



Fylkesmannen i  
Nordland

# TILSYNSRAPPORT

## SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Andøy kommune – Risøyhamn skole

30.11.2012

## 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..... | 11 |
| 6.        | Klage .....   | 11 |
| Vedlegg 1 | Oversikt over innsendt dokumentasjon .....  | 12 |
| Vedlegg 2 | Oversikt over de som er intervjuet .....  | 13 |
| Vedlegg 3 | Rettslege krav.....   | 14 |

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i perioden fra 2010 til 2012 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 - 2012 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 - 2012 er å:**

- Sikre at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt og forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
- Sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at de 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 det temaet som er valgt for det felles nasjonale tilsynet 2010 - 2012.**

## **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 08.03.2012.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 15.06.2012.
- Dagsorden for tilsynet i brev datert 17.09.2012
- Formøte / åpningsmøte 02.10.2012
- Intervju og samtaler 01.10 og 02.10.2012
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 29.10.2012
- Sluttmøte 20.11.2012.
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 20.11.2012.

### **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 /åpningsmøte (02.10.2012). 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**

Risøyhamn skole har satt seg mål om at alle elevene skal glede seg til å dra på skolen. Skolen har fokus på god folkeskikk og målet er at alle elevene skal trives både på skolen og i skolebussen. I dokument "Respekt-samhold-læring i fokus" som ble utdelt under tilsynsbesøket, er skolens visjon at respekt og samhold skal oppleves av alle med tilknytning til skolen, og at læringen skal stå i fokus. Dokumentet beskriver at det er nulltoleranse for mobbing ved skolen. I tillegg er det satt mål om at de kommunale skolene i Andøy kommune skal ligge på eller under landsgjennomsnittet for opplevd mobbing i Elevundersøkelsen i perioden 2013-2015. Skolens pedagogiske plattform har et menneskesyn som sier at hvert menneske er unikt, og at skolens fremste oppgave er å fremme elevenes personlige utvikling, deres sosiale holdninger samt gi elevene kunnskaper til å mestre sitt eget liv. Dokumentet uttrykker også et ønske om godt samarbeid mellom skole og heim.

Forskrift til reglement for orden og oppførsel i grunnskolen i Andøy foreskriver at gjennom gjensidig respekt for hverandre skal det skapes trygghet og trivsel i skolen og at alle har rett til en mobbefri skolehverdag. Det er lav terskel for hva som regnes som uakseptabel atferd, ifølge rektors redegjørelse. Skolens interne rutiner for arbeidet med det psykososiale miljøet har sitt utgangspunkt i skolens ordens- og oppførselsreglement. Felles reglement for kommunens to kommunale grunnskoler tas i bruk fra høsten 2012. Det er en målsetting å få til lik praktisering av reglementet. Skolens ordens- og oppførselsreglement bekjentgjøres overfor personalet, foreldre og elever hver høst, og klassene utarbeider egne klasseregler. Det ble også utdelt årskalender til heimen ved skolestart.

Rektor har beskrevet ulike tiltak i arbeidet med det psykososiale miljøet. Skolen har i åtte år startet skolen på nyåret med "Gla-dager" som er et prosjekt av tre dagers varighet. Prosjektet står i vennskapets tegn der det er aldersblandete grupper fra 1. til 10.klasse. Elevene får stor valgfrihet med tanke på valg av aktiviteter under "Gla-dagene". Prosjektet har hatt svært positiv virkning på det psykososiale miljøet blant elevene ved at elevene integreres på tvers av aldersgrupper og nye vennskap kan oppstå. Skolen arrangerer også "Vennskapsdagen" i høstsemesteret. "Nissemarsj", vennsapsprosjekt med Guatemala og skolering i nettvett er andre tiltak for det forebyggende arbeidet i skolen.

Tidligere skoleår har Risøyhamn skole gjennomført prosjektet "Psykisk helse" konsentrert over tre dager på ungdomstrinnet. Nå videreføres elementer fra "Psykisk helse" primært på ungdomstrinnet, spredt utover hele skoleåret. Barnetrinnet bruker opplegg fra Lions Quest, deriblant øvelser på gode relasjoner. Lærerne på barnetrinnet er skolert i Webster Stratton-metode der siktemålet er å fremme positiv atferd og positiv kommunikasjon.

