

Forvaltningsrevisjon | Karmøy kommune Psykososialt miljø i grunnskolen

August 2016

«Psykososialt miljø i grunnskolen»

August 2016

Rapporten er utarbeidet for Karmøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Karmøy kommune, 9.3.2016, gjennomført en forvaltningsrevisjon av psykososialt miljø ved grunnskolene i Karmøy kommune.

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad skoleeier og den enkelte skole i kommunen arbeider systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene, og i hvilken grad kommunen har etablert systemer som bidrar til å sikre at utfordringer knyttet til elevenes psykososiale miljø blir håndtert i samsvar med lovkrav. I tillegg har revisjonen undersøkt hvordan skolene involverer elever og deres foresatte i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen. Det er sendt ut en spørreundersøkelse til alle rektorene ved barne- og ungdomsskoler i kommunen, og det er gjennomført intervju med til sammen 9 personer. I tillegg er det gjennomført 10 stikkprøvekontroller av tilfeldig utvalgte enkeltvedtak på henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet.

Forvaltningsrevisjonen viser at Karmøy kommune og grunnskolene i kommunen arbeider med elevenes psykososiale skolemiljø både på systemnivå og gjennom enkeltsaker. Revisjonen mener det er positivt at kommunen som del av sitt forsvarlige system har etablert en rekke felles retningslinjer og rutiner som tydeliggjør ansvar og oppgaver knyttet til skolenes arbeid med det psykososiale miljøet. Dette bidrar til å redusere risikoen for feil og mangler ved den enkelte skole, og til å sikre en mest mulig enhetlig praksis i kommunen. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, mener likevel revisjonen at skoleeier ikke har tilstrekkelig med systemer for å sikre at felles retningslinjer og rutiner er implementert ved den enkelte skole, slik at skolenes praksis er i samsvar med krav i regelverket.

Undersøkelsen viser at de fleste skolene har etablert mål og utarbeider planer, samt setter i verk tiltak og behandler enkeltsaker der det oppstår uønskede hendelser. Samtidig viser undersøkelsen at arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø ikke i tilstrekkelig grad blir gjennomført på en helhetlig systematisk måte ved alle skolene i kommunen. For eksempel er det ikke alle skolene i kommunen som har skriftliggjort ansvars- og rollefordelingen i arbeidet med elevenes psykososiale miljø, og det er heller ikke alle skolene som har rutiner for å sikre at ansvar og oppgaver i dette arbeidet blir gjennomgått med de ansatte. Videre går det også frem at ikke alle skolene gjennomfører skriftlige evalueringer av arbeidet med skolemiljøet.

Selv om undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer for håndtering av handlingsplikten og retningslinjer og mal for utarbeidelse av enkeltvedtak der foreldre eller elever ber om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, går det også frem at skoleeier og skolene mangler system som sikrer at enkeltsaker blir fulgt opp på en tilstrekkelig god måte, og videre at det er manglende rutiner for å dokumentere oppfølgingen og evalueringen av enkeltsaker der det er fattet enkeltvedtak.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler revisjonen at Karmøy kommune gjennomfører følgende tiltak:

1. Sikrer at alle skolene har utarbeidet skriftlige mål, planer og tiltak for arbeidet med elevenes psykososiale miljø, at planene oppdateres jevnlig og er i aktiv bruk.
2. Sikrer at alle skolene har skriftliggjort ansvarsfordelingen i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Videre bør kommunen også følge opp at skolene har etablert rutiner for hvordan og hvor ofte ansvar og oppgaver i arbeidet med elevenes psykososiale miljø blir gjennomgått med de ansatte ved skolen.

3. Sikrer at alle skolene har rutiner for skriftlig evaluering av arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, herunder evaluering av arbeidet med mobbesaker.
4. Etablerer et system for oppfølging av enkeltsaker og hendelser knyttet til elevenes psykososiale miljø som sikrer at alle saker blir fulgt opp på en måte som ivaretar den enkelte og bidrar til å sikre elevers rett til et godt psykososialt skolemiljø i samsvar med opplæringsloven kapittel 9a, og som samtidig sikrer dokumentasjon av oppfølging slik at arbeidet er etterprøvbart og bidrar til likeverdig behandling av enkeltelever.
5. Sikrer at det i dialog med foresattererepresentanter blir avklart hvordan foresattererepresntanter på en god måte kan involveres i det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø i tilstrekkelig grad i samsvar med opplæringsloven § 9a-6.
6. Etablerer systemer for å følge opp at felles retningslinjer og rutiner som inngår i kommunens forsvarlige system blir etterlevd i praksis, for å sikre at skoleeier har kontroll med om skolene oppfyller lovkrav i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, i samsvar med opplæringsloven § 13-10.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	9
3. Skolenes arbeid med å sikre et godt psykososialt miljø	10
4. System og rutiner for håndtering av hendelser	25
5. Involvering av elever og foresatte	32
6. Konklusjon og anbefalinger	35
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	38
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	42

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensning	7
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	8
2. Om tjenesteområdet	9
3. Skolenes arbeid med å sikre et godt psykososialt miljø	10
3.1 Problemstillinger	10
3.2 Revisjonskriterier	10
3.3 I hvilken grad har skolene formulert mål, laget planer og satt i verk tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø?	11
3.4 Er ansvar og oppgaver i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet tydelig fordelt?	18
3.5 I hvilken grad er det etablert rutiner for jevnlig gjennomgang og evaluering av den enkelte skolens arbeid med skolemiljøet?	20
3.6 I hvilken grad følger kommunen som skoleeier opp skolens arbeid med å sikre et godt psykososialt skolemiljø?	21
4. System og rutiner for håndtering av hendelser	25
4.1 Problemstillinger	25
4.2 Revisjonskriterier	25
4.3 Er det etablert tilfredsstillende rutiner for hvordan man skal håndtere tilfeller der man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger?	25
4.4 Er det etablert system og rutiner som sikrer at saken blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme?	27
4.5 I hvilken grad blir hendelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø fulgt opp på en tilstrekkelig god måte?	29
5. Involvering av elever og foresatte	32
5.1 Problemstilling	32
5.2 Revisjonskriterier	32
5.3 I hvilken grad involverer skolene elevene og elevenes foresatte i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. krav i opplæringsloven	32
6. Konklusjon og anbefalinger	35
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	38
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	42

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Karmøy kommune, i kontrollutvalgets møte 9. mars 2016, gjennomført en forvaltningsrevisjon av psykososialt miljø i grunnskolene i Karmøy kommune.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om skoleeier og den enkelte skole arbeider systematisk for å sikre et godt psykososialt miljø for elevene i grunnskolene i Karmøy kommune, samt om det foreligger system og rutiner som sikrer at sentrale krav til elevenes psykososiale skolemiljø blir ivarettatt.

I samsvar med formålet med prosjektet ble det utarbeidet følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad arbeider skolene i kommunen systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolen?**
 - a) I hvilken grad har skolene formulert mål, laget planer og satt i verk tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø?
 - b) Er ansvar og oppgaver i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet tydelig fordelt?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner for jevnlig gjennomgang og evaluering av den enkelte skoles arbeid med skolemiljøet?
 - d) I hvilken grad følger kommunen som skoleeier opp skolens arbeid med å sikre et godt psykososialt skolemiljø?

- 2. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at utfordringer knyttet til det psykososiale skolemiljøet blir håndtert i samsvar med krav i opplæringsloven § 9a-3?**
 - a) Er det etablert tilfredsstillende rutiner for hvordan man skal håndtere tilfeller der man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger?
 - b) Er det etablert system og rutiner som sikrer at saken blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme?
 - c) I hvilken grad blir henvendelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø fulgt opp på en tilstrekkelig god måte?

- 3. I hvilken grad involverer skolene elevene og elevenes foresatte i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. krav i opplæringsloven?**

1.3 Avgrensning

Rapporten er avgrenset til å omhandle krav til elevenes psykososiale miljø, jfr. opplæringsloven kap. 9a.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), og er gjennomført i tidsrommet mars til august 2016.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunen og dokumentasjon på rutiner, planer, maler, praksis m.m. blitt samlet inn og gjennomgått.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med fem rektorer, samt leder for kommunalt FAU, en FAU-leder, rådgiver ved oppvekst- og kulturetaten i Karmøy og avdelingssjef for skole i Karmøy kommune.

1.4.3 Spørreundersøkelse

For å få kjennskap til det systematiske arbeidet med psykososialt miljø i grunnskolene, sendte revisjonen en elektronisk spørreundersøkelse til rektorene ved alle de 21 ordinære grunnskolene i Karmøy kommune. Rektor ved 19 av de 21 grunnskolene svarte på undersøkelsen, hvilket utgjør en svarprosent på 90 prosent.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført stikkprøvekontroll av ti tilfeldig utvalgte enkeltvedtak på henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet. Utvalget er fordelt på seks skoler.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju ble sendt til de som ble intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som har blitt benyttet i rapporten. Et intervju med representant fra FAU ble ikke returnert verifisert til revisjonen, og det er ikke tatt med informasjon fra dette intervjuet i rapporten.

Datagrunnlaget av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering. Høringsutkast til rapport er sendt rådmannen for uttalelse. Høringssvaret fra rådmann fremgår i vedlegg 1.

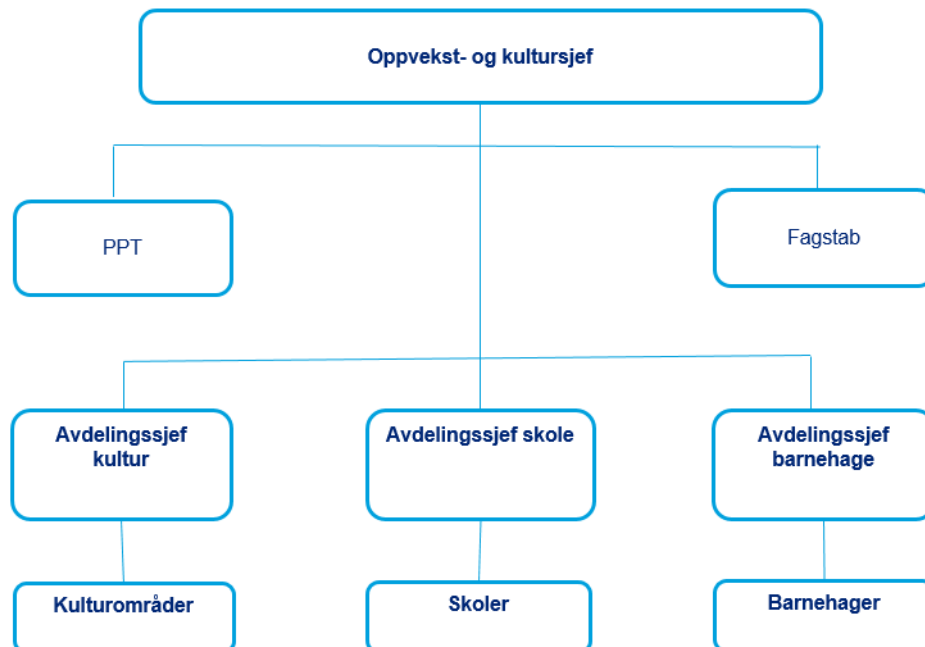
1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven, og supplert med rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, samt i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tjenesteområdet

Grunnskolene i Karmøy kommune er organisert under oppvekst- og kulturetaten, som består av etatsleder og tre avdelingssjefer (for henholdsvis skole, barnehage og kultur). Karmøy kommune har seksten barneskoler og fem ungdomsskoler, i tillegg har avdelingssjef for skole ansvar for Vågen læringscenter, Karmøy voksenopplæringscenter og leirskoledrift. Det er rundt 5450 elever i den offentlige grunnskolen, og 331 elever fordelt på de tre private skolene i kommunen.¹

Figur 1: Organisasjonskart, oppvekst- og kulturetaten, Karmøy kommune.



¹ Karmøy kommune. *Budsjett og økonomiplan 2016-2019*, Rådmannens forslag.

3. Skolenes arbeid med å sikre et godt psykososialt miljø

3.1 Problemstillinger

I hvilken grad arbeider skolene i kommunen systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolen?

- a) I hvilken grad har skolene formulert mål, laget planer og satt i verk tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø?
- b) Er ansvar og oppgaver i skolenes arbeid med det psykososiale skolemiljøet tydelig fordelt?
- c) I hvilken grad er det etablert rutiner for jevnlig gjennomgang og evaluering av den enkelte skoles arbeid med skolemiljøet?
- d) I hvilken grad følger kommunen som skoleeier opp skolenes arbeid med å sikre et godt psykososialt skolemiljø?

3.2 Revisjonskriterier

Av opplæringsloven § 9a-1 går følgende overordnede krav frem:

Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.

Opplæringsloven § 9a-4 stiller krav om systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene:

Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helse, 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.

I et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet blir kravene til systemrettet arbeid etter kapittel 9a i opplæringsloven gjennomgått.² Her blir blant annet følgende presisert:

Paragraf 9a-4 pålegger skolen å arbeide systematisk for å fremme elevens helse, miljø og sikkerhet. Skolens systematiske arbeid må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1. 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.

Det blir videre vist til at en sentral forutsetning i det systematiske arbeidet på dette området er at «(...) skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles.» Skolene skal kunne

² Utdanningsdirektoratet, 2014.. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014.

dokumentere skriftlig hva som skal gjøres, hvordan det skal bli gjort, hvem som skal gjøre det, når det skal bli gjort og hva som faktisk blir gjort. Dette innebærer at det må foreligge en del skriftlige rutiner som sikrer at arbeidet er målrettet og systematisk.

Rundskrivet tydeliggjør også kravene til evaluering av arbeidet med elevenes psykososiale miljø for å sikre at det er i samsvar med kravene i opplæringsloven:

Skolen må jevnlig vurdere om systemet er implementert og om det er egnet til å oppfylle lovens krav og de konkrete målene skolen har satt for skolemiljøarbeidet. Dersom skolens ledelse avdekker at systemet ikke er innarbeidet må det straks settes i verk tiltak for implementering. (...)

Skolens ledelse må også vurdere om de konkrete målene som er satt nås og hva som eventuelt er årsaken til at dette ikke skjer. Skolen må stadig lete etter måter for å forbedre arbeidet med skolemiljøet.³

Skoleeiers ansvar

Skoleeiers ansvar for å følge opp skolene, og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går fram av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane (...).

Se vedlegg 2 for mer utfyllende revisjonskriterier.

3.3 I hvilken grad har skolene formulert mål, laget planer og satt i verk tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø?

