbart». Skolen er liten, og de ansatte har god oversikt over elevmassen. Tilsynet viser at terskelen for å varsle til rektor er lav. Skolen har definert begrepet krenkende atferd, og med bakgrunn i definisjonen og det som er beskrevet i planen og rutinene, synes de ansatte å ha en felles forståelse av hva det skal varsles om.

Rektors plikt til å fatte enkeltvedtak dersom det er oppdaget brudd på § 9a-1 er innbefattet i *Rutiner og tiltak ved Røsvik skole ved brudd på Opplæringslovens § 9A*. I tilsynet blir det bekreftet at plikten er kjent for de ansatte ved skolen. Kommunen har i tillegg et eget HMS-varslingssystem, QMplus, som rektor skal benytte for å varsle videre i slike tilfeller. Det er forelagt to eksempler på at skolen har fattet enkeltvedtak, ett etter eget tiltak og ett etter henstilling fra foreldre. I rutinebeskrivelsen ligger det til rette for at henstillinger håndteres snarest mulig og at skolen skal treffe enkeltvedtak for alle henstillinger de får.

Det blir bekreftet i tilsynet at foreldre blir informert om retten til enkeltvedtak etter henstilling gjennom Udirs brosjyre *Elevenes psykososiale skolemiljø. Til deg som forelder* som deles ut ved skolestart til alle første-, femte- og åttendeklasseforeldre. I tillegg ligger lenker til disse brosjyrene på skolens hjemmeside. Foreldrene som sitter i FAU får også utdelt disse brosjyrene.

I enkeltvedtakene som skolen har fattet, har man ivaretatt mange av lovkravene til et slikt vedtak: den tar kort for seg bakgrunnen for saken, den skisserer tiltak og den viser til klageadgang og klageinstans. Likevel inneholder de en del formelle feil. Blant annet er det ikke vurdert om retten etter § 9a-1 er brutt, og begrunnelsen for hvert vedtak framgår ikke av enkeltvedtakene.

Det vises til § 12 Psykososiale forhold, men det er kap. 9a i opplæringsloven som regulerer dette. Av tiltakene for den forurettede i det ene enkeltvedtaket, går det fram hva som blir gjort med den som utførte den negative handlingen. Den som blir krenket får dermed innsyn i og klagerett på tiltak rettet mot utøveren.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sørfold kommune – Røsvik skole ivaretar handlingsplikten. Skolen har en plan som beskriver ansattes handlings- og varslingsplikt ved kunnskap eller mistanke om krenkende atferd.

Skolen har rutine for å fatte enkeltvedtak både når skolen iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter, og etter henstilling fra foreldre. Forelagte eksempler på enkeltvedtak inneholder en del formelle feil, blant annet er det ikke vurdert om retten etter § 9a-1 er brutt.

### **Fylkesmannens merknad**

Fylkesmannen har den 19.04.2013 mottatt skriftlig redegjørelse og dokumentasjon fra rektor som viser skolens nye maler for å fatte enkeltvedtak. Av malene går det fram at skolen alltid skal vurdere om elevens rett etter opplæringsloven § 9a-1, *Generelle krav*, er brutt eller ikke brutt.

Det gis derfor ingen pålegg på dette området.



### 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 3 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene i åpningsmøtet den 20.03.2013.

#### Dokumentasjon og vurdering

Det bekreftes gjennom tilsynet at elevene ved skolen blir hørt gjennom klassemøter, og at skolen inviterer til at elevene kommer med ønsker og behov. De er med på å utarbeide klasseregler og «inneordning», og gjennom bruk av *Trivselsprogrammet* involveres elevene i høyeste grad. Det er opprettet elevråd ved skolen, og i følge referatene har det vært avholdt ett eller to møter hvert år de fire-fem siste skoleårene. Referatene viser videre at de fleste saker omhandler bruk av penger til innkjøp av ting til skolen eller til turer. Skolen kan ikke godtgjøre at for eksempel resultatene fra brukerundersøkelsene eller andre undersøkelser blir tatt opp og drøftet i elevrådet.

Foreldrerådets arbeidsutvalg, FAU, er opprettet/konstituert med leder og nestleder. Fylkesmannen har imidlertid ikke fått dokumentasjon fra møter eller blitt forelagt noen møteplan. Tilsynet bekrefter at FAU er et dårlig fungerende organ ved skolen.

Ved Røsvik skole fungerer samarbeidsutvalget (SU) som skolemiljøutvalg (SMU). Det bekreftes gjennom tilsynet at rådene er opprettet, og at det er avholdt ett møte inneværende år. Innsendt dokumentasjon viser at det også forrige skoleår var ett møte. Begge referatene viser at møtene starter med informasjon fra skolen ved rektor, noe som bekreftes i tilsynet. Møtefrekvensen bekreftes til ett, maksimum to, møter per år. I tilsynet går det videre fram at antall medlemmer i SU tilfredsstillers lovens krav, og at Røsvik skoles SU har med en elev mer enn påkrevd. Derimot vil ikke kravene til sammensetting av skolens SMU tilfredsstillers bestemmelsen om at elever og foreldre skal være i flertall.

Røsvik skole vektlegger et tett skole-hjemsamarbeid, og skolen sender jevnlig ut skriftlig informasjon til hjemmene som ranselpost. I tillegg har skolen tatt i bruk en toveis SMS-tjeneste mellom hjem og skole, som letter kommunikasjonen og fungerer som bindeledd mellom skole og hjem. Skolen har tidligere gjennomført «storforeldremøter» for alle elevers foresatte, men har gått bort fra disse møtene grunnet dårlig oppmøte.

