



Fylkesmannen i  
Nordland

# TILSYNSRAPPORT

## SKOLENS ARBEID MED ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Hemnes kommune

Korgen sentralskole  
Oktober 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 .....	8
4.	Pålegg om retting .....	9
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	Rettslige krav .....	13

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

Det blir gjennomført felles nasjonalt tilsyn i 2010 - 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 mistrivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbyttet.

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 30.01.2012.
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen 17.02.2012
- Melding om utsettelse av tilsynet april 2012
- Dagsorden for tilsynet i brev datert 23.08.2012
- Åpningsmøte den 17.10.2012
- Intervju og samtaler 16. og 17.10.2012
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 26.11.12
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 20.12.12
- Sluttmøte 15.01.13
- Enkeltvedtak – endelig sluttrapport datert 18.01.13
- Frist for erklæring om lukking av pålegg 01.03.13

### **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 åpningsmøtet den 17.10.2012. 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 og vurdering**

Korgen sentralskole utarbeidet fire visjoner i 2006, der godt læringsmiljø er en av visjonene. Imidlertid viser intervjuene at ansatte og elever er usikre på hva som er skolens mål, og at visjonen om godt læringsmiljø er lite virksom i praksis. Tilsynet konkluderer med at skolen ikke har noe klart, felles mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.

Skolen har utarbeidet en handlingsplan for forebygging av atferdsvansker og mobbing. En del av planen dreier seg om det forebyggende arbeidet. Intervjuene viser at planen ikke er aktivt i bruk og bare delvis kjent blant de ansatte. Selv om selve planen ikke er i bruk, er noe av innholdet likevel i bruk. Aktiv bruk av handlingsplanen vil gi et løft for skolens arbeid med det psykososiale miljøet.

Hemnes kommune har nylig utarbeidet et ordensreglement, vedtatt av samarbeidsutvalget den 21. februar 2012. Til ordensreglementet følger tilhørende vurderingskriterier for orden og oppførsel.

Ordensreglementet blir gjennomgått i klassene i starten av skoleåret og tas opp med foreldrene. Intervjuene viser at gjennomgangen varierer i grundighet fra klasse til klasse, slik at reglementet og vurderingskriteriene er godt kjent for noen, mens ukjent for andre. Klassene har egne klasseregler, men praksisen omkring klassereglene varierer. I noen klasser er klassereglene skriftliggjort. Andre har klasseregler i form av at de har diskutert hvordan de ønsker å ha det og hva som er god orden og oppførsel.

Skolen har en inspeksjonsordning der det er assistenter som utfører inspeksjonen. De bruker gule vester for å være synlige. Ved behov følger de opp enkeltelever. Det er ingen fast plan for ansvarsområder. Assistentene deler områdene mellom seg før de går ut. Elevene i 1. – 4. trinn har friminutt til andre tider enn de øvrige elevene. Mange elever ankommer med buss, og skolen har bussvakter og inspeksjon om morgenen for å sikre en god start på dagen. Videre har skolen rutiner for oppstart av dagen; hvordan elevene går inn i skolen og hvordan de starter timen.

Skolen har fokus på god skolestart, det vil si at skolen skal være klar til å ta imot elevene, og at elevene skal oppleve det slik. Imidlertid viser intervjuene at god skolestart oppfattes som sentralt på noen trinn, men ikke alle. Klasseledelse er et av skolens satsningsområder. Intervjuene viser at det forebyggende arbeidet i stor grad skjer på klassenivå og at ansvaret ligger hos kontaktlærer.

---

<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/>

Skolen har et miljøverksted. Intensjonen med miljøverkstedet er å ha en stasjon som kan håndtere ulike behov og problemer blant elevene. Det er stor forskjell blant de ansatte når det gjelder bruken av miljøverkstedet. Noen bruker det mest i forbindelse med sanksjoner, mens andre bruker det aktivt i skolehverdagen og undervisningen. Av andre forebyggende og sosiale tiltak har skolen blant annet vinterball, ball dager, felles lunsj samt turer høst og vår.

På bakgrunn av det ovennevnte konkluderer tilsynet med at Korgen sentralskole kan dokumentere hvordan de jobber med det forebyggende arbeidet. Det forebyggende arbeidet mangler imidlertid systematikk, herunder faste planer og rutiner som etterleves i praksis. Skolen har heller ingen evaluering av de eksisterende planene og rutinene.