3.3.1 Datagrunnlag

Mål for arbeidet med elevenes psykososiale miljø

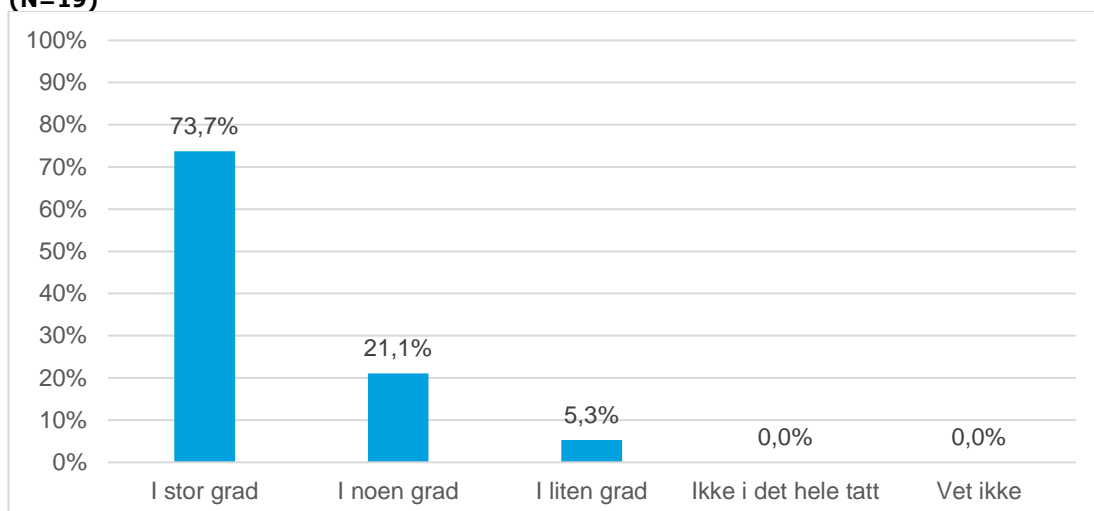
Karmøy kommune har utarbeidet retningslinjer for skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. I retningslinjene fremgår det at skolene skal kunne legge frem skriftlig dokumentasjon på mål for skolemiljøet og arbeidet med dette. Det fremgår også at målene skal være godt kjent blant personalet ved skolen.⁴ Revisjonens intervjuer med rektorer ved fem skoler i kommunen, og revisjonens spørreundersøkelse som er sendt til alle rektorene ved grunnskolene i Karmøy, viser at det varierer noe i hvilken grad den enkelte skole har formulert skriftlige mål knyttet til arbeidet med det psykososiale miljøet.

I revisjonens spørreundersøkelse oppga i underkant av 74 prosent at deres skole i stor grad har formulert mål knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, mens 21 prosent oppga at deres skole har gjort dette i noen grad, og 5 prosent av skolene oppga at de i liten grad har utarbeidet mål.

³ Utdanningsdirektoratet, 2014. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014.

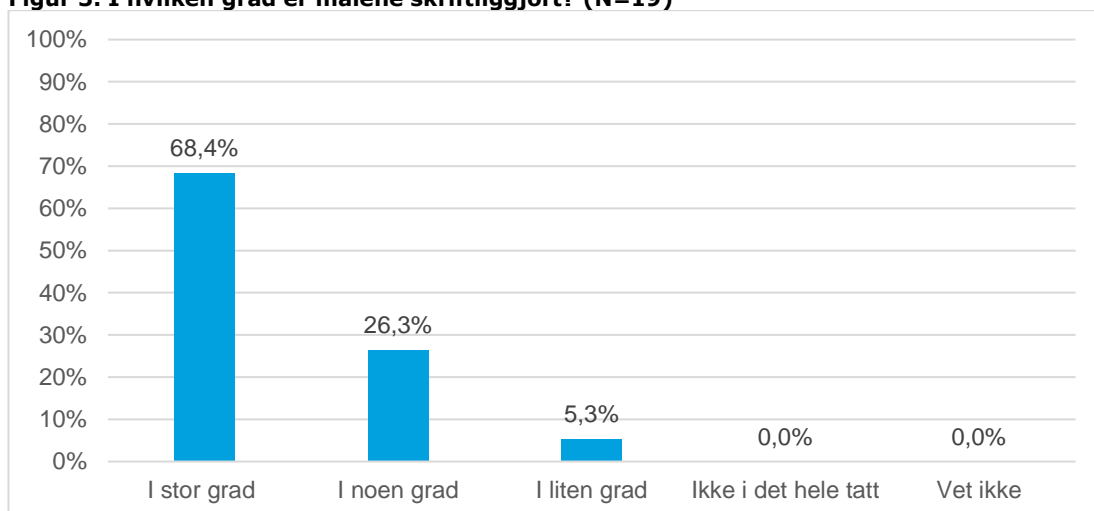
⁴ Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven*.

Figur 2. I hvilken grad har skolen formulert mål knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø? (N=19)



Når det gjelder i hvilken grad målene er skriftliggjort, går det videre frem av spørreundersøkelsen at 69 prosent av rektorene ved skoler som har utarbeidet mål svarer at målene er skriftliggjort i stor grad. Ved 26 prosent av skolene er mål i noen grad skriftliggjort, og ved 5 prosent av skolene er mål i liten grad skriftliggjort.

Figur 3. I hvilken grad er målene skriftliggjort? (N=19)



Rektorene som revisjonen har intervjuet bekrefter at deres skoler har utarbeidet mål for arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Målene skriftliggjøres gjennom handlingsplaner eller i egne måldokumenter.

I tillegg til at den enkelte skole er pålagt å utarbeide mål for arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, blir det også understreket fra skoleavdelingen i kommunen, at arbeidet med psykososialt skolemiljø vektlegges fra sentralt hold i kommunen. Dette synliggjøres blant annet gjennom at «[t]rygt psykososialt læringsmiljø» er lagt inn som et mål i skoleavdelingens strategikart.⁵

Planer og retningslinjer

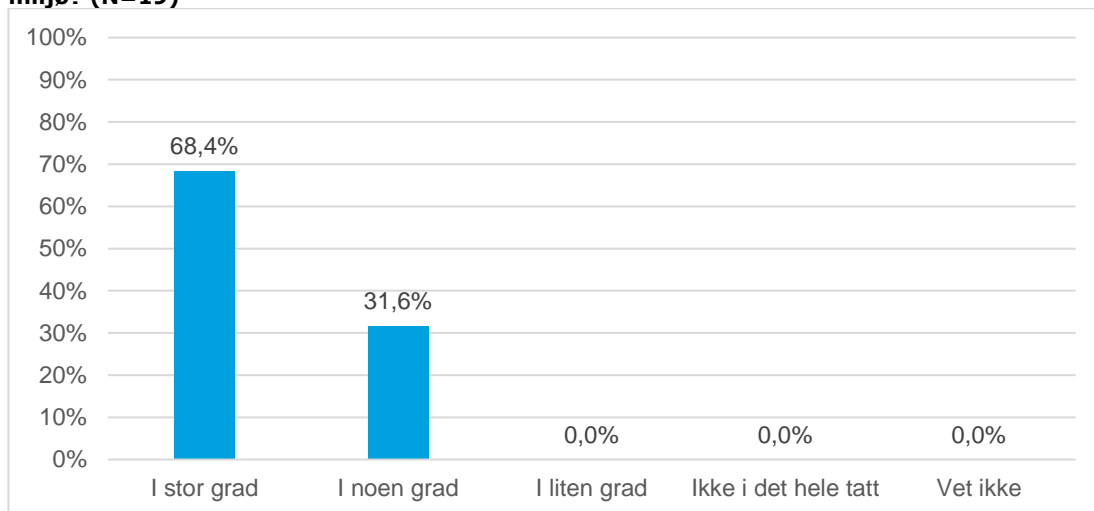
I Karmøy kommunes retningslinjer for skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø står det at skolene skal kunne dokumentere skriftlig at de har utarbeidet planer for å sikre et godt skolemiljø for elevene. Det står videre at planene skal være kjent og forstått blant

⁵ Karmøy kommune, 2016. *Strategikart skole*.

personalet ved skolen.⁶ Samtidig fremgår det i intervju at kommunen ikke følger opp skolene systematisk for å sikre at slike planer er utarbeidet ved den enkelte skole.

På spørsmål i revisjonens spørreundersøkelse om i hvilken grad skolen har utarbeidet planer som omfatter elevenes psykososiale skolemiljø, svarte om lag 68 prosent at de i stor grad har utarbeidet slike planer, mens 32 prosent svarte at de i noen grad har gjort dette.

Figur 4. I hvilken grad har skolen utarbeidet planer som omfatter elevenes psykososiale miljø? (N=19)



I spørreundersøkelsen ble rektorene videre bedt om å presisere hvilke planer de har utarbeidet. Et flertall av rektorene (13 personer) har svart at skolen har en handlingsplan mot mobbing. Blant andre planer som blir trukket frem av rektorene, nevner flere at de har planer knyttet til at de er PALS-skoler⁷. Felles sosialkompetanseplan, Zeros antimobbepplan⁸ og «plan for arbeid med respekt, ansvar og omsorg for foreldre, elev og personal» er også planer som blir trukket frem ved enkeltskoler.

Rektorene i revisjonen har intervjuet informanter om at deres skoler har utarbeidet planer der arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø inngår. Planene er ikke utarbeidet med utgangspunkt i felles mal fra kommunen, og omfanget varierer. Ved en skole blir det for eksempel beskrevet at denne skolen har ulike dokumenter som beskriver tiltak og aktiviteter knyttet til arbeidet med elevenes psykososiale miljø, men at skolen ikke har samlet dette i én felles plan. Ved en annen skole har de nylig samlet ulike planer i en felles handlingsplan for psykososialt miljø. Hos en skole er planen kun tilgjengelig i perm, og rektor påpeker i intervju at ikke alle dokumentene som inngår i permen er tilgjengelige elektronisk. En rektor trekker frem at i tillegg til eksisterende trivselsplan/handlingsplan mot mobbing har skolen utarbeidet en ny plan for sosial kompetanse for de ansatte som skal tas i bruk ved oppstart av skoleåret 2016/2017. Denne planen skal blant annet sikre at skolens ansatte forholder seg til felles regler og retningslinjer for arbeidet med det psykososiale miljøet, og at elevene opplever lærerne som samstemte i dette arbeidet.

⁶ Karmøy kommune, udatert. *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven*

⁷ Pals er en skoleomfattende innsatsmodell. Den består av systematiske forebyggingstiltak som retter positiv oppmerksomhet mot alle skolens elever. Blant annet skal alle ansatte legge vekt på positiv involvering og oppmuntring av elever, og reaksjoner på elevers negative atferd skal være forutsigbare. Intensjonen er at tiltakene skal bidra til å redusere antall elever med atferdsproblemer og fremme god sosial og skolefaglig læring.

⁸ Zeroprogrammet er utviklet ved Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger. I programmet står nulltoleranse overfor mobbing sentralt, samt aktiv involvering i hele skolemiljøet og forpliktelse fra ansatte, elever og foreldre til arbeidet mot mobbing. Skolene oppretter ei prosjektgruppe som blir sentral i arbeidet med programmet, og Læringsmiljøsentret har utviklet materiell og støtter skolene med kurs, seminar, veiledning og kartlegging av elevene sin opplevelse av mobbing på skolen. Gjennom arbeidet med programmet skal de ansatte på skolene lage en egen handlingsplan mot mobbing.

Alle rektorene understreker at handlingsplanene, eller andre eksisterende dokumenter og retningslinjer, benyttes i skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø.

Karmøy kommune har utarbeidet et strategikart for skolene der «trygt psykososialt skolemiljø» inngår som et mål (se avsnitt over) med tilhørende indikatorer og tiltak. Det går frem av dokumentet at indikatorer på et trygt psykososialt skolemiljø skal være at:

- Elevene trives godt på skolen.
- Elevene har noen å være sammen med i friminuttene.
- Elevene opplever et trygt skolemiljø fritt for krenkelser og mobbing.
- Elevene opplever tydelige voksne som ivaretar dem.
- Lav andel elever med uønsket skolefravær.⁹

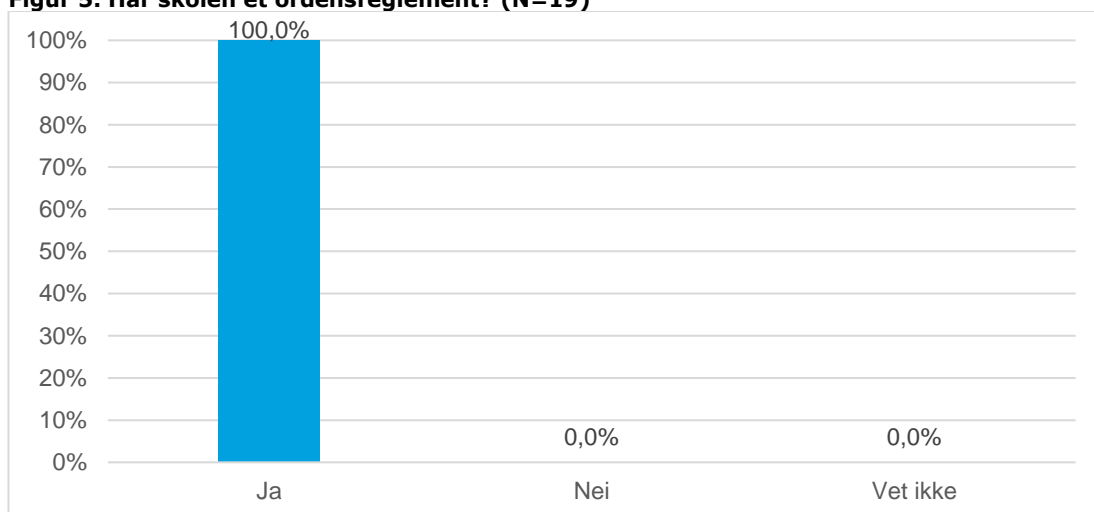
På revisjonstidspunktet fremgår det at det ikke er satt i gang noen konkrete tiltak i forbindelse med dette arbeidet, men det vises til at: «Analyse av situasjonen med tanke på helhetlig satsing må ses i sammenheng med Djupedalsutvalgets innstilling».¹⁰

I forbindelse med verifiseringen av forvaltningsrevisjonsrapporten blir det opplyst at kommunen har satt som mål å utarbeide en helhetlig plan for hvordan det skal jobbes med «Trygt psykososialt miljø» i Karmøyskolen. Planen skal være ferdig i løpet av 2016. Planen skal være et felles rammeverk for alle skolene. Det blir videre opplyst at planen blant annet skal inneholde krav til alle skolene om å etablere innsatsteam, en plan for arbeid med sosial kompetanse, verktøy for evaluering av skolemiljø, deltakelse i trivselsprogram for skolene, og system for oppfølging fra skoleeier.

