



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Tilsynsrapport

Elevenes psykososiale miljø

Sandnes kommune – Riska ungdomsskole

Dato: 16.06.17

Innhold

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

1. Innledning

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

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

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

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

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

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

Sandnes kommune hadde rett til å kommentere den foreløpige tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemeldinger var 26.05.17. Kommunen hadde merknad til varsel om pålegg 1b. Dette omtales nedenfor i rapporten.

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

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I dette tilsynet er det internkontrollen ved den enkelte skole som gjelder elevenes psykososiale miljø som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette området er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

1.2 Kommunens ansvar

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

Oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer på skolen. Skoleledelsen og de ansatte må i det daglige arbeide for et godt skolemiljø. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlig for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer på skolen, er det likevel kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter.

1.3 Formålet med tilsynet

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

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

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

Tilsynet skal være med på å sikre at skoleeiere og skoleledere

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

2. Om gjennomføringen av tilsynet

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

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

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

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

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

2.1 Gangen i tilsynet

20.01.17: Varsel om tilsyn

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

15.03.17: Veiledningsmøte/åpningsmøte på Riska ungdomsskole
21.03.17: Intervjuer på Riska ungdomsskole
08.05.17: Foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg
11.05.17: Sluttmøte på Riska ungdomsskole
26.05.17: Frist for å gi merknader til foreløpig tilsynsrapport og varsel om pålegg
16.06.17: Endelig tilsynsrapport
17.11.17: Frist for retting av brudd på regelverket

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

3.1 Dokumentasjon og vurdering Forebyggende arbeid

Av de rettslige kravene går det fram at skolen må arbeide systematisk for å fremme elevenes psykososiale miljø. Dette innebærer at skoleledelsen må sikre¹ at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet. Skolens ledelse skal også sikre at skolen har kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet.

I den foreløpige tilsynsrapporten skrev Fylkesmannen følgende om dette:

Riska ungdomsskole skole har lagt fram *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* for tilsynet. Av denne planen går det fram at Elevundersøkelsen gjennomføres på skolen hver høst. Høsten 2016 ble Elevundersøkelsen gjennomført på 8.-10.trinn på skolen. På 10.trinn viste indikatoren en verdi på 1,3 på spørsmålet om en blir *mobbet av andre elever på skolen*. 6,3% av elevene på 10. trinn svarer at de blir mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, mens tallet nasjonalt er 5,1% og tallet for Rogaland er 4,4%. De tre foregående årene har resultatet ved skolen vært betydelig bedre enn det nasjonale gjennomsnittet. Av *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* går det også fram at det gjennomføres oppfølgingssamtaler trinnvis etter undersøkelsen og at Foreldreundersøkelsen gjennomføres årlig. Dette ble også bekreftet gjennom våre intervju. Av *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* går det fram at skolens psykososiale arbeid er tema på fellesmøte for ansatte i august og på foreldremøte om høsten. Av planen går det også fram at *trivsel og sosial utvikling* skal ha fokus på elev- og utviklingssamtaler. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at det er lagt fram felles mal for elevsamtaler som sikrer at spørsmål omkring elevens psykososiale miljø blir tatt opp. Det samme gjelder for utviklingssamtaler med foreldre tilstede. I intervju kommer det fram at det finnes en mal for elev-/foreldresamtaler, men at denne ikke brukes av alle. Av *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* fremgår det at friminuttvakter skal gjennomføres på en slik måte at det bidrar til å skaffe oversikt over det psykososiale miljøet på skolen. Gjennom intervju kom det fram at det er instruksjoner som skal bidra til at dette gjennomføres på en systematisk måte og at skolen anvender den informasjon som kommer frem som følge av de ansattes observasjoner. Fylkesmannens vurdering er at skolens ledelse sikrer at skolen har kjennskap til hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet, men den sikrer ikke at den får kjennskap til hvordan den enkelte elev spesielt, opplever det psykososiale miljøet.

¹ Å sikre innebærer at skoleledelsen må gi føringer, og følge opp føringene.