Ordensreglementet med vurderingskriterier inneholder elementer av hva skolen anser som uønsket oppførsel, men er ikke tilstrekkelig til å utgjøre en definisjon av krenkende atferd. Temaet har vært oppe under diskusjoner på de ansattes møter samt i klassene, men intervjuene og samtalene viser at skolen ikke har en felles og entydig definisjon av krenkende atferd, og at de ansatte og elevene kan ha ulike grenser for hva de tolererer. Skolen har ikke gjort ansatte, elever og foreldre kjent med hva skolen anser som krenkende atferd ettersom skolen mangler en felles forståelse.

Skolen kan dokumentere hvordan de skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet. Elevene på 5. til 10. trinn gjennomfører elevundersøkelsen om høsten. De minste elevene gjennomfører en trivselsundersøkelse ved at de får et skjema med hjem som de fyller ut sammen med foreldrene. I tillegg til undersøkelsene får skolen kjennskap til elevenes trivsel gjennom inspeksjon, elevsamtaler og konferansetimer samt kontaktlærers daglige kontakt med elevene. Skolen har rutiner for hvordan de følger opp eventuelle observasjoner. Den som har observert melder fra til kontaktlærer, og kontaktlærer melder videre til skoleledelsen hvis det er nødvendig. De ansatte og ledelsen handler raskt. Resultatene av elev- og trivselsundersøkelsene blir gjennomgått i ulike fora, blant annet i klassene, på teammøter for de ansatte samt med foreldrene. Intervjuene viser at gjennomgangen varierer noe i grundighet fra klasse til klasse og har preg av å være referatsak.

Rektor har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet. Kontaktlærer har ansvaret for gjennomføringen av de fleste forebyggende tiltakene. Ansvarsfordelingen kom klart frem under intervjuene. Dokumentasjon og intervjuer viser videre at skolens ledelse er involvert i den daglige gjennomføringen av skolemiljøarbeidet, herunder ved gjennomgang av rutiner ved skolestart, god dialog og kommunikasjon med kontaktlærerne kombinert med lav terskel for å involvere ledelsen, klar ansvarsfordeling, klare varslingsrutiner samt møter i pedagogisk lederteam (PLT). PLT, bestående av en lærer fra 1.-4. trinn, en fra 5.-7. trinn, en fra 8.-10. trinn samt rektor, har møter en gang i uken.

Skolen mangler rutiner for å evaluere det forebyggende arbeidet. Det gjøres en viss evaluering ved at de ansatte diskuterer tiltak på møter, blant annet på møter i PLT og på trinnmøter for små-, mellom- og ungdomstrinnet. Intervjuene viser at diskusjonene skjer noe tilfeldig. Skolen kan ikke dokumentere hvordan de evaluerer skolemiljøarbeidet.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Hemnes kommune – Korgen sentralskole kan dokumentere hvordan de jobber med det forebyggende arbeidet. Skolen har flere gode tiltak, blant annet miljøverkstedet. Skolens forebyggende arbeid mangler imidlertid systematikk, planer og rutiner samt evaluering. Hemnes kommune – Korgen sentralskole har ikke et klart felles mål for arbeidet med det psykososiale miljøet. Skolen har ingen felles definisjon av krenkende atferd.

### **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 åpningsmøtet den 17.10.2012.

#### **Dokumentasjon og vurdering**

Ledelsen ved Korgen sentralskole har gjort de ansatte kjent med handlingsplikten gjennom fellesmøter, normalt i forbindelse med oppstart av skoleåret. Intervjuene bekrefter dette, samt at de ansatte kjenner til innholdet i handlingsplikten. Intervjuene viser videre at de ansatte undersøker når de har mistanke eller kunnskap om krenkende atferd, varsler kontaktlærer, som igjen involverer ledelsen hvis det er nødvendig. Denne rutinen var klar blant de ansatte.

Intervjuene og samtalene viser at de ansatte faktisk griper inn overfor krenkende atferd, men at terskelen for å gripe inn varierer på grunn av individuelle forskjeller kombinert med at skolen ikke har definert krenkende atferd. Intervjuene viser at de ansatte ikke har en felles forståelse av hva det skal varsles om. Når det gjelder alvorlige forhold, er imidlertid de ansattes praksis sammenfallende. De opplever at terskelen for å involvere ledelsen er lav. Når ledelsen blir varslet, tar ledelsen raskt kontakt med hjemmet, skriver brev om forholdet, holder møter med elevene og oppretter en oppfølgingsplan når det er behov for det. Dokumentasjon og intervjuer viser at skolen ikke har noen rutine for å fatte enkeltvedtak når de på eget initiativ iverksetter tiltak av inngripende karakter overfor elevene.