Karmøy kommune har utarbeidet en forskrift for ordensreglement for skolene i kommunen.¹¹ Reglementet er generelt, og det blir gitt fullmakt til samarbeidsutvalget (SU) ved den enkelte skole til å vedta utfyllende regler tilpasset lokale forhold. I intervju med rektorer går det frem at det varierer mellom skolene i hvilken grad de har gjort tilføyelser til ordensreglementet fra kommunen.

Alle rektorene som svarte på revisjonens spørreundersøkelse oppga at deres skole har et ordensreglement.

Figur 5. Har skolen et ordensreglement? (N=19)



⁹ Karmøy kommune, 2016. *Internt strategikart pr. mars 2016.*

¹⁰ Karmøy kommune, 2016. *Internt strategikart pr. mars 2016*

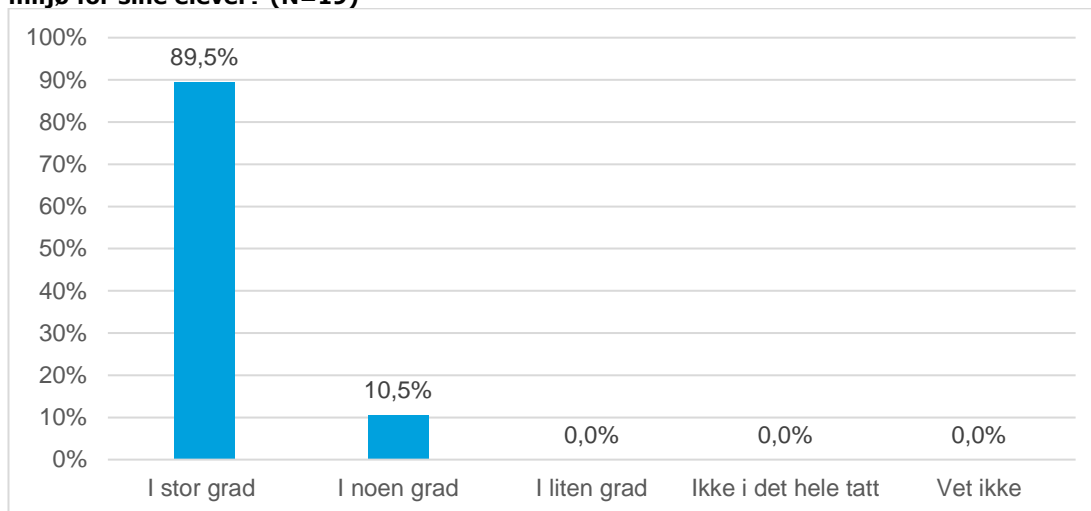
¹¹ Karmøy kommune, udatert. *Forskrift om ordensreglement for de offentlige grunnskolene i Karmøy kommune.*

Tiltak i arbeidet med psykososialt skolemiljø

Kommunens retningslinjer for skolenes arbeid med elevens psykososiale miljø tydeliggjør krav til skolene om at det skal kunne dokumenteres at skolen har tiltak for å sikre et godt skolemiljø. Det presiseres ikke noe videre i retningslinjene om krav til omfang eller type tiltak, og i intervju går det frem at kommunen ikke har noe system for kontroll av hvorvidt skolene har formulert, eller gjennomfører, konkrete tiltak i arbeidet med elevens psykososiale miljø.

Spørreundersøkelsen revisjonen har sendt ut viser at 88 prosent av rektorene har svart at de i stor grad har iverksatt konkrete tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø for sine elever, mens 10 prosent svarte at de i noen grad har gjort dette.

Figur 6. I hvilken grad har skolen iverksatt konkrete tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø for sine elever? (N=19)



På oppfølgings spørsmål om hvilke typer tiltak den enkelte skole har iverksatt for å sikre et godt psykososialt miljø ble det vist til at de utarbeidete handlingsplanene inneholder tiltak, og i tillegg trakk rektorene blant annet frem følgende tiltak:

- Fellessamlinger med elevråd/klasseråd der mobbing blir tatt opp som tema. Elevråd/klasseråd kan få spesifikke oppgaver rundt temaet i forkant/etterkant av samlinger
- Involvering av skolemiljøutvalget (SMU) og samarbeid med foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU)
- Psykososialt miljø er jevnlig tema på ledermøter, personalmøter og foreldremøter. Det holdes også jevnlig evalueringsmøter med personalet
- Klassemiljøundersøkelse
- Ordens- og trivselsregler på skolen, samt trivselsvakter og felles aktiviteter i friminuttene. Enkelte skoler har også fadderordninger
- Zeroprogrammet og «Snakk med meg»¹²
- PALS – fokus på ansvar, respekt og omsorg gjennom året
- Bruk av sosiallærer i sos.ped-team, som ressurs for personalet, i elevgrupper og med enkeltelever, samt som ressurs for utvikling av tiltak mot mobbing
- Elevsamtaler med fokus på kartlegging av trivsel og mobbing
- Klassemiljøarbeid i de enkelte klassene
- Klasseledelse som en del av skolens utviklingsarbeid
- Oppfølging av elevundersøkelsen med tiltak i klasser der elever sier de blir mobbet
- Oppfølging av trivselsundersøkelse med tiltak

¹² «Snakk med meg» er en kartleggings- og oppfølgingsmetode hvor skolens ledelse intervjuer klasser eller hele elevtrinn. Hensikten er å avdekke mobbesaker og relaterte psykososiale problemstillinger, samt gjøre seg bedre kjent med hver enkelt elev på skolen.

- Case-arbeid i personalet med vanskelige mobbesaker
- Utlånsentral av leker i friminutter
- Bli-kjent-dag
- Prosjekt psykisk helse
- Prosjekt ung og rus

I intervjuer med rektorer blir det videre utdypet hvilke typer tiltak som er iverksatt i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Det blir trukket frem av en rektor at skolen har utarbeidet et sett med felles regler og rutiner for både elever og voksne, blant annet når det gjelder bruk av fellesarealer, garderober, sløydosal, oppførsel i friminutter osv. Disse reglene er hengt opp på aktuelle steder på skolen.

Flere av skolene arrangerer aktivitetsdager/-kvelder, overnattingsleir, samt aktiviteter der nye elever får møte medelever, kontaktlærere, sosiallærer og helsesøster. En rektor informerer om at skolen har morgensamling hver fredag hvor blant annet ulike klasser har ansvaret for å presentere arbeid knyttet til bestemte tema. Dette tiltaket trekker rektor frem som spesielt rettet mot å bygge godt skolemiljø.

I intervju med rektorene blir det også trukket frem at psykososialt skolemiljø jevnlig er tema på personalmøter, ledermøter, klassemøter mellom kontaktlærere og ledelsen og på teammøter. På disse møtene drøftes mobbing og psykososialt miljø ved enkeltsaker og på systemnivå. Det varierer hvor ofte slike møter holdes og i hvilken grad det skrives referat fra møtene.

Det er kun en skole i kommunen som er med i et mobbeprogram på tidspunktet for revisjonen. Dette er programmet Zero i regi av Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger. I intervju blir det forklart at skolens deltakelse innebærer at de benytter materiale som kommer fra programmet, blant annet et årshjul og en mal for handlingsplan. Årshjulet inneholder konkrete tema innenfor arbeidet med det psykososiale skolemiljøet som skolen skal jobbe med i bestemte perioder. Skolen gjennomfører årlige undersøkelser utformet av Læringsmiljøsentret blant elevene på 2.-7. trinn, og resultatene av undersøkelsene analyseres av Læringsmiljøsentret. Disse resultatene benyttes for å tilpasse hvilke tiltak som bør iverksettes i skolemiljøet for å få et psykososialt miljø uten mobbing. Det blir påpekt i intervju med ledelsen ved skolen at årsaken til at skolen er med i programmet er at de ønsker å ha en forskningsbasert forankring i arbeidet mot mobbing, og en sikkerhet for at arbeidet skolen gjør er hensiktsmessig.

Flere av rektorene revisjonen har snakket med var med i Zero-programmet med sin skole tidligere, men benytter seg ikke lenger av tilbudet. Programmet koster penger, og skolene har valgt å heller jobbe med psykososialt miljø utenfor et konkret program. Det blir samtidig understreket i intervju med kommunen at det blir arbeidet mye mot mobbing, og med elevenes psykososiale skolemiljø, ved de enkelte skolene.

I både spørreundersøkelse og intervju blir det opplyst at flere skoler samarbeider med andre kommunale tjenester i arbeidet med tiltak knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. På spørsmål i spørreundersøkelsen svarte 19 prosent av rektorene at de gjør dette i stor grad, 50 prosent svarte at de i noen grad samarbeider med andre aktører i arbeidet med det psykososiale miljøet, mens 31 prosent svarte i liten grad. På oppfølgingsspørsmål om hvilke andre aktører skolen samarbeider med, svarte rektorene primært at de samarbeider med politiet, BUP, rehabiliteringstjenesten, helsesøster, barneverntjenesten, frivillige organisasjoner og SLT-koordinator. I intervju blir spesielt helsesøster og PPT trukket frem som viktige samarbeidspartnere i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Kommunen har blant annet, gjennom PPT, et veiledningsteam som den enkelte skole kan benytte seg av ved behov for råd og veiledning i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

I tillegg til ulike tiltak som settes i verk ved den enkelte skole, har kommunen stilt krav om at alle ungdomsskolene skal etablere psykososiale team. Hvordan teamene er satt sammen varierer noe mellom skolene, men de består som regel av representanter fra skolen, samt politi, SLT¹³-koordinator, barnevernet og helsesøster. Hyppigheten på møter i psykososialt team varierer noe fra skole til skole. På møtene drøftes både enkeltsaker/enkeltelever og

¹³ SLT – Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet.

mer overordnede tema. Det varierer også noe mellom skolene i hvilken grad det skrives referat fra møtene i psykososialt team.

Det blir videre opplyst i intervju at Karmøy kommune har gjort en avtale med Læringsmiljøsenderet i Stavanger om bistand i arbeidet med å etablere et mer systematisk arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø i kommunen. I oppstarten skal samarbeidet først og fremst omhandle kompetanseheving på skolenivå og i PPT på tung atferd og mobbing. To-tre representanter fra hver skole i kommunen, samt skolens kontaktpersoner i PPT og veiledningsteamet i PPT skal sammen delta på to kurssamlinger (høst 2016 og vår 2017), og gjennomføre casearbeid mellom kurssamlingene. I forbindelse med dette arbeidet skal det også etableres et innsatsteam ved hver skole høsten 2016 som skal bistå i komplekse saker. Dette innsatsteamet skal skolerens spesifikt i hvordan skolen skal jobbe med å avdekke og håndtere mobbesaker. Arbeidet vil skje i tett samarbeid med PPT og skoleeier skal følge opp fortløpende.

Det går også frem i intervju at Fylkesmannen i Rogaland skal holde kurs for skoleledere i Karmøy kommune om forvaltning av opplæringsloven kapittel 9a, samt at tolv skoler skal delta i Trivselsprogrammet som blant annet innebærer bruk av trivselsledere.¹⁴ Kommunen dekker halvparten av utgiftene skolene har knyttet til deltakelse i Trivselsprogrammet (totale kostnader på kr.16 000 per skole i året).

Det blir videre opplyst at det blir gjennomført elevundersøkelser ved alle skolene i kommunen årlig. Kommunen bruker analyse- og prosessverktøyet Puls fra Conexus for å analysere tall fra undersøkelsen. Gjennom dette verktøyet kan kommunen sammenlikne tall fra elevundersøkelser fra alle skolene i kommunen.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at et klart flertall av skolene i Karmøy kommune har formulert og skriftliggjort mål for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, og de fleste skolene har også utarbeidet skriftlige planer for arbeidet i samsvar med anbefalinger i rundskriv fra Utdanningsdirektoratet for å sikre at lovkrav om systematisk arbeid med elevenes psykososiale miljø etterleves. Undersøkelsen viser også at alle skolene har et ordensreglement. Det er positivt at kommunen har tydeliggjort felles krav til skolenes systematiske og kontinuerlige arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Samtidig viser undersøkelsen at det varierer noe i hvilken grad og hvordan skolene arbeider med å formulere mål, skriftliggjøre disse, og utarbeide planer for arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Revisjonen vil derfor presisere viktigheten av at Karmøy kommune sikrer at alle skolene har utarbeidet mål og planer, og at disse er skriftliggjort, slik at opplæringslovens krav om systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt (jf. oppl. § 9a-4). Revisjonen mener videre at kommunen må sikre at alle skolene i kommunen har planer med tilstrekkelig omfattende innhold, samt at de benyttes aktivt ved skolene. Gjennom dette vil kommunen bidra ytterligere til å sikre at skolene oppfyller kravene til systematisk arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø i samsvar med opplæringsloven § 9a-4. Å sikre regeletterlevelse blant skolene er et krav til skoleeier som fremgår av opplæringsloven § 13-10.

Videre viser undersøkelsen at alle grunnskolene har etablert ulike tiltak i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. I tillegg til tiltak ved den enkelte skole, har kommunen også stilt krav om at ungdomsskolene skal etablere psykososiale team, samt at de har igangsatt, og planlegger igangsettelse av ulike tiltak for alle skolene i kommunen i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. På revisjonstidspunktet har ikke Karmøy kommune noe system for oppfølging av- og kontroll med hvilke tiltak som igangsettes ved skolene, eller stilt felles krav til hvilke tiltak som skal settes i verk ved skolene. Kommunen jobber med

¹⁴ Gjennom trivselsprogrammet får trivselsledere fra 4.-10.trinn opplæring på leke- og aktivitetskurs. Målsetningen med programmet er å fremme økt og mer variert lek/aktivitet i storefriminuttene, legge til rette for at elever skal kunne bygge gode vennskapsrelasjoner, redusere konflikter blant elever, fremme verdier som inkludering, vennlighet og respekt, samt fremme økt og mer aktivitet i undervisningen. (Hentet fra www.trivselsleder.no)

å ferdigstille tiltak i strategikartet for skoleavdelingen, men på tidspunktet for revisjonen er dette ikke ferdig utarbeidet. Revisjonen mener kommunen bør prioritere å sikre at strategikartet blir ferdigstilt, og sikre at det blir kommunisert ut til skolene slik at disse kan bruke dette som grunnlag for eget arbeid med tiltak i forbindelse med elevenes psykososiale miljø. Revisjonen mener at kommunen på tidspunktet for revisjonen ikke har tilstrekkelige systemer for å vurdere om den enkelte skole oppfyller opplæringslovens krav om kontinuerlig og systematisk arbeid med det psykososiale skolemiljøet.