Etter Fylkesmannens vurdering viser den dokumentasjonen skolen har sendt inn i forbindelse med sin tilbakemelding, at den også sikrer at den skaffer seg kjennskap til hvordan den enkelte elev opplever skolemiljøet. Det vises spesielt til at *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* er revidert og utvidet på dette punkt. Det er derfor ikke grunnlag for å opprettholde dette varsel om pålegg på dette punkt.

Av de rettslige kravene går det fram at *skolen må fastsette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet*. De konkrete målene må fastsettes med bakgrunn i blant annet kartleggingen av elevenes psykososiale miljø. I *Handlingsplan mot mobbing* er skolens overordnede mål at *ingen elever skal oppleve å bli mobbet på Riska ungdomsskole*. *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* sier videre at målene for et godt læringsmiljø er å bygge opp et godt og trygt læringsmiljø på hele skolen, å ha god kjennskap til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet, å avdekke og følge opp krenkende hendelser og mobbing raskt og å ha et godt forebyggende arbeid og prioritere det høyt. Tall fra Elevundersøkelsen (tabell 1) viser at elevene på 10.trinn på Riska ungdomsskole oppgir at de blir mobbet av andre elever på skolen i samme grad som landsgjennomsnittet. Andelen elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (tabell 2) er imidlertid noe over landsgjennomsnittet. *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* beskriver en systematisk og konkret plan for oppfølgingsarbeidet, og det bekreftes også gjennom intervju at dette faktisk gjennomføres. Fylkesmannen kan likevel ikke se at *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* eller *Handlingsplan mot mobbing* gjenspeiler konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet med bakgrunn i kartlegging av elevenes psykososiale miljø. Fylkesmannens vurdering er at skolen ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene.

Tabell 1: Mobbet av andre elever på skolen (10.trinn)		
	Nasjonalt	Riska u.skole
2013/2014	1,3	1,1
2014/2015	1,2	1,2
2015/2016	1,2	1,2
2016/2017 ²	1,3	1,3

Tabell 2: Andel elever som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (prosent) (10.trinn)		
	Nasjonalt	Riska u.skole
2013/2014	5,0	4,3
2014/2015	4,7	3,8
2015/2016	4,2	3,3
2016/2017 ³	5,1	6,3

Et systematisk arbeid for å fremme elevenes psykososiale miljø innebærer at skoleledelsen må sikre at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapen til hvordan

² Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

³ Brudd i tidsrekke. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

elevene opplever det psykososiale miljøet. Selv om Riska ungdomsskole ikke i tilstrekkelig grad setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene, går det fram av innsendt dokumentasjon og intervju at skolen setter i verk generelle forebyggende tiltak ved behov, og at generelle forebyggende tiltak er en del av skolens daglige arbeid med elevenes psykososiale miljø. I *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* blir det vist til mange tiltak som kan fremme det psykososiale miljøet. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at det blir satt i verk generelle forebyggende tiltak basert på kjennskapen til hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet.

Det er også et krav til systematisk arbeid med elevenes psykososiale miljø at skolen har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger, og at skolen har inkludert mobbing, vold, diskriminering, rasisme og enkeltstående hendelser i denne forståelsen. Skolens ledelse skal også sikre at elevene blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og handlinger. Skolens ordensreglement ble revidert siste gang i mai 2016 av samarbeidsutvalget. Ordensreglementet blir gitt til elevene når de begynner på 8. trinn, og er tilgjengelig på skolens nettside. I et av mange punkter i ordensreglementet går det fram at det forventes at elevene *har en fin oppførsel uten slåssing, hærverk, vold og mobbing. Vi lar være upassende munnbruk, rasistiske utsagn og handlinger, seksuell trakassering, sjikane på grunn av religion, livssyn og lignende.* I *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* brukes gjennomgående en bred betydning av det psykososiale miljøet. Intervjuene bekrefter også at både personalet og elevene har bred og noenlunde ensartet forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger. Skolen poengterer selv at det stadig jobbes mot en felles forståelse, selv om en fullstendig enighet nok er en utopi. Fylkesmannens vurdering er at skolen samlet sett har en felles forståelse av hva som er krenkende ord og handlinger og at rektor sikrer at elevene i tilstrekkelig grad blir gjort kjent med hva som er krenkende ord og handlinger.