Ved henstillinger fra elever/foreldre forsøker skolen å løse saken der og da. Intervjuene bekrefter at skolen håndterer henstillinger snarest mulig. Skolen skriver brev til de involverte med beskrivelse av hva som har skjedd og hva skolen har gjort. Skolen informerer ikke eleven/foreldrene om retten til enkeltvedtak. Dokumentasjon og intervjuer viser at skolen ikke har hatt noen rutine for å fatte enkeltvedtak ved henstillinger. De er i ferd med å etablere en slik rutine, men arbeidet er i startfasen. Når skolen arbeider videre med dette, må de sørge for at enkeltvedtakene er i samsvar med krav til form og innhold, herunder at skolen i vedtaket må ta stilling til den enkelte elevs rett etter § 9a-1, skissere tiltak samt opplyse om klageadgangen. Intervjuene viser at de ansatte ikke er gjort kjent med plikten de har til å informere om retten til enkeltvedtak.

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Hemnes kommune – Korgen sentralskole har ansatte som undersøker og griper inn mot krenkende atferd. Skolen har gjort de ansatte kjent med handlingsplikten, og har en rutine for hva de ansatte skal gjøre når

de har mistanke eller kunnskap om krenkende atferd. Skolen har en rutine for varsling til skolens ledelse, men mangler en felles forståelse av hva det skal varsles om.

Hemnes kommune – Korgen sentralskole har ikke en rutine for å fatte enkeltvedtak, verken når skolen på eget initiativ iverksetter tiltak eller ved henstilling.

### **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 bl.a. 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 åpningsmøtet den 17.10.2012.

#### **Dokumentasjon og vurdering**

Intervjuer og dokumentasjon bekrefter at Korgen sentralskole har opprettet elevråd; et på mellomtrinnet og et på ungdomstrinnet. Begge elevrådene har fra og med dette skoleåret samme elevrådskontakt. Småtrinnets saker går via kontaktlærerne for klassene. Det er ikke utarbeidet en møteplan for elevrådet for inneværende skoleår, men det planlegges møter en gang per måned, eventuelt oftere ved behov. De fleste saker tidligere skoleår har gått på fysiske forhold, for eksempel skolegenser og skolefrukt/-melk. Dette skoleåret jobber elevrådet noe mer med saker om trivsel og det psykososiale miljøet. Elevrådet kjenner til arbeidet med og innføring av nytt ordensreglement . Referater bekrefter at nytt ordensreglement, forslag til kjennetegn for god/nokså god/lite god orden og oppførsel samt vurderingskriterier for orden og oppførsel, har vært drøftet i elevrådet.

Trivsel er ofte tema i klassene, og elevene er med på å arrangere ulike aktiviteter i løpet av skoleåret. Samtaler og intervjuer viser at resultatet av elevundersøkelsen og trivselsundersøkelser hovedsakelig presenteres for elevene i klassene, og ikke i elevrådet. Tilsynet ble i etterkant informert om at elevrådet er med og bestemmer innholdet for den lovpålagte fysiske aktiviteten på skolen.

Elevrådet har vært på kommunehuset for skolering i elevrådsarbeid sammen med de andre elevrådene i kommunen. Skolen ønsker at elevrådet skal være mer involvert i det forebyggende arbeidet, og at det skal være jevnlig møter mellom elevrådslederne, elevrådskontakt og rektor.



Skolen har opprettet FAU. Intervjuene og samtalene viser at det per i dag ikke finnes noen møteplan, men at det skal lages en slik. Ett møte er avholdt i høst. Det er rektor som kaller inn og velger ut saker og informasjonen som presenteres under FAU-møtene. Andre saker dekkes opp under posten «eventuelt». Rektor skriver også referat fra FAU-møtene. Dokumentasjon og samtaler viser at kommunens nye ordensreglement har vært oppe til gjennomsyn og innspill i FAU. Det er ulike oppfatninger om elevundersøkelsen har vært tema på møter i FAU.

Intervjuer og samtaler viser at FAU oppleves mer som et informasjonsorgan, og i mindre grad som et råd med reell medvirkning i skolesamfunnet. Tilsynet avdekket et ønske om å få FAU mer med i skolemiljøarbeidet.

Det er opprettet samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU) med lovmessig sammensetting. SMU er en utvidelse av SU der det er supplert med fire elevrepresentanter. Det har ikke vært avholdt møter i SU/SMU hittil dette skoleåret, og intervjuene og dokumentasjonen viser at det ikke har vært noen rutine for og regelmessighet i dette arbeidet.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Hemnes kommune – Korgen sentralskole involverer elevene, foreldrene, elevrådet og FAU i skolemiljøarbeidet. Derimot har SU og SMU ikke vært i funksjon over lengre tid. Skolen har begynt arbeidet med å forbedre brukermedvirkningen.