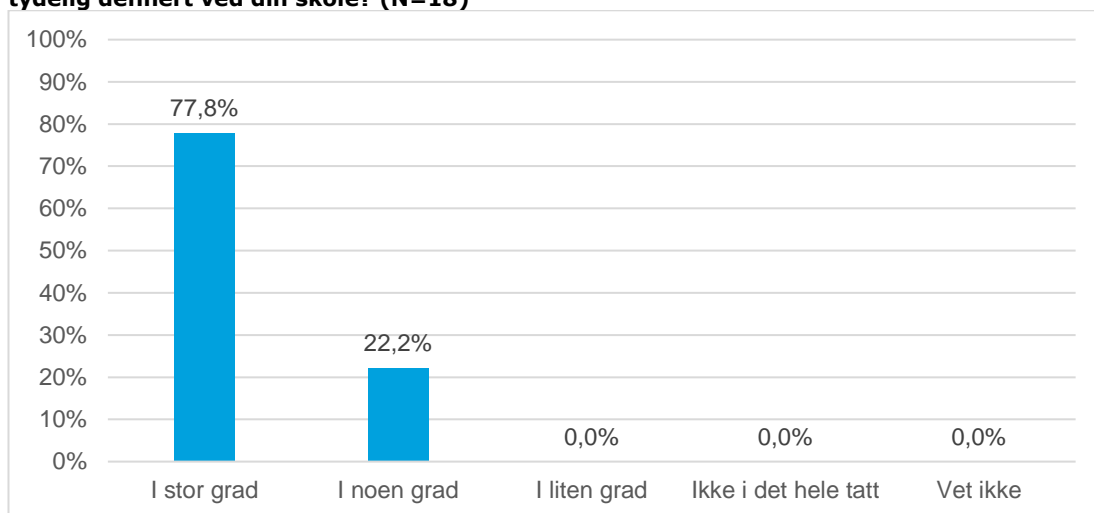
3.4 Er ansvar og oppgaver i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet tydelig fordelt?

3.4.1 Datagrunnlag

I Karmøy kommunes retningslinjer for skolenes arbeid med elevens psykososiale miljø står det at den enkelte skole skal kunne dokumentere skriftlig hvordan organiseringen og arbeidsfordelingen innenfor dette arbeidet er ved skolen.¹⁵

I spørreundersøkelsen revisjonen har sendt til kommunens rektorer svarte 78 prosent av respondentene at ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med elevenes psykososiale miljø er tydelig definert ved deres skole. De resterende 22 prosentene svarte at dette er definert i noen grad.

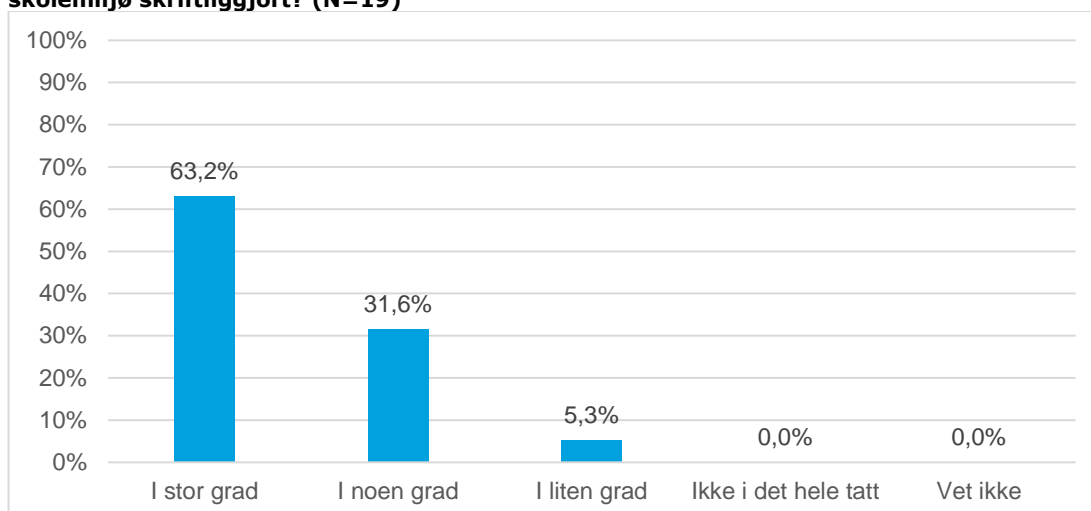
Figur 7. I hvilken grad er ansvar og oppgaver knyttet til elevens psykososiale skolemiljø tydelig definert ved din skole? (N=18)



På videre spørsmål i spørreundersøkelsen om grad av skriftliggjøring av ansvar og oppgaver, svarte 63 prosent at dette er skriftliggjort i stor grad, mens 32 prosent svarte at oppgavene i noen grad er skriftliggjort og 5 prosent svarte i liten grad.

¹⁵ Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven.*

Figur 8. I hvilken grad er fordeling av ansvar og oppgaver knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø skriftliggjort? (N=19)



I intervjuer går det frem at rektorene har en tydelig oppfattelse av at ansvaret for arbeidet med skolens psykososiale miljø ligger hos dem som rektorer. Dette inntrykket bekreftes også gjennom intervju med representanter for skoleeier.

Rektorene påpeker at det er kontaktlærerne, sammen med inspektør og sosiallærer, som har de mest sentrale rollene i arbeidet med det psykososiale miljøet i det daglige. Det varierer mellom skolene i hvilken grad ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med det psykososiale skolemiljøet er skriftliggjort og tilgjengelig for alle ansatte. Ved enkelte skoler er ansvaret til kontaktlærere i arbeidet med elevenes psykososiale miljø skriftliggjort, men dette er ikke tilfelle ved alle skolene revisjonen har snakket med. Rektorene revisjonen har snakket med opplever at ansvaret for, og oppgaver knyttet til arbeidet med, elevenes psykososiale miljø er godt kjent i personalet. Alle rektorene understreker at de vektlegger å formidle roller og ansvar til skolens ansatte ved ulike anledninger gjennom skoleåret, men ikke alle skolene har skriftlige rutiner for å sikre at lærerne får tilstrekkelig informasjon om hva som er deres ansvar innenfor arbeidet med elevenes psykososiale miljø. I intervju med rektorer blir det pekt på at elevenes psykososiale miljø, samt roller og ansvar for dette arbeidet, alltid er tema ved oppstarten av et nytt skoleår. Videre blir det forklart at det blir sendt skriftlige påminnelser om arbeidet med det psykososiale miljøet gjennom året, og informert muntlig på fellesmøter og samlinger med de ansatte.

Fra Karmøy kommune blir det opplyst at det i kommuneadministrasjonen er to rådgivere som har ansvar for saker som gjelder psykososialt skolemiljø ved skolene, og en tredje rådgiver ved skolekontoret blir involvert som samarbeidspartner ved behov.

3.4.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at kommunen gjennom felles retningslinjer har stilt tydelige krav til skriftlighet i den enkelte skoles fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Undersøkelsen viser også at skolelederne i kommunen er opptatt av at oppgaver og ansvar i skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø skal være tydelig definert. Imidlertid er det ikke alle skolene som har skriftliggjort ansvars- og oppgavefordelingen i forbindelse med dette arbeidet. Revisjonen mener manglende skriftliggjøring kan medføre en risiko for uklarheter i fordelingen av ansvar og oppgaver på enkeltskoler. Dette kan igjen utgjøre en risiko for at arbeidet med elevenes skolemiljø ikke gjennomføres på en tilstrekkelig systematisk måte i samsvar med oppl. § 9a-4. Det går videre frem av undersøkelsen at ikke alle skolene i kommunen har tilstrekkelig skriftliggjorte rutiner for å sikre at ansvaret for arbeidet med

psykososialt miljø blir gjennomgått med de ansatte. Revisjonen mener alle skolene bør ha tydelige rutiner for hvordan ansvar og roller skal gjøres kjent for alle ansatte ved skolen, og hvordan skolen skal sikre at den enkelte ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeidet og sitt eget ansvar i den forbindelse. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skolen skal kunne dokumentere at «hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven (...) [og at] de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet».¹⁶

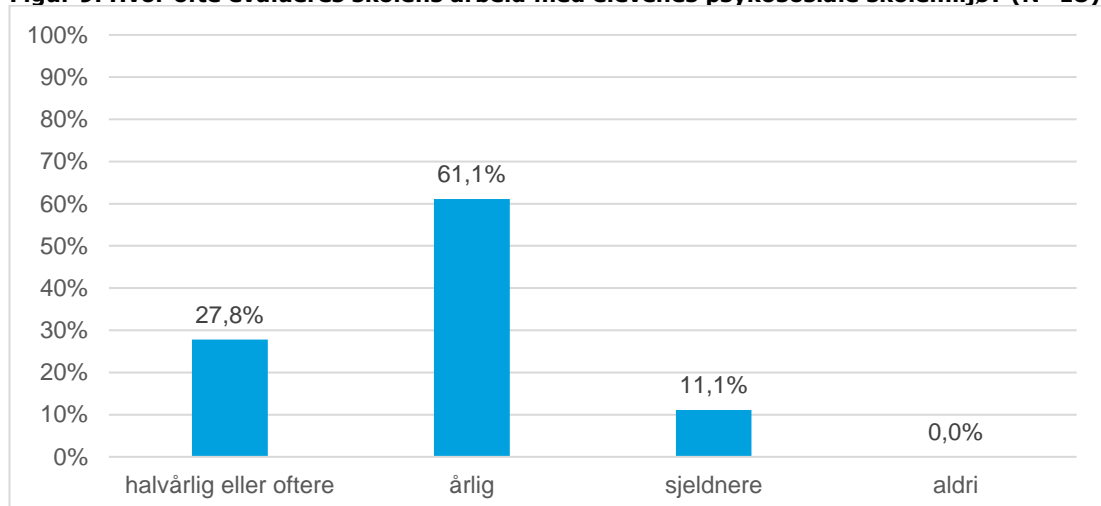
3.5 I hvilken grad er det etablert rutiner for jevnlig gjennomgang og evaluering av den enkelte skolens arbeid med skolemiljøet?

3.5.1 Datagrunnlag

I kommunens retningslinjer for skolenes arbeid med det psykososiale miljøet fremgår det at skolene må kunne legge frem skriftlig dokumentasjon på evaluering av arbeidet med skolemiljøet. Det blir samtidig forklart i intervju med representanter for skoleeier at kommunen ikke har noen systemer for oppfølging og kontroll med dette arbeidet, og ikke har oversikt over i hvilken grad den enkelte skole evaluerer dette arbeidet.

I revisjonens spørreundersøkelse fikk rektorene spørsmål om hvor ofte arbeidet med det psykososiale miljøet evalueres ved deres skole. 28 prosent av rektorene svarte at de evaluerer arbeidet halvårlig eller oftere, 61 prosent oppga at deres skole evaluerer arbeidet årlig, mens 11 prosent svarte at det evalueres sjeldnere enn årlig.

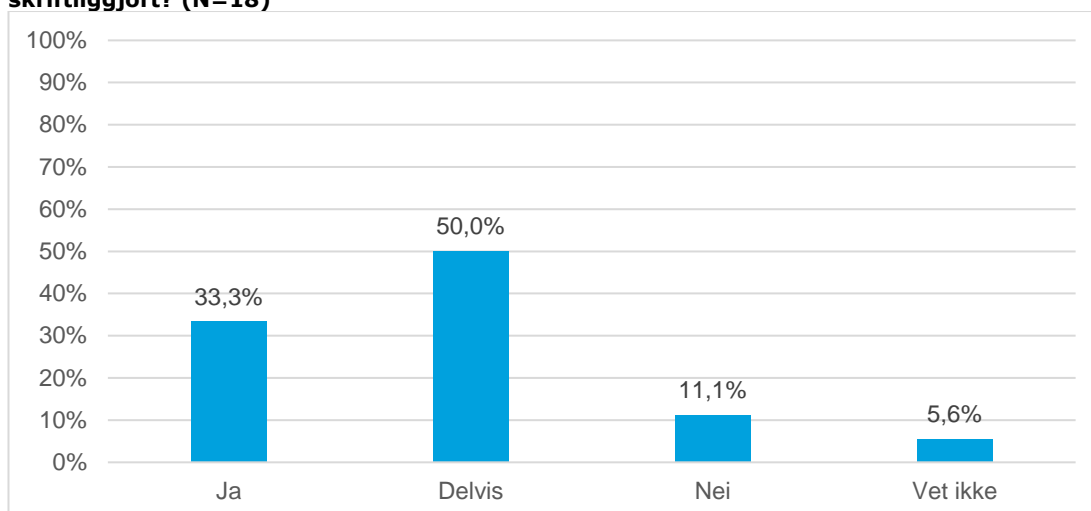
Figur 9. Hvor ofte evalueres skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø? (N=18)



I spørreundersøkelsen ble spørsmålet om hyppigheten på evalueringene fulgt opp med et spørsmål om i hvilken grad evalueringene er skriftlige. På dette spørsmålet svarte 33 prosent av respondentene at deres skole har skriftlige evalueringer av arbeidet med det psykososiale miljøet, 50 prosent svarte at evalueringene delvis er skriftlige, mens 11 prosent ikke har skriftlige evalueringer. Om lag seks prosent svarte at de ikke visste om evalueringene er skriftlige.

¹⁶ Utdanningsdirektorat, 2014. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. s. 3.

Figur 10. Blir evalueringene av skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø skriftliggjort? (N=18)



Det går frem av intervjuer med rektorer at evalueringene av arbeidet med elevenes psykososiale miljø i Karmøyskolene blant annet innebærer årlige revideringer av ulike planer som brukes i arbeidet med det psykososiale miljøet, samt evalueringsmøter innad i skoleledelsen, og møter der representant fra skolen presenterer relevant informasjon om skolens arbeid med psykososialt skolemiljø for FAU, SU og SMU som utgangspunkt for tilbakemeldinger fra disse rådene. Disse evalueringsrutinene er ikke nedfelt skriftlig ved alle skolene.