Individuelt rettet arbeid

§ 9a-3 andre ledd beskriver den handlingsplikten de ansatte på skolen har hvis de får kunnskap eller mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Fylkesmannen skal både kontrollere om skoleledelsen sikrer at de ansatte er kjent med sine plikter, og om de faktisk undersøker, griper inn og varsler skoleledelsen. *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø ved Riska ungdomsskole* har på side 7-9 prosedyrer for ansattes handlemåte i slike saker. Planen har både *rutiner for avdekking av krenkende atferd og oppfølging av eventuelle hendelser, ved mistanke om eller informasjon om at en elev er blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger mobbing, oppfølging av eventuelle hendelser og problemløsning ved mobbing og krenkelser.* I tillegg er det en rutine for å sikre dokumentasjon i slike saker. *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* inneholder på disse sidene rutiner for at den ansatte skal gripe inn og undersøke saken dersom en får mistanke eller kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende atferd, og det er også en rutine for varsling av kontaktlærer som skal varsle videre til ledelsen.

Det går fram av intervjuene at ansatte er kjent med sin plikt til å undersøke og gripe inn, og dette blir også gjort i praksis. Intervju viser også at ansatte er kjent med at alle slike saker skal varsles til kontaktlærer, som har ansvar for å varsle trinnleder, som er en del av ledelsen.

Etter Fylkesmannens vurdering viser dette at ledelsen ved Riska ungdomsskole sikrer at de ansatte undersøker, griper inn og varsler ledelsen dersom de får mistanke eller kjennskap til at elever blir utsatt for krenkende atferd.

Det er et krav at skoleledelsen skal ha bestemt hvordan de skal følge opp varslinger fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger. Skolen har rutiner for hvordan slik oppfølging skal skje i sin *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø*. Intervju bekrefter at ledelsen (trinnlederne) følger opp alle slike varsler gjennom samtaler og undersøkelse med kontaktlærer eller andre relevante parter. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer hvordan de skal følge opp varsling fra de ansatte om krenkende ord eller handlinger.

Skoleledelsen skal sikre at det blir iverksatt tiltak når det er avdekket at elevers rett til et godt psykososialt miljø er brutt, og at tiltakene skal justeres hvis de ikke er tilstrekkelige til at retten blir ivaretatt. *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* inneholder rutiner for hvordan dette arbeidet skal utføres. Under pkt. 4 og 5 i *problemløsning ved mobbing og krenkelser* er det tatt med egne punkt som gjelder evaluering av tiltak som er satt i verk for å rette på forholdene til en elev, og som skal sikre at det vurderes om det er behov for nye tiltak. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen sikrer at det blir iverksatt tiltak når skolen avdekker at elevers rett er brutt og at tiltakene blir justert dersom de ikke fører til at retten blir ivaretatt.

Ledelsen sikrer at ansatte som får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlingar, vil undersøke saken, varsle kontaktlærer og om nødvendig gripe inn. Skolen har rutiner for hva det skal varsles om og til hvem, slik at handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd sikres. Ledelsen sikrer også at varsling om krenkende hendelser blir fulgt opp, og at tiltak som blir iverksatt blir evaluert.

Riska ungdomsskole oppfyller dermed elevene sine retter etter opplæringslovens § 9a-3 andre ledd.

Forvaltning

Når elever eller foresatte ber skolen om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, skal skolen fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven. Elever og foresatte skal også informeres om skolens plikt til å fatte enkeltvedtak.

Intervju og dokumentasjon viser at Riska ungdomsskole fatter enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3. Skolen har imidlertid ikke dokumentert at den har skriftliggjorte rutiner for når det skal fattes vedtak, og nærmere prosedyre for dette. Heller ikke har skolen rutiner for når og hvordan elever og foresatte skal informeres om enkeltvedtak når de ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet.

Skolen har sendt inn flere vedtak. Vedtakene viser til og siterer opplæringsloven, og de tar konkret stilling til om retten til et godt psykososialt miljø er oppfylt. De inneholder også tiltak og informasjon om retten til å klage. Enkeltvedtakene er, så langt det er mulig å etterprøve, fattet innen rimelig tid etter at foresatte ba skolen om tiltak.