<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-miljoetter-opplæringsloven-kapittel9a/>

Høsten 2010 påbegynte skolen fjorten dagers arbeidsplaner og målskive for alle klassene. Elevene fikk være delaktige i å sette opp konkrete mål for basisfag og atferd (sosiale mål). Måloppnåelse ble evaluert av elev og foreldre, og resulterte i en samtale mellom elev og lærer. Skolen evaluerte ordningen våren 2011 og bestemte da å ha vurderingssamtalene en gang i måneden og at målskiven ikke skulle brukes på ungdomstrinnet. Det er en målsetting for skolen å videreføre dette arbeidet. Skolen gjennomfører også lovpålagte elevsamtaler og foreldrekonferanser to ganger i året.

Skolen har våren 2012 skaffet seg kunnskap om elevenes opplevelse av det psykososiale miljøet gjennom presentasjon og vurdering av elevundersøkelsen i forbindelse med opplegg fra Veilederkorpsset. Skolen gjennomfører den obligatoriske elevundersøkelsen og har enkelte år også gjennomført undersøkelsen på andre trinn og blant foreldrene. Tidligere skoleår har ikke skolen gjennomgått undersøkelsene og brukt dem aktivt i elevmiljøet. Skolen erfarte ved gjennomgang og diskusjon at dette er et godt redskap for bevisstgjøring av lærere, elever og ledelse. De månedlige vurderingssamtalene har gjort at det har blitt enklere for skolen å avdekke og gripe fatt i uønsket atferd. Det er kort vei til rektors kontor for en prat om forhold som opptar elevene i det daglige. I tillegg kommer kunnskap om elevmiljøet via elevsamtaler og konferansetimer med heimen.

Skolen har avdekket risiko-områder som miljøet på skolebussen, jentemobbing og digital mobbing.

Risøyhamn skole består av to skolebygg. Ifølge rektors redegjørelse har småtrinnet tidvis hatt andre tider for friminutt enn resten av skolen. Elevene fra 1. til 5.klasse er ute på eget område av skoleplassen i friminuttene, og her er det alltid lærere som har inspeksjon. I hovedbygget har skolen som oftest tre lærere/assistenter som inspiserer i ungdomstrinngang, mellomtrinngang og ute. Klasserommene blir låst i friminuttene og elevene kan velge mellom å oppholde seg i gang eller være ute. Ansvaret for å gjennomføre tiltakene knyttet til det forebyggende arbeidet er ikke nærmere beskrevet i dokumentasjon fra skolen. Ifølge rektors redegjørelse er skolens ledelse svært involvert i den daglige gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet. Rektor har fokus på å se den enkelte elev og det er kort vei til rektors kontor for en prat. Skolen har planer om å gjenoppfriske og oppdatere tidligere Trivselsplan. Denne er ikke i bruk pr. dags dato. Planen uttrykte lav terskel for uønsket atferd. De ansatte har fått utdelt veilederen "Arbeid mot mobbing" fra Utdanningsdirektoratet og er forpliktet til å bruke den, ifølge rektor.

Evaluerings er ikke omtalt i skolens årskalender. Rektor har i sin redegjørelse vist til evalueringer av tiltak som Psykisk helse, Gla-dager, vurderingssamtaler og Elevundersøkelsen.

**Fylkesmannens vurdering** er at mål for skolemiljøet om at elever skal føle seg trygge, vise respekt og ha et godt skolemiljø er muntlig uttalt og oppfattet i personalet, mens en helhetlig beskrivelse av mål for skolemiljøarbeidet mangler.

Skolens definisjon av krenkende atferd er sprikende: Skolen har drøftet dette, men har ikke konkludert enhetlig. Tilsynet viser at det ikke er noen felles forståelse i skolen om hva som regnes som krenkende atferd.

Tilsynet viser at skolen ikke har skriftlige planer for det forebyggende arbeidet, dette arbeidet mangler helhet og forståelse. Tilsynet viser at det er mangel på skriftlige rutiner blir opp til den enkelte ansatte hvordan arbeidet skal utføres, og at det er usikkerhet i kollegiet knyttet til om alle ansatte har samme handlingsmønster. Fylkesmannen mottok Andøy kommunes kvalitetssystem knyttet til opplæringsloven § 9A under sluttmøtet. Fylkesmannen har ikke klart å spore dette kvalitetssystemet i den faktiske skolehverdagen, basert på skolens dokumentasjon og intervjuer med ansvarskjeden i skolen.

Skolen mangler inspeksjonsplan som beskriver hva som forventes av ansatte som har ansvar for inspeksjon.

Tilsynet viser at det er kjennskap til skolens ulike tiltak i det forebyggende arbeidet.

Skolen har avdekket risiko-områder og skolen har tatt grep i forhold til dette, som det å la ordensreglementet omfatte miljøet på skolebussen og skolering i nettvett.