3.5.2 Vurdering

Det er etter revisjonens vurdering positivt at kommunen stiller tydelige krav til at hver skole må kunne dokumentere evalueringer av skolemiljøarbeidet. Undersøkelsen viser videre at skolene i Karmøy kommune evaluerer arbeidet med elevenes psykososiale miljø, men det varierer fra skole til skole hvor ofte slike evalueringer blir gjennomført. Det går også frem av undersøkelsen at ikke alle skolene dokumenterer evalueringene skriftlig, og at det ved enkelte skoler mangler skriftlige rutiner for evalueringsarbeidet. Revisjonen mener kommunen må sikre at skolene har rutiner for evaluering av arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, herunder evaluering av arbeidet med mobbesaker. Det er også viktig at evalueringer dokumenteres skriftlig i samsvar med kommunens egne retningslinjer, og slik at evalueringene er etterprøvbare. Evaluering av iverksatte tiltak på system- og individnivå er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre systematiske vurderinger av eventuelle behov for justeringer i utforming og gjennomføring av tiltakene. Skriftlighet kan bidra til å sikre at evalueringene er systematiske og dekker alle relevante områder.

3.6 I hvilken grad følger kommunen som skoleeier opp skolenes arbeid med å sikre et godt psykososialt skolemiljø?

3.6.1 Datagrunnlag

I kommunens tilstandsrapport for grunnskolen fra 2015 fremgår kommunens system for oppfølging av skolene.¹⁷ Her står det blant annet at avdeling skole skal ha sitt eget strategikart der mål og satsingsområder fremgår, og at alle skolene skal utarbeide egne strategikart på bakgrunn av det kommunale. I tillegg fremgår det en rekke konkrete møtepunkter for oppfølging mellom skoleeier og skoleledelse som del av den totale oppfølgingen av skolene fra kommunens side. Det blir forklart i intervju at psykososialt skolemiljø inngår i møtepunktene der dette er naturlig. Samtidig blir det også påpekt i

¹⁷ Karmøy kommune, 2015. *Tilstandsrapport for grunnskolen, 21. mai 2015.*

konklusjonen til tilstandsrapporten at kommunen opplever fremgang i arbeidet med elevenes psykososiale miljø, men at det er et stykke å gå før kommunen når sin 0-visjon for mobbing.

Revisjonen har mottatt en rekke dokumenter fra Karmøy kommune som er utarbeidet og distribuert til de enkelte grunnskolene i kommunen. Dette inkluderer:

- Retningslinjer for arbeidet med det psykososiale miljøet, retningslinjer for klagebehandling av enkeltvedtak med hjemmel i § 9a-3 i opplæringsloven¹⁸
- Sjekkliste for skolens arbeid med skolemiljøet, der det psykososiale miljøet inngår¹⁹
- Sjekkliste for arbeidet med krav i opplæringsloven generelt, der krav og praksis til etterlevelse av § 9a inngår sammen med blant annet kravene til å sikre medvirkning fra elever og foresatte²⁰
- Kommunens forskrift for ordensreglement for skolene²¹
- Rutiner for de psykososiale teamene som er etablert ved alle ungdomsskolene i kommunen²² der også maler for samtykkeerklæring og møtereferat inngår
- Plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole²³
- Mal for enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3²⁴

I intervju med kommunen blir det forklart at kommunen har jobbet systematisk med utarbeidelse av ulike styringsdokumenter og retningslinjer for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, men at de i mindre grad har utarbeidet systemer for å sikre bedre kontroll med hvordan skolene jobber med dette.

Revisjonen har også mottatt dokumentasjon på Karmøy kommunes forsvarlige system.²⁵ Dokumentet inneholder (med hyperlinker til noe aktuell støttedokumentasjon, samt tilhørende dokumenter og rutiner):

- Oversikt over aktuelle styringsdokumenter, og ansvarsfordeling
- Oversikt over politisk og administrativ organisering og delegering av myndighet i kommunen
- Oversikt over ulike rutiner/verktøy for å sikre at opplæringsloven følges
- Oversikt over rutiner/verktøy for å vurdere kvaliteten på opplæringen
- Oversikt over rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver
- Oversikt over rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten

Dokumentet tydeliggjør hvem som er ansvarlig for de ulike delene av systemet og for gjennomføring og oppfølging av oppgavene. Elevenes skolemiljø gjennom kapittel 9a i opplæringsloven inngår som et moment i det forsvarlige systemet under kritiske områder i opplæringsvirksomheten. Dokumentet mangler enkelte linker til dokumenter som ikke er ferdig utarbeidet. Det blir også opplyst i intervju at kommunens forsvarlige systemet ikke følges opp på en tilstrekkelig måte. Det blir påpekt fra ledelsen i skoleavdelingen at selv om et rammeverk for et forsvarlig system er etablert, gjenstår det arbeid når det gjelder gjennomføring av kontrolloppgaver både fra skoleledelsens side og fra skoleeiers side før systemet kan betegnes som tilfredsstillende.

¹⁸ Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer for klagebehandling, enkeltvedtak med hjemmel i § 9a-3 i opplæringsloven.*

¹⁹ Karmøy kommune, 2010. *Kapittel 9a i opplæringsloven: Elevenes skolemiljø, sjekkliste for skolene i Karmøy kommune.*

²⁰ Karmøy kommune, udatert. *Sjekkliste i forhold til opplæringsloven.*

²¹ Karmøy kommune, udatert. *Forskrift om ordensreglement for de offentlige grunnskolene i Karmøy kommune.*

²² Karmøy kommune, udatert. *Rutinebeskrivelse, Psykososiale team.*

²³ Karmøy kommune, udatert. *Plan for overgang mellom barneskole – ungdomsskole.*

²⁴ Karmøy kommune, udatert. *Enkeltvedtak, §9a-3-mal.*

²⁵ Karmøy kommune, udatert. *Oppbygning av et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven § 13-10.*

I intervju med representant for skoleeier blir det pekt på at rollefordelingen når det gjelder oppfølging av skolens arbeid med psykososialt miljø fra skoleeiers side på tidspunktet for revisjonen, ikke fremstår som tilstrekkelig tydelig. Det er behov for å revidere roller og struktur i kommunen. Det blir opplyst i forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten at dette arbeidet vil bli sett i sammenheng med utarbeidelsen av en felles plan for hvordan alle skolene skal jobbe med elevenes psykososiale miljø (se kommentar fra verifisering i avsnitt 3.3.1).

Det blir opplyst at alle sentrale dokumenter fra kommunen blir lagt på et fellesområde på kommunens område hvor alle rektorer har tilgang. Av de ansatte ved skolene er det på tidspunktet for revisjonen kun rektorene som har tilgang til fellesområdet der skolens fellesdokumenter er tilgjengelige.

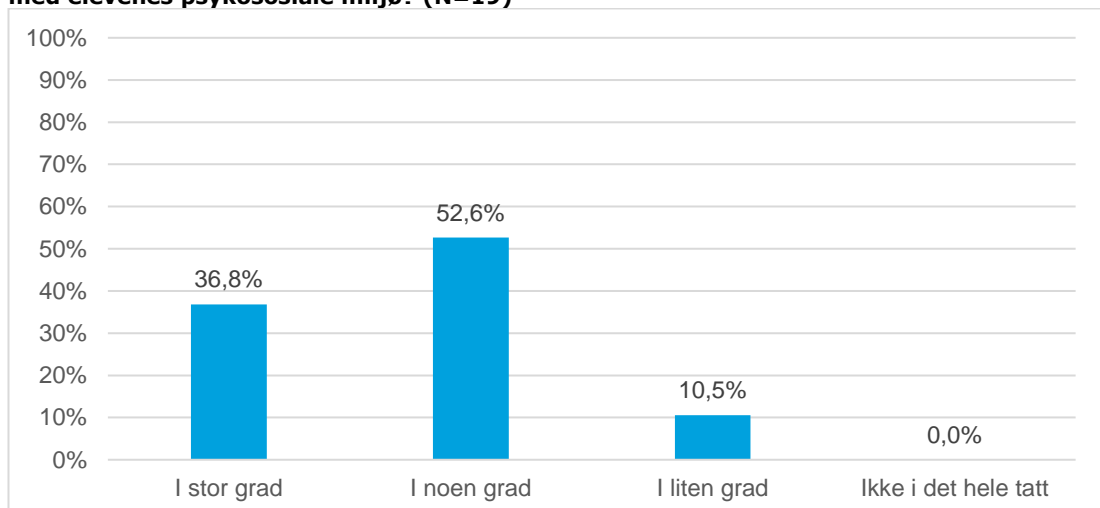
Det blir forklart i intervju at Karmøy kommune ikke har noe felles kvalitetssystem. Kommunen er i gang med å implementere et felles elektronisk kvalitetssystem som er kjøpt inn. Dette er tilgjengelig på kommunens nettsider. Kommunen har en pågående prosess med å legge inn alle relevante styringsdokumenter. Systemet inneholder også et avvikssystem og et system for risikovurderinger, og har en mappestruktur der hver enkelt skole kan legge inn styringsdokumenter og rapporteringer. Det blir opplyst i intervju at en av utfordringene med dette nye, felles systemet er at det er tidkrevende for brukerne å legge inn alle relevante dokumenter. Innføringen av systemet skal fullføres i løpet av 2016, og rådmannens ledergruppe jobber aktivt for å få dette i havn.

Det går videre frem av intervju at det i løpet av 2016 skal utarbeides en felles, kommunal plan som regulerer hvordan skolene skal jobbe med psykososialt miljø.

Oppfølging fra kommunen

På spørsmål i spørreundersøkelsen om i hvilken grad rektorene opplever at kommunen følger opp skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, svarte like under 37 prosent at de synes kommunen følger dem opp i stor grad, mens 53 prosent svarte at de i noen grad blir fulgt opp av kommunen, og 11 prosent av rektorene opplevde at de i liten grad blir fulgt opp.

Figur 11. I hvilken grad opplever du at kommunen som skoleeier følger opp skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø? (N=19)



Spørreundersøkelsen fulgte opp med et spørsmål om på hvilke måter kommunen følger opp skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Her ble det trukket frem at kommunen driver med opplæring i saksbehandling, presentasjon av/tilbud om å delta på ulike prosjekter, informasjonsarbeid om formelle krav til skolene, rektormøter og tilrettelegging for samarbeid. Kommunen holder også ledersamlinger der rutiner og regelverk blir

gjennomgått. Det blir trukket frem i spørreundersøkelsen at kommunen vektlegger opplæring i lovverk og felles håndtering av dette blant skolelederne. Det ble også trukket frem at kommunen bidrar med råd og veiledning ved behov. Det siste blir også vektlagt i intervjuer med rektorer. De understreker at kommunen er behjelpelig med bistand ved behov. Det blir særlig trukket frem at det har vært nødvendig med hjelp i utformingen av enkeltvedtak i forbindelse med henvendelser om tiltak. Det blir samtidig etterlyst mer systematisk oppfølging fra kommunens side.

Det går frem av intervju at kommunen ikke har noe system for å be om rapportering fra skolene på parametere knyttet til arbeidet med det psykososiale miljøet utover at skoleavdelingen ønsker kopi av alle enkeltvedtak etter oppl. § 9a-3.

I 2011 ble det gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med temaet skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø, og Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte tilsyn med fire ungdomsskoler i Karmøy kommune. To av skolene hadde ingen avvik. I 2014 gjennomførte Fylkesmannen i Rogaland et oppfølgingstilsyn ved en av skolene med avvik, og fant at disse fortsatt ikke var lukket på en tilfredsstillende måte.²⁶ Revisjonen har fått opplyst fra kommunen at det er et pågående arbeid med å lukke disse avvikene, og kommunen og skolens nye ledelse har en god dialog om dette arbeidet. Det blir samtidig påpekt at skolen ikke har fått noen konkret frist for når avvikene skal være lukket

3.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Karmøy kommune har utarbeidet retningslinjer og rutiner/sjekklistene for skolenes arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø. Samtidig fremgår det av undersøkelsen at kommunen ikke har etablert noe system for å kontrollere om disse rutinene og retningslinjene blir tatt i bruk på de enkelte skolene, eller for å sikre at skolene arbeider med det psykososiale skolemiljøet i samsvar med disse retningslinjene og rutinene/sjekklistene. Det er skoleeiers ansvar å sikre at krav i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt av skolene. Kommunen påpeker selv i undersøkelsen at det forsvarlige systemet til kommunen ikke følges opp i tilstrekkelig grad. Revisjonen mener kommunen bør etablere rutiner for kontroll og oppfølging som sikrer at skoleeier har oversikt over hvordan retningslinjer og rutiner benyttes i praksis, og hvorvidt den enkelte skoles praksis er i samsvar med krav i opplæringsloven, jf. opplæringsloven §13-10. (Se også vurderinger av kommunens oppfølging av skolenes mål, planer, tiltak og evaluering av arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø i avsnittene 3.3.2 og 3.5.2).

²⁶ Fylkesmannen i Rogaland, 2014. *Tilsynsrapport: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø – Karmøy kommune- Stangeland ungdomsskole.*

4. System og rutiner for håndtering av hendelser

4.1 Problemstillinger

I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at utfordringer knyttet til det psykososiale skolemiljøet blir håndtert i samsvar med krav i opplæringsloven § 9a-3?

- a) Er det etablert tilfredsstillende rutiner for hvordan man skal håndtere tilfeller der man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger?
- b) Er det etablert system og rutiner som sikrer at saken blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme?
- c) I hvilken grad blir henvendelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø fulgt opp på en tilstrekkelig god måte?

4.2 Revisjonskriterier

Av § 9a-3 i opplæringsloven går følgende frem om arbeid med psykososialt skolemiljø: «Skolen skal aktivt og systematisk [skal] arbeide for å fremme eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.» Videre går følgende frem av § 9a-3, andre og tredje ledd:

«Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande 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.»

Se vedlegg 2 for mer utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Er det etablert tilfredsstillende rutiner for hvordan man skal håndtere tilfeller der man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger?