Skoleledelsen sikrer ikke at det fattes enkeltvedtak når elever eller foresatte ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet. Den sikrer heller ikke at elever og foresatte blir informert om denne retten.

Enkeltvedtak som er fattet inneholder informasjon om hvilke bestemmelser de bygger på, de hensyn som er vektlagt, begrunnelse, tiltak og klagereglene.

I nytt kapittel 9A som Stortinget skal vedta før sommeren, er et av forslagene at vedtaksplikten erstattes av en aktivitetsplikt som innebærer plikt til å sette inn tiltak,

kombinert med tydelige dokumentasjonskrav til skolene. Selv om Fylkesmannens vurdering er at Riska Ungdomsskole ikke sikrer at det blir fattet vedtak, foretar vi ikke noen nærmere oppfølging siden vedtaksplikten om kort tid erstattes av en aktivitetsplikt.

4. Elevens psykososiale miljø: Medvirkning og informasjon

4.1 Dokumentasjon og vurdering

De rettslige kravene fastslår at elever og de ulike råd/utvalg har rett til å bli involvert i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og gjennomføringen. Elevrådet, samarbeidsutvalget (SU), skolemiljøutvalget (SMU) og foreldrerådet (FAU) skal bli løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet. Elevenes rett til å medvirke er særlig viktig, jf. barnekonvensjonen art. 12 der det står at barn har rett til å få si sin mening i saker som angår dem, og det skal legges stor vekt på deres meninger.

Skolen må i sitt systematiske arbeid sørge for at handlingsplikten og alle bestemmelser om brukervedvirkning blir ivaretatt.

Riska ungdomsskole har elevråd, FAU, SU og SMU. Referat tilbake i tid viser at alle utvalgene har regelmessige møter.

Rutinen *Innhenting av oversikt over det psykososiale miljøet på skolen* er en del av Riska ungdomsskoles *Plan for et godt psykososialt miljø*. I denne rutinen er elevrådsmøter et av tiltakene der det står at de skal ha jevnlig møter der tema knyttet til det psykososiale miljøet skal tas opp. Det er inspektør med ansvar for elevrådet som har ansvar for å sikre dette. Vi kan ikke se at skolen har en egen rutine som beskriver hvilken funksjon og oppgaver knyttet til medvirkning elevrådet har. Slik rutinen er formulert sikrer den bare elevrådets medvirkning/involvering i saker som gjelder hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet på skolen, men ikke generelt i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Referatene viser at elevrådet har jevnlig møter og er en aktiv medspiller i forhold til skolemiljøet og særlig arrangementer og trivselsfremmende tiltak på skolen.

Elevrådsrepresentantene har også fått opplæring i hva deres oppgaver er, jf. referat datert 17.09.15. Referat datert 20.01.17 viser at resultat fra elevundersøkelsen ble behandlet i elevrådet, og referat datert 24.02.16 viser at elevrådet drøftet status i skolemiljøet, blant annet læringsmiljøet i klassene og bruk av iPad og klassens time. Elevrådet har også behandlet ordensreglementet. Av intervju kommer det fram at elevrådet ikke er med i arbeidet med å gjennomgå og evaluere skolens *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø*, og den er heller ikke godt kjent blant elevene. Det kom også fram at saker som skal opp i SU/SMU, ikke blir tatt opp i elevråd på forhånd.

Dokumentasjon viser at skolen ved rektor og inspektør, gjennomfører trinnvise samtaler/dybdesamtaler om resultatet på elevundersøkelsen med to elevrepresentanter fra hver klasse på trinnet. Referat fra samtale viser at blant annet tema som trivsel, trivselsledere, ryktespredning og trusler ble diskutert. Fylkesmannens vurdering er at ledelsen sikrer at elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet. Likevel viser både praksis/referat og rutiner at elevene ikke er bredt nok involvert i planer og

saker som er viktige for det psykososiale miljøet. Skolen har ikke en rutine som beskriver elevrådets rolle og oppgaver i alle saker som handler om det psykososiale miljøet på skolen.