Tilsynet viser at det pågår noe evaluering på planleggingsdager og langdager (tirsdager), i plenumsmøter i skolen og på teammøter for de ulike trinnene.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Andøy kommune – Risøyhamn skole driver ikke et aktivt kontinuerlig og systematisk arbeid med elevenes skolemiljø. Skolen kan ikke dokumentere rutiner og planer som viser sammenheng mellom mål, gjennomføring, ansvarsforhold, oppfølging og evaluering av arbeidet med skolemiljøet.

### **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 på formøtet/åpningsmøte (02.10.2012).

### **Dokumentasjon**

Ifølge rektors redegjørelse er handlingsplikten (undersøke, varsle og gripe inn) godt innarbeidet i bedriftskulturen. Ved begynnelsen av hvert skoleår gjennomgår personalet i skolen reglementer og rutiner. Utdanningsdirektoratets veileder "Arbeid mot mobbing" gjennomgås med personalet.

Handlingsplikt og tjenestevei ved varsling fremgår ikke av skolens skriftlige dokumentasjon. Tilsynet viser at ansatte kjenner til handlingsplikten. Det er imidlertid stor usikkerhet blant kollegiet knyttet til hvordan ansatte blir gjort kjent med plikten og på hvilken måte alle ansatte etterlever plikten. Når det gjelder rutine for varsling, har det ikke blitt definert terskel for varsling til skoleledelsen og det foreligger ingen skriftlig rutine for hvordan varsling skal skje.

**Fylkesmannens vurdering** er at fraværet av tydelig definisjon på hva som regnes som krenkende atferd i skolen, bidrar til at innholdet i handlingsplikten blir ulikt forstått og praktisert. Tilsynet viser at ansatte griper inn og varsler rektor når det skjer alvorlige saker, men terskelen for utløsning av handlingsplikt er uklar blant kollegiet.

Skolen har ikke fattet enkeltvedtak de siste fem år i tilfeller der skolen har iverksatt tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter. Skriftlig rutine for bortvisning fremgår av skolens ordensreglement og dette bekjentgjøres for foreldre og elever hvert skoleår.

Det er fattet to enkeltvedtak relatert til det psykososiale miljøet ved skolen etter henstilling fra foreldre og elever. Skoleledelsen tar i vedtakene ikke stilling til hvorvidt elevens rett er ivaretatt eller brutt. Vedtakene skisserer tiltak og viser til formalia rundt klageadgangen. I disse tilfellene ble det fattet vedtak kort tid etter henstilling, ifølge skoleledelsen.

Tilsynet viser at skolen mangler rutine for å informere foreldre og elever om retten til enkeltvedtak, dette gjøres etter henvendelse fra foreldre eller i forbindelse med konkrete saker.

**Fylkesmannens konklusjon**

Andøy kommune – Risøyhamn skole mangler plan som beskriver ansattes handlingsplikt med rutine for varsling til skoleledelse. Skolen mangler rutinebeskrivelse for enkeltvedtak, herunder informasjon til foreldre og elever om retten til enkeltvedtak.



### **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 organer for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår bla 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 på formøte/åpningsmøte (02.10.2012).

#### **Dokumentasjon og vurdering**

Dokumentasjon, intervjuer og samtaler bekrefter at Risøyhamn skole har opprettet elevråd. Elevrådet har jevnlig møter. Det bekreftes også at elevrådet behandler de saker som skolen ønsker at elevrådet skal behandle. Samtidig viser dokumentasjon, intervjuer og samtaler at Risøyhamn skole mangler gode nok rutiner for å involvere elevrådet i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet.

Dokumentasjon, intervjuer og samtaler viser videre at skolen mangler rutiner for å holde elevrådet orientert om forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet. Det kommer ikke frem at elevrådet gis en reell mulighet til å påvirke skolemiljøet. Skolen har heller ingen rutiner som sikrer at elevene gjennom elevrådsarbeidet involveres i planlegging og gjennomføring av skolemiljøtiltak. Det er lovgivers intensjon at elevene skal tas med i skolens arbeid med å oppfylle kravene i kap.9a i opplæringsloven.

Dokumentasjonen, intervjuer og samtaler viser at FAU er opprettet og har jevnlig møter, samt at det kommuniseres mellom skole og FAU. Dokumentasjon, intervjuer og samtaler bekrefter at FAU har behandlet tema om det fysiske skolemiljøet.

Samarbeidsutvalg er opprettet og er satt sammen lovmessig med en politisk representant, rektor, to lærere, to elever, to foreldre og vaktmester. Det er ikke rutiner for jevnlig møter i samarbeidsutvalget.