## **4. Pålegg om retting**

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

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

1. Hemnes kommune skal sørge for at Korgen sentralskole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Korgen sentralskole:
  - a.) Utarbeider planer og rutiner for det forebyggende arbeidet med det psykososiale miljøet med mål, tiltak og ansvarsfordeling
  - b.) Etablerer rutiner for å evaluere arbeidet de gjør med skolemiljøet, herunder evaluering av skriftlige planer og rutiner.
  - c.) Etablerer rutiner som sikrer at de ansatte, elevene og foreldrene gjøres kjent med hva skolen anser som krenkende eller uønsket atferd.

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

2. Hemnes kommune skal sørge for at de ansatte ved Korgen sentralskole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Korgen sentralskole:
  - a.) Sørger for at de ansatte får en mest mulig felles holdning til hva som er å regne som krenkende atferd.
  - b.) Sørger for at de ansatte får en mest mulig lik forståelse av hva ledelsen skal varsles om.
  - c.) Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak når skolen iverksetter tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter.
  - d.) Etablerer rutiner som sikrer at vedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.

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

3. Hemnes kommune skal sørge for at Korgen sentralskole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Korgen sentralskole:
  - a.) Etablerer rutiner for å fatte enkeltvedtak ved skolen dersom foreldre/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet.
  - b.) Etablerer rutiner som sikrer at vedtak blir fattet med de krav til innhold og form som følger av opplæringsloven og forvaltningsloven.
  - c.) Etablerer rutiner som sikrer at foreldre/elever informeres om retten til å få enkeltvedtak når de gjør en henstilling til skolen.

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

4. Hemnes kommune skal sørge for at Korgen sentralskole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Hemnes kommune må i denne forbindelse se til at Korgen sentralskole:
  - a.) Etablerer rutiner som sikrer at råd og utvalg holdes orientert om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.
  - b.) Sørger for at det avholdes møter i samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget.

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

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

Hemnes 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 ble avtalt i forbindelse med sluttmøte og satt til **01.03.13**.

## **6. Klage**

Den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen 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.

### Oversikt over innsendt dokumentasjon:

- Rektors redegjørelse datert 14.02.2012
- Kopi av presentasjon: Visjon Korgen sentralskole 2006-2010 (Fire utviklingsmål)
- Utviklingsområder for Korgen sentralskole 2011-2013 (datert 11.05.2011)
- Ordensreglement – skolene i Hemnes kommune (vedtatt 19.04.99)
- Ordensreglement for skolene i Hemnes kommune m/ vurderingskriterier for orden og oppførsel (udatert)
- Handlingsplan. Forebygging atferdsvansker og mobbing. Korgen sentralskole.(udatert)
- Rutiner for gjennomføring og oppfølging av elevundersøkelsen. (udatert)
- Eksempel på Elevundersøkelse 1.-4.klasse (blank og utfylt utgave)
- Presentasjon av Miljøverkstedet
- Elevundersøkelsen 2010. Presentasjon for personalet.
- Presentasjon for foreldrene 2011 m/ bl.a. resultater Nasjonale Prøver og Elevundersøkelsen
- Elevundersøkelsen (2007-2012)
- Presentasjon for personalet på planleggingsdag 03.01.2012 m/ bl.a. resultater Nasjonale Prøver og Elevundersøkelsen
- Oppsummering Elevundersøkelsen (eks fra 7.klasse)
- Presentasjon: Klasseledelse
- Eksempel på inkalling til klassesamtale 3.klasse
- Referater fra Assistentkorpssamlinger (tre ulike fra 2011)
- Eksempler på elevsaker, brev om mobbing (tre eks, udaterte)
- Referater fra elevrådsmøter (seks datoer skoleåret 2011-12)
- Innkalling til møte i samarbeidsutvalget, samt referat fra møtet (21.02.12)
- Referat fra FAU-møter 07.05.12 og 27.09.12
- Referat fra elevrådsmøte ungdomstrinnet og elevrådsmøte mellomtrinnet 18.09.12

**Oversikt over de som er intervjuet:**

- Rektor Stig Ulvestad
- Guro Ingvaldsen, kontaktlærer for elevrådene
- Hanne Johansen, kontaktlærer 1.klassetrinn
- Ingrid Olsen, kontaktlærer 7.klassetrinn
- Arnfinn Brendmo, kontaktlærer 10.klassetrinn
- Gunhild Solhaug, assistent i SFO og skole, har inspeksjonsansvar

Det er i tillegg gjennomført samtaler med elever og foreldre.

## 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 etterlevs 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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

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

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

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

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

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

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

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

### **3 Brukermedvirkning**

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

#### **§ 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet**

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



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

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

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

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

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

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

#### **§ 9a-6 – informasjonsplikt og uttalerett**

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

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

*Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette 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.