Skolens *Rutine for samarbeid mellom skole og foreldre om det førebyggende og holdningskapende arbeidet* viser en oversikt over det samarbeidet skolen har med de ulike råd og organer. Rektor har et særlig ansvar for at råd og utvalg ved skolen fungerer.

I følge rutinen har klassekontaktene møte to ganger pr halvår der fokuset er aktiviteter i klassene. Klassekontaktene og kontaktlærer skal også regelmessig diskutere det psykososiale miljøet i klassen.

Rutinen viser at møter i FAU skal avholdes månedlig og organet skal holdes orientert om hendelser, planer og andre forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet. FAU har også ansvar for å gjennomføre tiltak/arrangement på skolen, f.eks. skoleball og avslutningsfest. I tilsendt dokumentasjon er det lagt ved referat fra FAU for perioden 2015 – januar 2017. Referatene viser at FAU har drøftet resultat av foreldreundersøkelsen, forhold knyttet til situasjoner i enkelte klasser, generelt om utfordringer knyttet til vold og trusler på et trinn og tema som mobbing og skolens håndtering av mobbing. Referatene viser også at det er en kontakt mellom elevrådet, SU/SMU og FAU. Intervju bekrefter at skolens *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø*, resultat på elev- og foreldreundersøkelsen og trivselsundersøkelsen, er presentert og drøftet i FAU.

SMU skal ha et særlig ansvar for å holde seg orientert og uttale seg om skolemiljøet, og er et rådgivende organ for skolen i arbeidet med skolemiljøet. SMU har rett til å uttale seg om alle saker som gjelder skolemiljøet. Skolens rutine viser at SMU har møte 1-2 ganger pr. år og skal bli varslet om forhold som kan ha negativ innvirkning på elevenes psykososiale helse. Organet skal også gjennomgå relevante planer og drøfte trivselsfremmende tiltak. Det kommer fram av intervju at 2 årlige møter ikke er tilstrekkelig til å sikre medvirkning tidlig nok i alle saker som er vesentlige for skolemiljøet. Fylkesmannen viser til at SMU også skal medvirke til at foreldre, elever og ansatte aktivt tar del i skolens arbeid for å skape et godt psykososialt miljø. Fylkesmannen finner at 2 årlige møter i SMU ikke er tilstrekkelig til å sikre involvering og at foresatte/SMU blir raskt informert og inkludert i saker som er viktige for det psykososiale miljøet.

SU har 4 møter årlig der to av møtene er felles møter i SU/SMU. Det kommer fram at SU har et særlig ansvar for å gjennomgå og revidere skolens ordensreglement hvert 2. år. Referat fra møte i SU/SMU datert 13.02.17 viser at resultat på elevundersøkelsen ble lagt fram sammen med skolens plan for det fysiske og psykososiale miljøet. Planen for et godt psykososialt miljø skal evalueres i høstsemesteret hvert andre år og referat viser at denne ble gjennomgått i personalet januar 2017 og i FAU februar 2017. Referat fra møter i SU/SMU viser at elevenes psykososiale miljø og skolens ordensreglement blir regelmessig behandlet på møtene.

Fylkesmannen finner at Riska ungdomsskole har et årshjul/rutine for FAU, SU og SMU som sikrer brukermedvirkning i saker som er vesentlige for skolemiljøet. Skoleledelsen holder aktuelle råd og utvalg løpende orientert om hendelser, planer, og andre forhold som har vesentlig betydning for det psykososiale miljøet og elevens helse. Etter vår vurdering er 2 årlige møter i SMU ikke tilstrekkelig til at aktuelle råd og utvalg tas med så tidlig som mulig i planlegging og gjennomføring av tiltak for et godt psykososialt miljø. Foreldrene og elevenes rett til å medvirke blir derfor ikke tilstrekkelig ivaretatt.

Etter vår vurdering har ikke skolen en egen rutine som beskriver elevrådets funksjon og oppgaver knyttet til medvirkning. Både praksis/referat og rutiner viser at elevene ikke er bredt nok involvert i planer og saker som er viktige for det psykososiale miljøet.