Det kan ikke godtgjøres skolen at det avholdes **jevnlige** møter i de respektive brukerorganene. Det kan heller ikke godtgjøres at skolen har **rutine** for å holde råd og utvalg ved skolen orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Dette begrenser råds og utvalgs muligheter til reell medvirkning i skolemiljøarbeidet.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sørfold kommune – Røsvik skole har opprettet elevråd og FAU. Det er opprettet et samarbeidsutvalg med lovmessig sammensetting, men skolemiljøutvalget tilfredsstillers ikke lovens krav til sammensetting. Det avholdes årlig møte i elevråd og SU/SMU.

Skolen har ikke etablert rutiner for å involvere råd og utvalg i skolemiljøsaker. Det er heller ikke etablert rutine for å orientere råd og utvalg om forhold av betydning for skolemiljøet. Mangel på systematikk når det gjelder møtefrekvens og sakliste gjør at skolen ikke kan sies å jobbe aktivt og kontinuerlig med skolemiljøsaker i brukerorganene.

### **Fylkesmannens merknad**

Fylkesmannen har den 19.04.2013 mottatt skriftlig redegjørelse og dokumentasjon fra rektor som viser at skolen:

- 1) har opprettet et SMU med lovmessig sammensetting.
- 2) har arbeidet aktivt med å etablere en rutine for å informere og involvere råd og utvalg i skolemiljøsaker. Skolen har utarbeidet *Årshjul med møteplan og sakliste for møter i råd og utvalg ved Røsvik skole*. Det ligger dermed til rette for at skolen informerer og involverer råd og utvalg i skolesaker. I tillegg er det utarbeidet et årshjul for arbeidet i FAU.

Det gis derfor ingen pålegg på dette området.

## **4. Pålegg om retting**

Ingen pålegg.

## **5. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet**

Ingen skriftlig erklæring er påkrevd.

## **6. Klage**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen inne tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtak er kommet frem til kommunen som skoleeier, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Jf. forvaltningsloven § 32 om utforming av klage.

## **Vedlegg 1      Oversikt over innsendt dokumentasjon**

- Dokumentasjon, rektors redegjørelse, datert 03.02.2013
- Rutiner og tiltak ved Røsvik skole ved brudd på Opplæringslovens §9A
- Plan for forebygging av mobbing
- Tre eksempler på enkeltvedtak, alle datert 07.09.2012
- Vedtak om tiltak i forhold til mulig mobbing eller oppl. § 9A, datert 03.05.2012
- Handlingsplan for XXX, vårhalvåret 2012, datert 03.05.2012
- Informasjon til personalet ved Røsvik skole, skolestart 2012
- Utdrag fra ordensreglement for 8.-10.klasse, udatert
- Forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i Sørfold kommune, gjeldende fra 01.11.2010
- Innekontrakt 2012-2013
- Referater fra møter i samarbeidsutvalget: 27.03.2012 og 06.03.2013 (ettersendt)
- Til heimene, informasjon om uønsket hendelse, datert 07.09.2012
- Ulike maler til bruk ved «kontakttimen/konferansetimen»:
  - Mal for referat etter kontakttime (foresatt, elev, kontaktlærer)
  - Intervju før konferansetimen
  - Forberedelse til konferansetimen
  - Svarskjema for foresatte
  - Vurdering av konferansetimen
  - Konferansetime, mal for referat
- To eksempler på maler for elevsamtale
- Strategi for en likeverdig utvikling av Sørfoldskolen, vedtatt i KST 21.06.2007, revidert 01.03.2010
- Plan for forebygging av mobbing og tiltak ved brudd på § 9A i Opplæringsloven i grunnskolene i Sørfold
- Røsvik skoles grunnsyn
- Satsningsområder 2012/13 på mellomtrinnet og ungdomstrinnet
- Internkontroll, Røsvik skole
- Årshjul – foreldresamarbeid, Røsvik skole
- Trivselstiltak ved Røsvik skole
- Velkommen som vikar ved Røsvik skole (Hefte med informasjon til vikarer.)
- Inspeksjonsplan 12/13
- To eksempler på informasjon til hjemmene: «SKOLE-INFO»
- Referat fra elevrådsmøter: den 31.01.2013, 07.09.2011, 07.03.2011, 30.09.2010, 26.11.2009, 11.02.2009
- Innkalling til elevrådsmøte med sakliste: 31.01.2013 og 13.02.2012

(forts. dokumentasjon s. 12)

## **Oversikt over dokumentasjon mottatt 19.04.2013**

- Rektors erklæring om retting av avvik, e-post datert 19.04.2013
- Enkeltvedtak og tiltak for elevens psykososiale skolemiljø, MAL, Røsvik skole, kort versjon.
- Enkeltvedtak og tiltak for elevens psykososiale skolemiljø, MAL, Røsvik skole, detaljert versjon.
- Oversikt over medlemmer i skolemiljøutvalget (SMU)
- Årshjul, møteplan og fast saksliste, råd og utvalg ved Røsvik skole
- Årshjul FAU ved Røsvik skole

## **Vedlegg 2      Oversikt over de som er intervjuet**

- Trude Gleinsvåg, rektor
- Ann Merete Bjørknes, kontaktlærer 1.trinn
- Kirsti Thuv, kontaktlærer 5.trinn
- Hilde Kjær Karlsen, kontaktlærer 10.trinn
- Lisbeth Eidissen, sekretær og BUA-assistent

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 rutineene 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 rutineene 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, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.*

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

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

Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen ved at de har et ansettelsesforhold/en arbeidsavtale med skoleeier. I forarbeidene til loven<sup>3</sup> er det uttalt at "ansatte" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

Den ansattes handlingsplikt gjelder fra når han/hun får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" innebærer at den ansatte faktisk vet at en

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

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 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 skolen

*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, blant annet 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**

*Elevane skal engasjerast 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 snarast 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.