4.3.1 Datagrunnlag

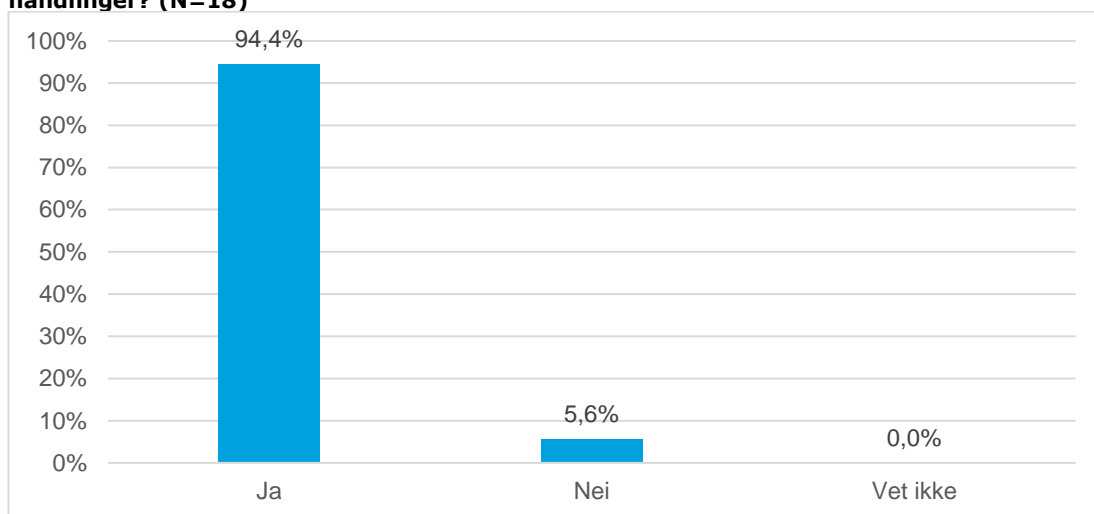
Karmøy kommunes retningslinjer for arbeidet med det psykososiale miljøet inneholder et eget avsnitt som stiller krav til skolenes håndtering av tilfeller der de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger (handlingsplikten). Under dette avsnittet i retningslinjene blir det presisert at for å sikre at handlingsplikten blir etterlevd i tilstrekkelig grad, skal den enkelte skole:

- Sørge for at de ansatte kjenner plikten til å undersøke, varsle og gripe inn mot krenkende atferd.
- Ha rutiner for varsling og håndtering av krenkende atferd, og sikre at alle ansatte kjenner disse rutinene.
- Ha drøftet en felles forståelse for når de ansatte skal varsle og gripe inn (terskel for atferd).
- Ha rutiner for å følge opp varsel fra de ansatte.
- Ha rutiner for å sette i verk tiltak for å stanse krenkende atferd.²⁷

I intervju med kommunen går det frem at kommunen ikke følger opp skolene systematisk når det gjelder hvordan de jobber for å sikre at de oppfyller handlingsplikten.

I revisjonens spørreundersøkelse svarte 94 prosent av rektorene som deltok at deres skole har etablert skriftlige rutiner for å sikre etterlevelse av handlingsplikten.

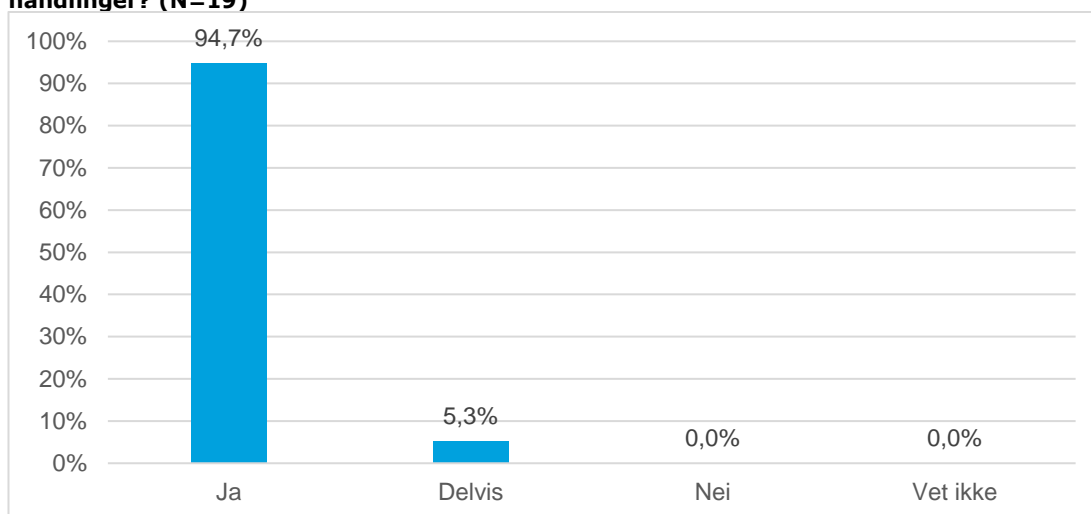
Figur 12. Er det etablert skriftlige rutiner for hvordan ansatte ved skolen skal håndtere tilfeller der de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger? (N=18)



Videre svarte 95 prosent av rektorene i undersøkelsen at de ansatte ved skolen har fått informasjon om hvordan de skal håndtere tilfeller der de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Fem prosent av rektorene svarte at slik informasjon kun delvis er formidlet til de ansatte.

²⁷ Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven.*

Figur 13. Har de ansatte ved din skole fått informasjon om hvordan de skal håndtere tilfeller der de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger? (N=19)



I intervjuer med rektorer blir det bekreftet at de aktuelle skolene har skriftlige rutiner for hvordan de ansatte skal gå frem ved mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Alle rektorene i revisjonen har snakket med understreker også at lærerne blir informert om handlingsplikten, dette skjer først og fremst i forbindelse oppstart av nye skoleår. Skolene praktiserer ulike krav til skriftlighet fra lærerne når det gjelder varsling om uønskete hendelser. Ved enkelte skoler har de skriftlige retningslinjer som sier at lærerne skal loggføre all aktivitet knyttet til uønskete hendelser. En rektor forteller at skolen ikke stiller krav til skriftlig varsling av mobbesaker, men at alle undersøkelser som gjennomføres i forbindelse med saken, og tiltak som blir gjennomført blir skriftliggjort. Samtidig blir det også opplyst fra en rektor at det er utfordrende å få alle lærerne til å håndtere mistanke om mobbing likt, selv om det er etablert rutiner som gir kontaktlærere ansvar for å kontakte rektor ved mistanke om mobbing.

4.3.2 Vurdering

Det er positivt at Karmøy kommune har utarbeidet felles retningslinjer der det fremgår tydelige krav til skolenes håndtering av tilfeller der de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Flertallet av rektorene oppgir også at de har skriftlige rutiner for hvordan krenkende atferd skal håndteres. Samtidig går det frem av undersøkelsen at kommunen ikke har en systematisk oppfølging av i hvilken grad og hvordan skolene informerer om og håndterer handlingsplikten. Revisjonen mener det er en forutsetning for at handlingsplikten skal kunne håndteres i samsvar med opplæringsloven § 9a-3, at alle skoleledere og skoleeier sikrer at det foreligger rutiner for håndtering av handlingsplikten ved alle skolene, og videre at alle ansatte blir gjort kjent med disse og at de blir gjennomgått jevnlig.

4.4 Er det etablert system og rutiner som sikrer at saken blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende atferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme?

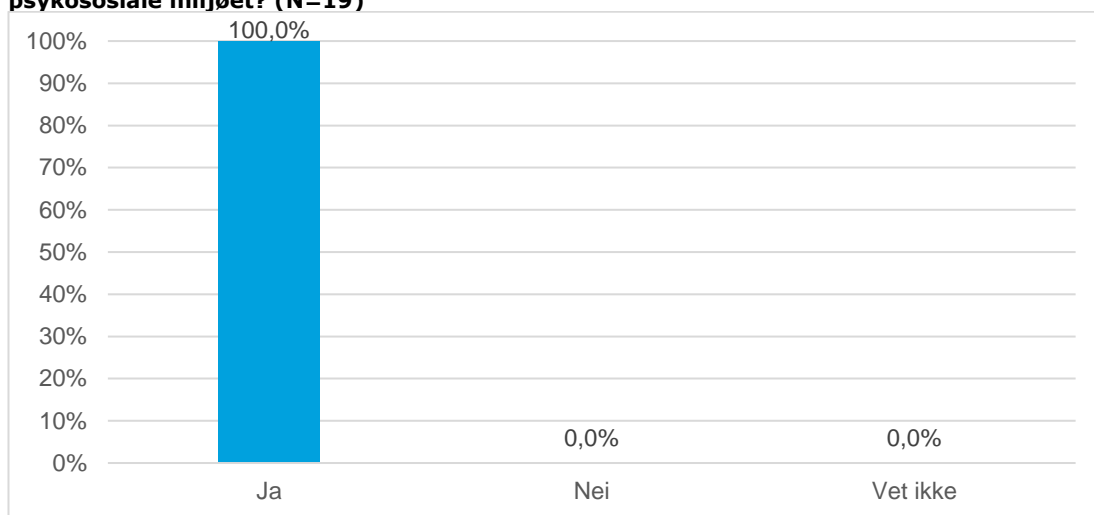
4.4.1 Datagrunnlag

Karmøy kommunes retningslinjer for arbeidet med elevenes psykososiale miljø inneholder krav til skolene om at de skal informere elever og foresatte om retten til å be om tiltak etter oppl. § 9a-3, tredje ledd, og at skolen skal ha rutiner og praksis som sikrer at de

behandler slike henstillinger etter reglene om enkeltvedtak.²⁸ Kommunen har også utarbeidet en mal for enkeltvedtak av denne typen som skal benyttes av alle skolene.

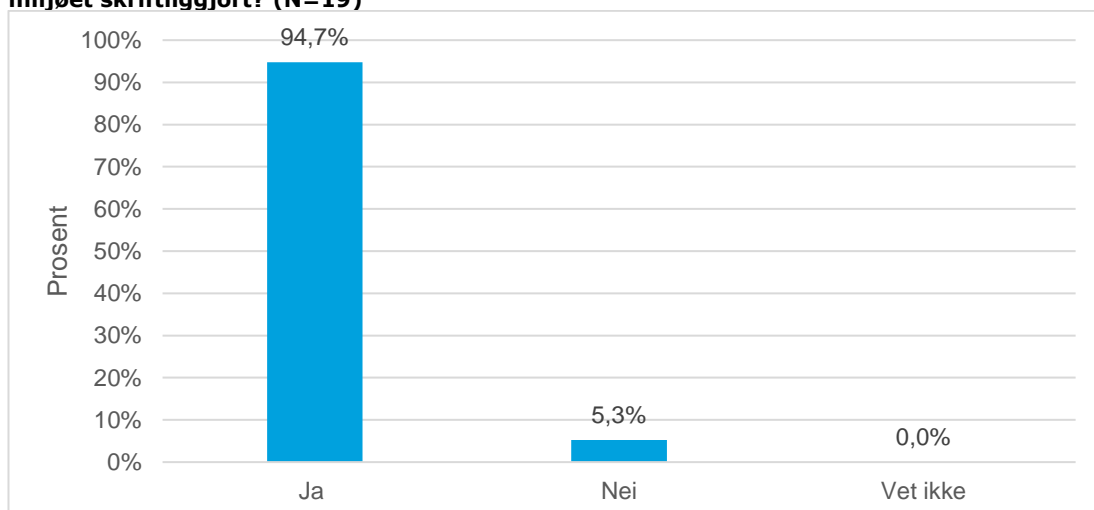
I revisjonens spørreundersøkelse svarte 100 prosent av rektorene at deres skole har etablert rutiner som sikrer at en sak blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom en elev eller foresatt ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet.

Figur 14. Har skolen etablert rutiner som sikrer at en sak blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom en elev eller foresatt ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet? (N=19)



Når det gjelder skolenes rutiner som skal sikre at en sak blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, dersom en elev eller foresatt ber om tiltak, svarte 95 prosent av rektorene i spørreundersøkelsen at disse rutinene er skriftliggjort, mens fem prosent svarte at de ikke er det.

Figur 15. Er rutinene som sikrer at en sak blir behandlet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom en elev eller foresatt ber om tiltak som vedgår det psykososiale miljøet skriftliggjort? (N=19)



Fra kommunen blir det opplyst at malen for enkeltvedtak inneholder hovedmomentene som skal inngå i et enkeltvedtak, men utover dette er det få detaljer i malen. Rådgiverne ved skoleavdelingen i kommunen er tilgjengelige for rektorene med råd og veiledning i

²⁸ Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven.*

utforming av enkeltvedtak, og rektorene opplever å få tilstrekkelig bistand fra kommunen på dette dersom de har behov. Samtidig blir det påpekt fra kommunen at de ikke har noe system for kontroll med om det fattes enkeltvedtak i alle saker der det har kommet en henstilling om tiltak. Kommunen har informert rektorene om at de skal sende kopi av alle vedtak til kommunen, og det blir i forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten opplyst at kommunen har informert om dette kravet på rektorsamlinger. I undersøkelsen får revisjonen likevel opplyst at ikke alle rektorene har sendt kopi av enkeltvedtak til kommunen.

I intervju med rektorer blir det bekreftet at de fatter enkeltvedtak i alle saker der det kommer henstilling om tiltak knyttet til elevenes psykososiale miljø. Alle rektorene revisjonen har snakket med opplyser også at de benytter kommunens mal ved utforming av vedtakene. Rektorene formidler et inntrykk av at terskelen for å fatte enkeltvedtak er lav, og at skolene er opptatt av å sette i gang med tiltak så fort det har oppstått en situasjon.

Revisjonen har gjennomført stikkprøvekontroll av ti tilfeldig utvalgte enkeltvedtak fra seks skoler. Stikkprøvene viser at skolene benytter malen til kommunen til å utforme enkeltvedtakene. Videre viser stikkprøvegjennomgangen at enkeltvedtakene er utformet i samsvar med krav i forvaltningsloven når det gjelder informasjon om klagemuligheter og rett til å se sakens dokumenter. Vedtakene inneholder begrunnelse og tydelig fremstilling av tiltak. Alle sakene som revisjonen har gått gjennom er utredet med tanke på faktiske forhold, rettslige forhold og vurderinger knyttet til faktiske og rettslige forhold. Flertallet av sakene er behandlet innen tre uker, eller etter avtale og oppdatering av foresatte, med unntak av to saker. Av de to sakene er det i en av sakene ikke mulig å vurdere saksbehandlingstiden da dato for henvendelse ikke er oppgitt.

4.4.2 Vurdering

Karmøy kommune har utviklet en felles mal til benyttelse ved utforming av enkeltvedtak, og undersøkelsen viser at denne benyttes aktivt ved skolene i kommunen. Alle rektorene svarte også bekreftende på spørsmål om deres skole har etablert rutiner som sikrer at henstillinger om tiltak blir behandlet i samsvar med kravene i forvaltningsloven. Dette er i samsvar med krav i opplæringsloven § 9a-3. Kommunen har også etablert et system som innebærer at skoleledere skal sende kopi av fattede vedtak til skolekontoret i kommunen. På denne måten skal skoleeier få oversikt over enkeltvedtak som fattes, samt – ved behov – kunne kontrollere innholdet i disse. Undersøkelsen viser imidlertid at kravet om å sende kopi av enkeltvedtak til skolekontoret ikke alltid blir fulgt opp i praksis. Revisjonen mener skoleeier bør iverksette tiltak for å sikre at alle skolene etterlever interne retningslinjer på dette området. Dette er en forutsetning for at skoleeier skal kunne ha oversikt over enkeltvedtak som fattes, og skal kunne føre kontroll med at krav i regelverket blir fulgt ved skolene i forbindelse med at det blir fattet enkeltvedtak etter oppl. § 9a-3.