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

5.1 Dokumentasjon og vurdering

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

På side 11 i *Plan for et godt fysisk og psykososialt miljø* heter det at det er nødvendig med en jevnlig gjennomgang av planen for å vurdere om den fungerer tilfredsstillende eller om det er nødvendig med en revisjon. Det heter at *skolens samlede arbeid med medvirkning, informasjon og forvaltning rettet mot det psykososiale arbeidet må evalueres jevnlig. Plan for et godt psykososialt miljø evalueres i høstsemesteret hvert andre år. Rektor er ansvarlig for at planen evalueres.* Gjeldende plan ble sist revidert ved at den ble behandlet/revidert i SMU våren 2016. Det går imidlertid ikke fram av noen rutine hvem som skal involveres i en evaluering av planen. Videre går det fram av intervju at elevene/elevrådet ikke involveres i noen gjennomgang eller evaluering av planen. Intervju viser at planen i noen grad blir tatt opp i i personalet.

Som det går fram av omtalen ovenfor, gjennomfører skolen evalueringer knyttet til deler av arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Fylkesmannen kan likevel ikke se at det samlede arbeidet i tilstrekkelig grad blir evaluert. Fylkesmannens vurdering er at skoleledelsen ikke fullt ut sørger for å evaluere det samlede arbeidet med forebyggende tiltak, individuelt rettet arbeid, medvirkning og informasjon.

Riska ungdomsskole sørger ikke i tilstrekkelig grad for at skolens samlede arbeid for et godt psykososialt miljø blir ivaretatt. Manglende evaluering fører til at skoleledelsen ikke sørger for å gjøre nødvendige endringer dersom evaluering viser at skolens samlede arbeid på de nevnte områdene ikke bidrar til at elevenes rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

6. Frist for retting av brudd på regelverket

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

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

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

Forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning

Pålegg 1:

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

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

- a) Riska ungdomsskole setter seg konkrete mål i arbeidet med å oppnå et godt psykososialt miljø for elevene.

Medvirkning og informasjon

Pålegg 2:

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

Sandnes kommune må i den forbindelse se til at

- a) skoleledelsen sikrer at aktuelle råd og utvalg så tidlig som mulig tas med i planlegging og gjennomføring av tiltak for et godt psykososialt miljø
- b) skoleledelsen sikrer at alle elevene engasjeres i planlegging og gjennomføring av arbeidet med det psykososiale miljøet

Skolens evaluering av det samlede arbeidet

Pålegg 3:

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

Sandnes kommune må i denne forbindelse se til at

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

Stavanger 16.06.17

Lars Wetteland
tilsynsleder

Hilde Folkvord Juul
rådgiver

Tore Vignes
rådgiver

Vedlegg 1: Intervju og innsendt dokumentasjon

Det ble avholdt intervjuer med

Rektor, trinnleder/sosiallærer, to lærere, to miljøarbeidere og to elever. I tillegg besvarte FAU v/leder intervju spørsmålene pr. e-post.

Dokumentasjon:

- Planer/rutiner for arbeid med psykososialt miljø
- Rutiner for kartlegging/undersøkelse
- Resultat fra andre lokale kartlegginger
- Rutiner for varsling av skolens ledelse
- Ordensregler, respektregler
- Referat fra møter i SU/SMU
- Referat fra møter i elevråd
- Referat fra møter i FAU
- Referat fra andre møter
- Maler for elevsamtale/foreldresamtale
- Enkeltvedtak etter § 9a-3
- Organisasjonskart

Vedlegg 2: Rettslige krav

Elevenes psykososiale miljø: Forebyggende og individuelt rettet arbeid

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø

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

Skolens plikter

Skolens plikt til å jobbe systematisk og forebyggende (internkontroll)

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

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

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

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

Individuelt rettet arbeid: de ansattes handlingsplikt

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

1. Den ansatte må undersøke saken

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

2. Den ansatte må varsle skoleledelsen

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

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

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

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

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

Elevenes psykososiale miljø: Medvirkning, informasjon og forvaltning

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø

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

Skolens plikter

Skolen har plikt til å fatte enkeltvedtak

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

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

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

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

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

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

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

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

Skolen har plikt til å sikre brukermedvirkning

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

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

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

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

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

Skolen har plikt til å arbeide systematisk

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