Skolemiljøutvalg er opprettet, men utvalget har ikke lovmessig sammensetting. Risøyhamn skole har valgt å ha samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg med samme medlemmer, men når skolemiljøutvalget skal ha møte så forlater skolepersonalet for at foreldre og elever skal være i flertall. Dette er ikke korrekt sammensetting av utvalget. Samarbeidsutvalget kan fungere som skolemiljøutvalg, men det må da oppnevnes *tilleggsrepresentanter* for elevene og foreldrene slik at de får flertall når utvalget fungerer som skolemiljøutvalg. Det er ikke rutiner for jevnlig møter i skolemiljøutvalget.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Andøy kommune – Risøyhamn skole har ikke etablert rutiner for å involvere elevene i skolemiljøarbeidet eller rutiner for å holde råd og utvalg orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøarbeidet. Skolen har heller ikke et lovlig sammensatt skolemiljøutvalg.

## **Pålegg om retting**

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

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

1. Andøy kommune skal sørge for at Risøyhamn skole arbeider aktivt systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Andøy kommune må i denne forbindelse se til at Risøyhamn skole:
  - a.) Utarbeider skriftlige rutiner og planer som viser sammenheng mellom mål, gjennomføring, ansvarsforhold, oppfølging og evaluering av arbeidet med skolemiljøet.

### **Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre ledd**

2. Andøy kommune skal sørge for at de ansatte ved Risøyhamn skole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Andøy kommune må i denne forbindelse se til at Risøyhamn skole:
  - a.) Utarbeider skriftlig plan som beskriver ansattes handlingsplikt med rutine for varsling til skoleledelse.

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

3. Andøy kommune skal sørge for at Risøyhamn skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Andøy kommune må i denne forbindelse se til at Risøyhamn skole:
  - a.) Utarbeider skriftlig rutinebeskrivelse for enkeltvedtak, herunder informasjon til foreldre og elever om retten til enkeltvedtak.

### **Brukermedvirkning - §§ 9a-5 og 9a-6, samt kapittel 11**

4. Andøy kommune skal sørge for at Risøyhamn skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Andøy kommune må i denne forbindelse se til at Risøyhamn skole:
  - a.) Etablerer rutiner som sikrer elevenes involvering i planlegging og gjennomføring av det systematiske arbeidet med skolemiljøet.
  - b.) Etablerer rutiner som sikrer at råd og utvalg holdes orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.
  - c.) Oppretter skolemiljøutvalg med lovmessig sammensetting.

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

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

Andøy kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring er 01.03.2013.

#### **5. 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**

Rektors redegjørelse i forbindelse med tilsyn etter opplæringsloven kap.9a  
Forskrift til reglement for orden og oppførsel i grunnskolen i Andøy  
Skjema for elevsamtaler for 8. til 10.klasse  
Eksempel på målskive og arbeidsplan for 6. og 7.klasse  
Skisse for sosiale ferdigheter 2.-4.trinn  
Resultater fra Elevundersøkelsen for 7. og 10.trinn skoleåret 2010-11.  
Eksempel på enkeltvedtak datert 20.03.2012.  
Eksempel på enkeltvedtak datert 05.03.2012.  
Eksempel på enkeltvedtak datert 25.06.2012.  
Referater fra elevrådsmøter 16.03.2012, 27.04.2012 og 03.05.2012.  
Referat fra møte i samarbeidsutvalg 16.03.2012.  
Referat fra møter i FAU 23.02.2012, 11.03.2012 og 07.05.2012.  
Dokument "Respekt-samhold-læring i fokus". 2012-13.  
Årskalender – oversikt skoleåret 2012-13.  
Andøy kommunes kvalitetssystem knyttet til opplæringsloven § 9A.

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

Rektor Ann-Brita Gregersen  
Kontaktlærer 1.trinn Tove-Mette Gammelmoe  
Kontaktlærer 5.trinn May Torset  
Kontaktlærer 10.trinn Svanhild Lanesskog  
Annen ansatt Heidi Vedal Strand

Det er i tillegg gjennomført samtaler med elever og foreldre.

## Vedlegg 3      Rettslige krav

### 1 Det forebyggende arbeidet

**§ 9a-4, Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane(internkontroll)**  
*Skolen skal drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.*

**§ 9a-3 første ledd, Det psykososiale miljøet**  
*Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.*

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

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

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

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

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

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

**Skolen må for å oppfylle kravet til internkontroll:**

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene 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 krenkelses
- 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 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 elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærer, eller andre ved skolen. En del av

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

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 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 "snaest 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.