4.5 I hvilken grad blir hendelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø fulgt opp på en tilstrekkelig god måte?

4.5.1 Datagrunnlag

Det blir påpekt både i intervjuer med rektorer og representanter for skoleeier at skolene vektlegger å følge opp hendelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Det fremgår av kommunens retningslinjer for skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø at skolene skal ha rutiner for oppfølging av varsler fra ansatte og for å igangsette tiltak for å stanse krenkende atferd (se avsnitt 4.3.1). Rektorene revisjonen har snakket med er bevisst dette ansvaret, men det er ikke slik at skolene systematisk har skriftlige rutiner for hvordan denne oppfølgingen skal gjennomføres og sikres. Kommunen er også i ferd med å inngå et samarbeid med Læringsmiljøsentret i Stavanger hvor blant annet etablering av

innsatsteam ved skolene som skal bistå skoleledelsen i håndteringen av komplekse saker, skal inngå (se avsnitt 3.3.1).

I malen for enkeltvedtak som skolene benytter i forbindelse med henvendelser om tiltak som gjelder elevers psykososiale skolemiljø, fremgår det at vedtakene skal inneholde hvilke tiltak som settes i verk, samt et punkt om evaluering av tiltakene. Kommunen har ikke noen felles retningslinjer eller rutiner for hvordan slike henvendelser skal følges opp utover dette.

Stikkprøvene revisjonen har gjennomført viser det i to av ti tilfeller ikke fremgår noe om evaluering av iverksatte tiltak. I ytterligere tre saker fremgår det kun at tiltakene skal evalueres, eller at de skal evalueres fortløpende, uten at det er nærmere angitt hvordan dette skal gjøres eller hvem som er ansvarlig for dette. I fire av vedtakene fremgår det at tiltakene skal evalueres innen en gitt dato, og hvem som er ansvarlig for evalueringen. En sak konkluderte med at det ikke var grunnlag for å iverksette tiltak, og dermed er ikke evaluering aktuelt.

Revisjonen ba i forbindelse med stikkprøvene også om å få tilsendt dokumentasjon på oppfølging av vedtakene. Gjennomgangen viser at tre av ti saker mangler dokumentasjon på oppfølging. Fire saker har delvis dokumentert oppfølging, gjennom for eksempel møteinnkallinger, brev til foreldre om utvikling, noe loggføring, eller dokumentasjon på enkelte, konkrete tiltak. Én sak dokumenterer fullstendig oppfølging med møteinnkallinger, referater og møte der saken avsluttes. I to av sakene har oppfølgingen blitt beskrevet skriftlig til revisjonen fra rektor.

Det blir opplyst fra kommunens at de ikke har noe system for kontroll med om skolene følger opp tiltak som er fremsatt i vedtakene eller om tiltakene evalueres. Det er etablert en praksis i kommunen som innebærer at det skal sendes kopi av alle enkeltvedtak som fattes i saker knyttet til § 9a til kommunen. Denne praksisen har det blitt informert om til rektorer ved ulike anledninger, men kommunen har ikke kontrollert at dette faktisk gjennomføres, og det går også frem i intervjuer at ikke alle rektorer har vært bevisst på denne praksisen.

I intervju med representant fra foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) pekes det på at det er manglende kontroll fra kommunens side både når det gjelder utarbeidelse og oppfølging av enkeltvedtak. Skolene i kommunen fatter enkeltvedtak som inkluderer planer og tiltak for eleven. Kommunen sikrer ikke at innholdet i vedtakene er tilstrekkelig, eller at oppfølgingen av vedtakene i etterkant er god nok. Et eksempel som trekkes frem er at det i enkeltvedtakene står at det skal arrangeres oppfølgingsmøter, men FAU-representanter er kjent med at foreldre i flere tilfeller ikke har blitt kalt inn til disse møtene.

I intervju med representant fra FAU/KFU blir det videre etterlyst bedre og mer omfattende tiltak fra kommunens og skolens side som treffer de elevene som blir utsatt for mobbing i hverdagen. Det pekes på at enkelte foreldre opplever at det er liten overensstemmelse mellom kommunens politiske mål om 0-visjon for mobbing og hvordan faktiske hendelser og elever følges opp ved den enkelte skole.

4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer for håndtering av handlingsplikt og retningslinjer og mal for utarbeidelse av enkeltvedtak. Samtidig går det frem i undersøkelsen at kommunen ikke har etablert et system for å sikre den videre oppfølgingen av enkeltsaker etter at enkeltvedtak er fattet. Revisjonens stikkprøvekontroll viser at flere av de kontrollerte sakene mangler tilstrekkelig dokumentasjon på oppfølging og evaluering av tiltak. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, og revisjonen mener skolene og skoleeier mangler system som sikrer at enkeltsaker blir fulgt opp på en tilstrekkelig god måte. Etablering av gode system og rutiner for oppfølging av enkeltsaker

er etter revisjonens vurdering sentralt i arbeidet med å sikre at alle elever har et psykososialt skolemiljø i samsvar med opplæringsloven kapittel 9a, og det er derfor viktig at Karmøy kommune fremover vektlegger denne delen av arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

5. Involvering av elever og foresatte

5.1 Problemstilling

I hvilken grad involverer skolene elevene og elevenes foresatte i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. krav i opplæringsloven?

5.2 Revisjonskriterier

I § 9a-5 i opplæringsloven blir det stilt krav om elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet, og § 9a-6 omhandler informasjonsplikt til ulike samarbeidsorganer, samt disse organenes rett til å uttale seg om skolemiljøet.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning. Her stilles det blant annet krav om opprettelse av skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1a), og det blir gitt nærmere føringer for sammensettingen av utvalget, og hvilken rolle det skal ha.

Se vedlegg 2 for mer utfyllende revisjonskriterier.

5.3 I hvilken grad involverer skolene elevene og elevenes foresatte i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. krav i opplæringsloven

5.3.1 Datagrunnlag

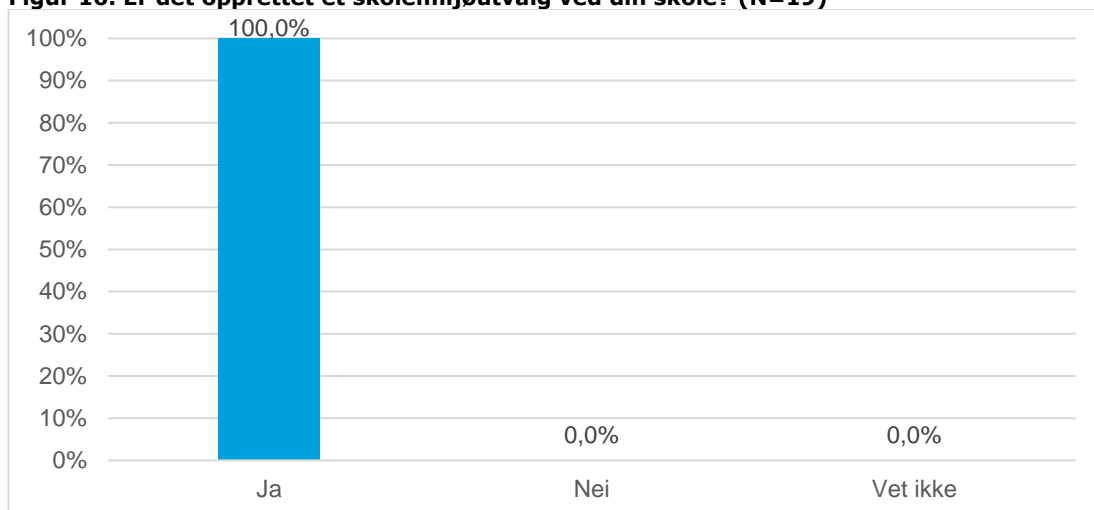
I kommunens retningslinjer for skolenes arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø, går det frem at skolen skal sikre at elevene medvirker i skolemiljøarbeidet.²⁹ I samme dokument står det også at skolene skal sikre brukermedvirkning i samsvar med opplæringsloven §§ 11-1a og 9a-5, og i den forbindelse er det krav om et skolemiljøutvalg og sammensetningen av dette som vektlegges.

Skolemiljøutvalg

I revisjonens spørreundersøkelse svarte alle rektorene at deres skole har etablert skolemiljøutvalg (SMU). På oppfølgingsspørsmål om hvor ofte skolemiljøutvalget møtes varierer svarene på dette noe fra skole til skole. Tre rektorer har svart at skolemiljøutvalget møtes en gang i året, mens seksten av rektorene har svart at utvalget møtes mellom to og fire ganger i året. Alle rektorene i revisjonen har snakket med, bekrefter at foreldre og elever er i flertall i skolemiljøutvalget.

²⁹ Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven.*

Figur 16. Er det opprettet et skolemiljøutvalg ved din skole? (N=19)

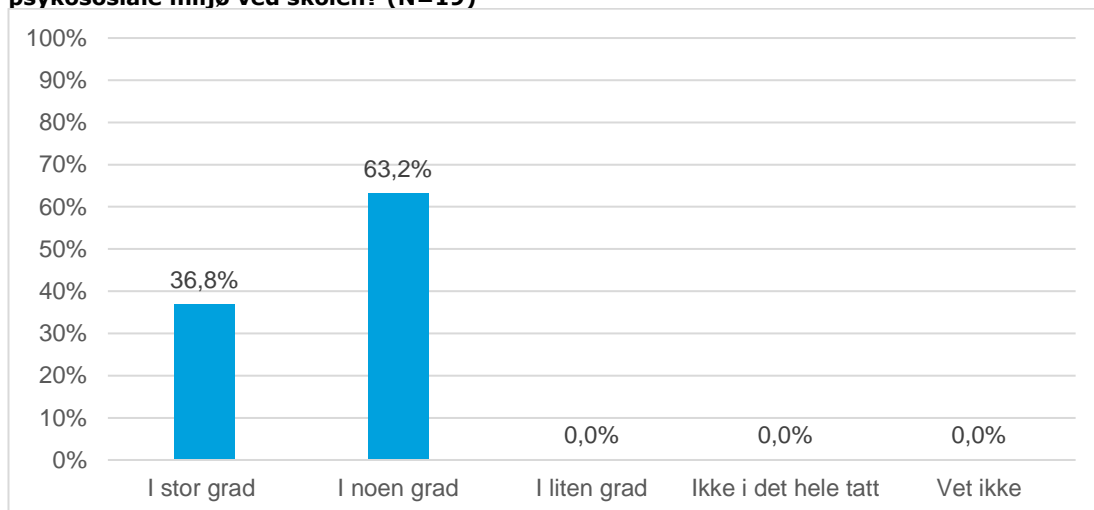


På spørsmål om hvilke saker som behandles i skolemiljøutvalget ble det i spørreundersøkelsen blant annet trukket frem at skolemiljøutvalget ofte går gjennom klasse miljøundersøkelser/trivselsundersøkelser, samt Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse. Videre svarte rektorene at skolens plan for arbeid med psykososialt miljø blir gjennomgått i skolemiljøutvalget, og utvalget blir informert om, kan komme med forslag til, og evaluerer skolens tiltak mot mobbing. Utvalgene blir også informert om hvordan skolene jobber forebyggende mot mobbing og annen uønsket atferd. Videre blir ordens- og trivselsregler gjennomgått på utvalgsmøtene, og det blir informert om ulike prosjekter knyttet til psykososialt miljø som skolene deltar i.

Involvering av elever og foresatte i arbeidet med psykososialt miljø

I spørreundersøkelsen svarte 37 prosent av rektorene ved skolene i Karmøy at de i stor grad involverer elevene og deres foresatte i arbeidet med elevenes psykososiale miljø ved skolen, mens 63 prosent svarte at de gjør dette i noen grad.

Figur 17. I hvilken grad involverer skolen elevene og deres foresatte i arbeidet med elevenes psykososiale miljø ved skolen? (N=19)



Det går frem av spørreundersøkelse og intervjuer med rektorer fra et utvalg skoler i Karmøy kommune at elever ved skolene involveres i det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet primært gjennom elevrådet, samt elevrådsrepresentantenes deltakelse i SMU. Videre blir det trukket frem at elevene også involveres gjennom klasse møter/klassemøter i enkeltklasser og fellessamlinger på skolen der skolemiljøet er

tema. Noen skoler har også elever som er trivselsagenter og dermed har en spesiell rolle i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø. Utover dette involveres elevene i det kontinuerlige arbeidet for å sikre et godt skolemiljø ved de ulike skolene gjennom sin deltakelse i ulike tiltak skolen iverksetter (se avsnitt 3.3).

Elevenes foresatte involveres primært i arbeidet med det psykososiale miljøet gjennom organer som FAU og SMU, og det blir informert om arbeidet med skolemiljøet på foreldremøter og i foreldresamtaler.

Det er FAU ved alle skolene i kommunen i tillegg til et kommunalt FAU (KFU). Hver skole skal ha en FAU-representant som også deltar i KFU, slik at foresatte fra alle skolene er representert i KFU. I intervju med KFU-representant går det frem at det i KFUs statutter står at KFU-leder skal kalles inn til møte med skolesjef og en politiker to ganger i året for informasjonsutveksling. Disse møtene skal være formelle, og det skal skrives referat i etterkant av møtet. Det blir informert om at det ikke alltid har blitt skrevet referat fra disse møtene.

Representanter fra KFU/FAU mener kommunen og skolene har forbedringspotensial når det gjelder å involvere foresatte i det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Representantene revisjonen har snakket med opplever at foresatte blir informert om mye av arbeidet som foregår ved de ulike skolene, men de blir ikke involvert aktivt i arbeidet. KFU-representanter opplever at de ikke i tilstrekkelig grad blir informert fra kommunen for eksempel når politiske saker som er aktuelle for dem skal behandles i ulike politiske organer. Det er i stor grad opp til den enkelte KFU/FAU-representant å holde seg orientert om aktuelle og relevante saker i kommunen. I forbindelse med kommunens verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten påpeker kommunen at KFU står på e-postlisten over mottakere som får tilsendt politiske saker samtidig som politikerne. Kommunen understreker videre at KFU benyttes som høringsinstans i aktuelle saker.

5.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at alle skolene i kommunen har etablert et skolemiljøutvalg i samsvar med opplæringsloven §11-1a. Samtidig kommer det frem i undersøkelsen at enkelte foreldrerepresentanter opplever mangelfull kommunikasjon og involvering av foreldre i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Revisjonen mener undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad involverer organer med foresattererepresentanter i det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9a-6. Dersom et kommunalt samarbeidsutvalg skal fungere som et samlende organ for foreldrerepresentanter med reell mulighet til innflytelse på, og involvering i, saker og tiltak som vedrører elevenes psykososiale miljø, er det en forutsetning at vedtatte statutter etterleves, og at kommunen legger til rette for tilstrekkelig informasjon og deltakelse. Kommunen bør derfor i dialog med aktuelle samarbeidsorganer søke å finne løsninger på de utfordringer som blir påpekt når det gjelder involvering og informasjon.

6. Konklusjon og anbefalinger

Denne forvaltningsrevisjonen viser at Karmøy kommune og grunnskolene i kommunen arbeider med elevenes psykososiale skolemiljø både på systemnivå og gjennom enkeltsaker. Revisjonen mener det er positivt at kommunen som del av sitt forsvarlige system har etablert en rekke felles retningslinjer og rutiner som tydeliggjør ansvar og oppgaver knyttet til skolenes arbeid med det psykososiale miljøet. Dette bidrar til å redusere risikoen for feil og mangler ved den enkelte skole, og til å sikre en mest mulig enhetlig praksis i kommunen. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, mener likevel revisjonen at skoleeier ikke har tilstrekkelig med systemer for å sikre at felles retningslinjer og rutiner er implementert ved den enkelte skole, slik at skolenes praksis er i samsvar med krav i regelverket.

Undersøkelsen viser at de fleste skolene har etablert mål og utarbeider planer, samt setter i verk tiltak og behandler enkeltsaker der det oppstår uønskede hendelser. Samtidig viser undersøkelsen at arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø ikke i tilstrekkelig grad blir gjennomført på en helhetlig systematisk måte ved alle skolene i kommunen. For eksempel er det ikke alle skolene i kommunen som har skriftliggjort ansvars- og rollefordelingen i arbeidet med elevenes psykososiale miljø, og det er heller ikke alle skolene som har rutiner for å sikre at ansvar og oppgaver i dette arbeidet blir gjennomgått med de ansatte. Videre går det også frem at ikke alle skolene gjennomfører skriftlige evalueringer av arbeidet med skolemiljøet.

Selv om undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer for håndtering av handlingsplikten og retningslinjer og mål for utarbeidelse av enkeltvedtak der foreldre eller elever ber om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, går det også frem at skoleeier og skolene mangler system som sikrer at enkeltsaker blir fulgt opp på en tilstrekkelig god måte, og videre at det er manglende rutiner for å dokumentere oppfølgingen og evalueringen av enkeltsaker der det er tatt enkeltvedtak.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler revisjonen at Karmøy kommune gjennomfører følgende tiltak:

1. Sikrer at alle skolene har utarbeidet skriftlige mål, planer og tiltak for arbeidet med elevenes psykososiale miljø, at planene oppdateres jevnlig og er i aktiv bruk.
2. Sikrer at alle skolene har skriftliggjort ansvarsfordelingen i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Videre bør kommunen også følge opp at skolene har etablert rutiner for hvordan og hvor ofte ansvar og oppgaver i arbeidet med elevenes psykososiale miljø blir gjennomgått med de ansatte ved skolen.
3. Sikrer at alle skolene har rutiner for skriftlig evaluering av arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, herunder evaluering av arbeidet med mobbesaker.
4. Etablerer et system for oppfølging av enkeltsaker og hendelser knyttet til elevenes psykososiale miljø som sikrer at alle saker blir fulgt opp på en måte som ivaretar den enkelte og bidrar til å sikre elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø i samsvar

med opplæringsloven kapittel 9a, og som samtidig sikrer dokumentasjon av oppfølging slik at arbeidet er etterprøvbart og bidrar til likeverdig behandling av enkeltelever.

5. Sikrer at det i dialog med foresattererepresentanter blir avklart hvordan foresattererepresntanter på en god måte kan involveres i det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø i tilstrekkelig grad i samsvar med opplæringsloven § 9a-6.
6. Etablerer systemer for å følge opp at felles retningslinjer og rutiner som inngår i kommunens forsvarlige system blir etterlevd i praksis, for å sikre at skoleeier har kontroll med om skolene oppfyller lovkrav i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, i samsvar med opplæringsloven § 13-10.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Rådmannen svarte følgende i e-post i forbindelse med høringen av rapporten:

Fra: Gyda Auestad <gyda.auestad@karmoy.kommune.no>
Dato: 22. august 2016 kl. 11.15.11 CEST
Til: "Brochmann, Marit (NO - Oslo)" <mbrochmann@DELOITTE.no>
Kopi: Sigurd Eikje <sigurd.eikje@karmoy.kommune.no>, "Songstad, Stein Ove (NO - Bergen)" <ssongstad@DELOITTE.no>, Linda Velle Sjøen <linda.velle.sjoen@karmoy.kommune.no>
Emne: Re: Høring -- forvaltningsrevisjonsrapport psykososialt skolemiljø

Hei!

Vi har hatt forvaltningsrevisjonsrapporten til høring og har ingen høringsuttalelse til rapporten slik den nå foreligger.

Vi vil benytte anledningen til å takke for godt og konstruktivt samarbeid.

Med vennlig hilsen

Gyda Auestad
avd.sjef skole
Karmøy kommune
tlf. 52 85 73 40

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Elevenes skolemiljø

Kapittel 9a i opplæringsloven omhandler elevenes skolemiljø. Kapitlet, som også blir omtalt som «barnas arbeidsmiljølov», tar for seg både fysisk og psykososialt skolemiljø. Av opplæringsloven § 9a-1 går følgende overordnede krav frem:

Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.³⁰

Elevenes psykososiale skolemiljø

Av § 9a-3 i opplæringsloven går følgende frem om arbeid med psykososialt skolemiljø: «Skolen skal aktivt og systematisk [skal] arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.» Videre går følgende frem av § 9a-3, andre og tredje ledd:

Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande 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.

Av forvaltningsloven³¹ kapittel fem går det frem hvilke krav som stilles til utforming av enkeltvedtak.

Enkeltvedtak skal i utgangspunktet begrunnes samtidig med at vedtaket fattes. Det er likevel ikke krav til å gi samtidig begrunnelse for vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket (§ 24).

I et enkeltvedtak skal det etter § 27 ved underretting om vedtaket opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt at det skal gis opplysninger om retten til innsyn i sakens dokumenter.

I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet presiseres det at skolen har et ansvar for å følge opp saker som omhandler elevens skolemiljø:

³⁰ Kunnskapsdepartementet, 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. LOV-1998-07-17-61.

³¹ Justis- og beredskapsdepartementet, 1970. *Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10.

Når handlingsplikten etter § 9a-3 er oppfylt, har skolen fortsatt en jobb å gjøre knyttet til oppfyllelsen av elevens rett etter § 9a-1. Paragraf 9a-3 annet ledd regulerer ikke hva skolen skal gjøre utover det å undersøke, varsle skoleledelsen og gripe inn om nødvendig og mulig. Skolens ledelse må sørge for at skolen forfølger saken på en egnet måte slik at elevens rett til et godt psykososialt miljø oppfylles. Ofte vil det være behov for å iverksette tiltak knyttet til elevens psykososiale miljø når det oppdages at en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger. Det må vurderes konkret i hvert tilfelle hva som er egnede tiltak og hvem tiltakene skal settes inn mot.³²

I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om retten til et godt psykososialt miljø, tydeliggjøres kontaktlærers særlige ansvar i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø:

Kontaktlæreren(e) har en sentral rolle når det gjelder å skape et godt psykososialt miljø i klassen/basisgruppen som han/hun har ansvaret for elever i og sørge for at elevens rett etter § 9a-1 er oppfylt. Hver klasse/basisgruppe skal ha en eller flere kontaktlærere som har et særlig ansvar for blant annet de sosialpedagogiske gjøremål, jf. opplæringsloven § 8-2 annet ledd. (...) Kontaktlæreren har ansvaret for halvårsvurdering i orden og i oppførsel etter forskrift til opplæringsloven §§ 3-15, dialog om anna utvikling etter § 3-8, fagsamtalen med eleven etter § 3-11 tredje ledd og foreldresamtalen. Kontaktlæreren har dermed et særskilt ansvar for å følge opp elevens faglige og ikke-faglige utvikling, blant annet elevens forhold til medelever og ansatte ved skolen. Dette innebærer at det vil være kontaktlærer som er nærmest til å ta opp spørsmål og problemer knyttet til elevens psykososiale miljø. Det er også kontaktlærer som har ansvaret for den løpende kontakten med elevens foreldre.³³

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme et godt skolemiljø

Opplæringsloven § 9a-4 stiller krav om systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene:

Skolen skal aktivt 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.

I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet blir kravene til systemrettet arbeid etter § 9a-4 i opplæringsloven gjennomgått.³⁴ Her blir blant annet følgende presisert:

Paragraf 9a-4 pålegger skolen å arbeide systematisk for å fremme elevens helse, miljø og sikkerhet. Skolens systematiske arbeid må ses i forhold til den overordnede normen i § 9a-1. 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.

Det blir videre vist til at en sentral forutsetning i det systematiske arbeidet på dette området er at «(...) skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles.» Skolene skal kunne dokumentere skriftlig hva som skal gjøres, hvordan det skal bli gjort, hvem som skal gjøre det, når det skal bli gjort og hva som faktisk blir gjort. Dette innebærer at det må foreligge en del skriftlige rutiner som sikrer at arbeidet er målrettet og systematisk.

³² Utdanningsdirektoratet, 2010. *Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010*. Rundskriv.

³³ Utdanningsdirektoratet, 2010. *Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010*. Rundskriv.

³⁴ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014.

Det blir videre understreket i rundskrivet at den enkelte skole også må kunne dokumentere blant annet at:

- (...) hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelses
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis³⁵

I rundskrivet fremgår det videre at det er skoleledelsen som har ansvaret for den daglige oppfølgingen av skolens systematiske arbeid med elevenes skolemiljø: «Skolens ledelse ved rektor skal følge med og har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig».³⁶

Rundskrivet tydeliggjør også kravene til evaluering av arbeidet med elevenes psykososiale miljø for å sikre at det er i samsvar med kravene i opplæringsloven:

Skolen må jevnlig vurdere om systemet er implementert og om det er egnet til å oppfylle lovens krav og de konkrete målene skolen har satt for skolemiljøarbeidet. Dersom skolens ledelse avdekker at systemet ikke er innarbeidet må det straks settes i verk tiltak for implementering. I tilfeller hvor det avdekkes at for eksempel rutinen ikke fungerer slik de er tenkt må skolens ledelse vurdere årsaken til dette. Skyldes dette at rutinen ikke er gode nok, at de ansatte ikke kjenner dem, ikke har den nødvendige kompetanse til å handle i samsvar med rutinen eller at de ansatte mener de er ikke egnede? Ledelsen må ta tak i årsaken og vurdere hvordan dette skal repareres.

Skolens ledelse må også vurdere om de konkrete målene som er satt nås og hva som eventuelt er årsaken til at dette ikke skjer. Skolen må stadig lete etter måter for å forbedre arbeidet med skolemiljøet.³⁷

Ordensreglement

Alle grunnskoler skal ha et ordensreglement. I opplæringsloven § 2-9 står det at:

Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Reglementet skal gi regler om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde regler om åtfærd, regler om kva tiltak som skal kunne brukast mot elevane som bryt reglementet og regler om framgangsmåten når slike saker skal behandlast.

Det går frem av rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet om retten til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kap. 9a at «[d]et er viktig at ordensreglementet er utformet slik at krenkende ord og handlinger er forbudt og at ordensreglementet har refsingstiltak som er egnede».³⁸

Brukermedvirkning

³⁵ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. s. 3.

³⁶ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. s. 2.

³⁷ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. s. 5.

³⁸ Utdanningsdirektoratet, 2010. *Retten til et godt psykososialt miljø*. Rundskriv Udir-2-2010.

I § 9a-5 i opplæringsloven blir det stilt krav om elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet, og i § 9a-6 går det frem at:

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og forelderrådet 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.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning. Her stilles det blant annet krav om opprettelse av skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1a), og det blir gitt nærmere føringar for sammensettingen av utvalget, og hvilken rolle det skal ha. Blant annet står det at skolemiljøutvalget skal være satt sammen på en slik måte at elevane og foreldrene til sammen utgjør flertallet i utvalget.

Skoleeiers ansvar

Skoleeiers ansvar for å følge opp skolene, og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går fram av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen/fylkeskommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast.

Kommunen/fylkeskommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane (...).

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Justis- og beredskapsdepartementet, 1967. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Kunnskapsdepartementet, 1998. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61. Siste endret: 1.10.2015.

Dokumenter fra Karmøy kommune

- Karmøy kommune, 2010. *Kapittel 9a i opplæringsloven: Elevenes skolemiljø, sjekklister for skolene i Karmøy kommune.*
- Karmøy kommune, 2015. *Tilstandsrapport for grunnskolen, 21. mai 2015.*
- Karmøy kommune, 2016. *Internt strategikart pr. mars 2016.*
- Karmøy kommune, 2016. *Strategikart skole.*
- Karmøy kommune, udatert. *Enkeltvedtak, §9a-3-mal.*
- Karmøy kommune, udatert. *Forskrift om ordensreglement for de offentlige grunnskolene i Karmøy kommune.*
- Karmøy kommune, udatert. *Oppbygning av et forsvarlig system i henhold til opplæringsloven §13-10.*
- Karmøy kommune, udatert. *Plan for overgang mellom barneskole – ungdomsskole.*
- Karmøy kommune, udatert. *Retningslinjer for klagebehandling, enkeltvedtak med hjemmel i §9a-3 i opplæringsloven.*
- Karmøy kommune, udatert. *Rutinebeskrivelse, psykososiale team.*
- Karmøy kommune, udatert. *Sjekklister i forhold til opplæringsloven.*
- Karmøy kommune, udatert. *Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Retningslinjer for skolene i Karmøy kommune, Kapittel 9a i opplæringsloven.*
- Karmøy kommune. *Budsjett og økonomiplan 2016–2019, rådmannens forslag.*

Andre dokumenter og litteratur

- Fylkesmannen i Rogaland, 2014. *Tilsynsrapport: Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø – Karmøy kommune – Stangeland ungdomsskole.*
- Utdanningsdirektoratet, 2010. *Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010. Rundskriv*
- Utdanningsdirektoratet, 2014. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a. Rundskriv Udir-4-2014.*

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS