

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS



Forvaltningsrevisjonsrapport

«Grunnskole – Tiltak og planer mot mobbing»

Aremark kommune

2017

Sladdet versjon da enkeltopplysninger er unntatt offentlighet jfr offl. § 13, jfr fvl. § 13 nr.1



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	1
2.	SAMMENDRAG	2
3.	INNLEDNING	4
3.1	Problemstillinger	4
3.2	Avgrensning av prosjektet	4
3.3	Revisjonskriterier	4
3.4	Revisjonsmetoder	4
4	PROBLEMSTILLING	5
4.1	Revisjonskriterier	5
4.2	Revisors undersøkelse og innhentede data	7
4.3	Revisors vurderinger og konklusjoner	16
4.4	Anbefalinger	18
5	RÅDMANNENS BEMERKNINGER	21
6	KILDEHENVISNINGER	22
7	VEDLEGG	23

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, «*Grunnskole – Tiltak og planer mot mobbing*» er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 16/24 og kommunestyret i Aremark kommune i sak 57/16. Planen er senere endret av kontrollutvalget i sak 17/10.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet april 2017 - september 2017. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlig revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har regnskapsrevisor Unni Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen. Revisjonen har gjennomført dette prosjektet parallelt med at Agenda Kaupang har gjennomført en gjennomgang av skolesektoren i Aremark kommune. Revisjonen og Agenda Kaupang har orientert hverandre om arbeidet underveis, og revisjonen har mottatt Agenda Kaupangs rapport fra kommunen.

Revisor vil takke virksomhetsleder/rector ved Aremark skole og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 26.01.2017


Rita Elnes
Distriktsrevisor


Casper Støten
Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

2. SAMMENDRAG

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen kontrollert om Aremark skole har etablert rutiner for å følge opp varsler om mobbing, og om varslene følges opp i henhold til lovverk.

Som en del av arbeidet for å besvare problemstillingen har revisjonen hatt oppstartsmøte/ intervju med virksomhetsleder/ rektor ved Aremark skole. Revisjonen har videre gjennomført en dokumentanalyse av kommunens egne retningslinjer og rutiner for arbeidet mot mobbing i den sosial læreplanen. Revisjonen har kontrollert Aremark kommunes egne rutiner og praksis opp mot tilgjengelig informasjon fra utdanningsdirektoratet i forbindelse med temaet mobbing. Revisjonen har også vurdert resultatene av elevundersøkelsen, for å kunne sammenligne omfanget av mobbing i Aremark kommune med omfanget i andre sammenlignbare kommuner. Revisjonen har videre kontrollert fem elevmapper med saker som omhandler mobbing, for å kontrollere overholdelse av lovverk og skolens eget planverk. Revisjonen har også gjennomført en spørreundersøkelse sendt ut til skolens ansatte der respondentene besvarte spørsmål om skolens arbeid mot mobbing.

Ut fra funnene har revisjonen vurdert at skolen har et planverk for arbeidet mot mobbing som gir relevant informasjon til de ansatte om hvordan arbeidet mot mobbing skal innrettes og hvilke plikter de ansatte har i forbindelse med forebygging og oppfølging av mobbing, dette er positivt.

Revisjonens funn viser at det ikke er presisert godt nok i den sosiale læreplanen at rektor skal varsles når mobbing oppdages, likevel viser funnene også at det i de fleste tilfeller varsles til kontaktlærer, rektor eller andre i ledelsen når mobbing oppdages.

Det finnes ingen konkret plan for opplæring av nåværende og nye ansatte i tematikken mobbing, dette kom frem i Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren». Behovet for opplæring kommer også til syne i revisjonens spørreundersøkelse, som viser at et flertall av skolens ansatte har et ønske om mer opplæring i temaet mobbing. Revisjonen ser at skolen setter inn tiltak for å lære opp ansatte i forbindelse med endringene i opplæringsloven, noe som er positivt. Skolen bør jobbe videre for å etablere planer som sørger for systematisk opplæring av nåværende og nye ansatte.

Planverket inneholder ingen rutine for å vurdere, i hver enkelt mobbesak, om de ansatte er habile til å arbeide med saken. Revisjonen anser det som viktig at en slik rutine etableres, i en kommune med små forhold slik som i Aremark, der avstanden kan være liten mellom innbyggere og offentlig ansatte.

Revisjonen har vurdert ut fra gjennomgangen av elevmappene at Aremark skole i all hovedsak har fulgt formelle lovkrav og sitt eget planverk i saker der mobbing har blitt meldt fra om til skolen. Revisjonen vurderer dette som positivt. Imidlertid fant revisjonen at dokumentasjonsskjemaet i sosial læreplan ikke var lagt inn i noen av elevmappene. Hvis det er slik at ansatte ikke benytter skjemaet eller ikke arkiverer det i det daglige arbeidet, kan dette tyde på at de ansatte ikke ser den praktiske nytten av å benytte seg av skjemaet, eller at viktigheten av å dokumentere

saksgangen i mobbesaker ikke har blitt tilstrekkelig kommunisert til de ansatte. Revisjonen vurderer også at det ikke alltid er like godt beskrevet i enkeltvedtakene når tiltakene skal iverksettes og evalueres. Tydelig dokumentasjon av tiltak er noe skolen må forholde seg til i større grad fremover i forbindelse med endringene i opplæringsloven, der det innføres et krav om at skolen skal utarbeide tiltaksplaner ved mobbesaker.

Elevundersøkelsen viser at en høy andel av elever ved 7. trinn har opplevd regelmessig mobbing i skoleåret 2016-17. Samtidig viser samme tall fra samme periode for 10. trinn at andelen som blir mobbet er svært lav. Revisjonen vurderer at resultatet fra 7. trinn gir grunn til bekymring, og at skolen bør fortsette det påbegynte arbeidet for å i større grad oppdage mobbing. Resultatene indikerer også at det kan eksistere skjevheter i oppfølgingen mellom barne- og ungdomstrinnet ved skolen.

Konklusjon på problemstilling:

Revisjonen konkluderer at Aremark kommune i all hovedsak har rutiner for å ivareta elever ved varsel om mobbing. Videre konkluderer revisjonen at rutineene bør revideres både av hensyn til endringene i opplæringsloven, og av hensyn til de funn som fremkommer av revisjonens undersøkelser.

Revisjonen konkluderer videre at varsler som meldes til rektor i all hovedsak blir fulgt opp i henhold til lovverk. Imidlertid kan det være en risiko for at varslene ikke kommer frem til rektor, på grunn av uklare rutiner for hvem den som oppdager mobbingen skal varsle til. Det kan også være en risiko for at mobbing ikke blir oppdaget, som et resultat av utilstrekkelige rutiner for å oppdage mobbing.

Revisjonen viser til øvrige kontrollhandlinger og vurderinger og fremmer følgende anbefaling:

Revisjonen anbefaler at Aremark kommune utarbeider en helhetlig plan for arbeidet mot mobbing, fortrinnsvis i et eget dokument, som på et minimum skal inneholde:

- *Planer/retningslinjer som spesifiserer hvordan aktivitetsplikten i oppl. § 9 A-4 skal følges opp. Herunder hvordan man skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak i forbindelse med mobbing.*
- *Planer/retningslinjer for hvordan skolens gjennomførelse av aktivitetsplikten skal dokumenteres.*
- *Planer for opplæring av nåværende og nye ansatte i temaet mobbing.*
- *Rutine for å vurdere habiliteten av ansatte som er involvert i behandlingen av mobbesaker.*
- *Mal for tiltaksplan ved behandlingen av mobbesaker som skal inneholde:*
 - *Hvilke problemer tiltakene skal løse.*
 - *Hvilke tiltak skolen har planlagt.*
 - *Når tiltakene skal gjennomføres.*
 - *Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene.*
 - *Når tiltakene skal evalueres.*

3. INNLEDNING

3.1 Problemstilling

Har Aremark kommune rutiner for å ivareta elever ved varsel om mobbing? Herunder blir slike varsler fulgt opp i henhold til lovverk?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til nevnte problemstilling. Revisjonen vil først og fremst kontrollere om Aremarks rutiner og praksis er i tråd med lovverk på området. Revisjonen vurderer også at det kan være nyttig for kommunen å få pekt på hvilke utfordringer Aremark kommune kan møte i forbindelse med endringene som er gjort i opplæringsloven.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Love

- LOV-1998-07-17-61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)
- LOV-2014-05-09-16 Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Veiledere

- Utdanningsdirektoratet: «Arbeid mot mobbing» - veileder for ansatte og ledere i grunnskolen
- Barneombudet: Retten til et godt skolemiljø - barneombudets nettside, (barneombudet.no)

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i neste kapittel.

3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet i henhold til standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Som en del av kontrollarbeidet har revisjonen hatt oppstartsmøte/ intervju med rektor ved Aremark skole. Revisjonen har videre gjennomført en dokumentanalyse av kommunens egne retningslinjer og rutiner for arbeidet mot mobbing i «Sosial læreplan». Revisjonen har kontrollert Aremark kommunes egne rutiner og praksis opp mot tilgjengelig informasjon fra utdanningsdirektoratet i forbindelse med temaet mobbing, deriblant veilederen «Arbeid mot mobbing», samt rundskriv Udir-2-2010 om retten til et godt psykososialt miljø. Revisjonen har også vurdert resultatene av

elevundersøkelsen, for å kunne sammenligne omfanget av mobbing i Aremark med andre sammenlignbare kommuner.

Revisjonen har kontrollert fem elevmapper med saker som omhandler mobbing, for å kontrollere overholdelse av lovverk og skolens eget planverk. Revisjonen har også gjennomført en spørreundersøkelse sendt ut til skolens ansatte der respondentene besvarte spørsmål om skolens arbeid mot mobbing. Spørreundersøkelsen fikk inn 27 svar av 39 mulige, som utgjør en svarandel på 67 prosent.

De kontrollhandlingene revisjonen har valgt vurderes som et hensiktsmessig grunnlag for å konkludere om kommunen har hensiktsmessige rutiner for å følge opp mobbing, og om varsler blir fulgt opp i henhold til lovverk.

Revisjonen finner dermed kontrollhandlingene gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

4 PROBLEMSTILLING:

Har Aremark kommune rutiner for å ivareta elever ved varsel om mobbing? Herunder blir slike varsler fulgt opp i henhold til lovverk?

4.1 Revisjonskriterier

Proposisjonen til Stortinget «Endringer i opplæringslova (...)» ble ferdigbehandlet av Stortinget den 29. mai 2017. Stortinget har vedtatt en rekke endringer i opplæringsloven med virkning fra 1. august 2017 som også innebærer vesentlige forandringer i lovbestemmelsene om elevenes skolemiljø. Den nye loven har blant annet fjernet vedtaksplikten for skolen, og til gjengjeld innført en «rendyrket» aktivitetsplikt som er mer omfattende enn den tidligere handlingsplikten. Siden den tidligere vedtaksplikten var et viktig bidrag til elevens rettsikkerhet gjennom at skolens vurderinger ble dokumentert, inneholder den endrede loven også nye typer dokumentasjonskrav.

Dokumentasjonen revisjonen har kontrollert stammer fra før disse endringene ble iverksatt, dermed vil det også være hensiktsmessig at våre vurderinger av dokumentasjonen tar utgangspunkt i den tidligere versjonen av loven. Likevel vil revisjonen legge den nye loven til grunn ved utarbeidelse av anbefalinger, hva angår den videre utvikling av skolens arbeid for å forebygge og følge opp mobbing. Revisjonen har utarbeidet en kortfattet oversikt over de viktigste endringene i opplæringsloven, denne ligger i vedlegg 1 til rapporten. Den videre redegjørelsen under vil i hovedsak ta utgangspunkt i den tidligere loven.

Opplæringsloven §9a-1 fastslår at alle elever i grunnskoler har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Paragraf 9a-3 annet og tredje ledd gir særskilte plikter for skolen knyttet til det psykososiale miljøet og gir eleven/foreldrene særskilte rettigheter i forbindelse med skolens saksbehandling. Skolen har en plikt til å sørge for at elevens rett oppfylles dersom skolen oppdager at en elevs rett til et godt psykososialt miljø er krenket. Paragraf 9a-3 regulerer skolens handlingsplikt dersom en ansatt ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en

elev utsettes for krenkende ord eller handlinger. Det er altså fastsatt at alle som er ansatt ved skolen har en handlingsplikt, denne plikten består av:

- Plikt til å gjøre undersøkelser.
- Plikt til å varsle rektor.
- Plikt til å gripe inn.

Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen ved at de har et ansettelsesforhold/en arbeidsavtale med skoleeier. Skolen må sørge for at alle ansatte har kunnskap om handlingsplikten og hva denne innebærer. Det skal foreligge rutiner som sikrer at skolens ansatte kjenner til handlingsplikten, jf. § 9a-4 (om internkontroll). Den ansattes handlingsplikt inntreer når hun/han får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Dette forutsetter en årvåkenhet fra skolens ansatte. Dersom den ansatte er i tvil, avhenger utfallet av elevens subjektive opplevelse.

Når skolen har oppfylt handlingsplikten etter § 9a-3, må skolen følge opp saken slik at elevens rett til et godt psykososialt miljø oppfylles. Det må vurderes konkret i hvert tilfelle hva som er egnede tiltak/sanksjoner og hvem tiltakene/sanksjonene skal settes inn mot. Skolen bør dokumentere skriftlig de tiltak/sanksjoner de har tenkt å iverksette. Dette vil da kunne være en viktig dokumentasjon på hva skolen faktisk har gjort i forhold til det psykososiale miljøet og konkrete hendelser.

Det følger av § 9a-3 annet ledd at den ansatte, etter å ha undersøkt saken og kommet til at det er forhold som bør følges opp, skal informere rektor. Rektor plikter å sikre at alle varslede saker følges opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 annet ledd skal tas på alvor. Rektor plikter å undersøke saken ytterligere dersom det er behov for dette, og sette i verk egnede tiltak. Rektor bør vurdere om det er nødvendig å fatte enkeltvedtak i saken. Dersom en elev eller foreldre/foresatte ber om det, skal det fattes enkeltvedtak. Skolens ansatte må ha en felles forståelse av når det skal varsles og hvordan varslingen skal skje. Rutiner for dette og annet systematisk arbeid på området må innarbeides i skolens internkontrollsystem etter § 9a-4.

Skolen må også evaluere tiltakene/sanksjonene de har iverksatt og se om disse faktisk fører til at elevens psykososiale miljø fremmer helse, trivsel og læring. Dersom de ikke gjør det, må skolen avgjøre hvilke andre tiltak/sanksjoner som skal iverksettes. Skolens plikt er ikke oppfylt før elevens psykososiale miljø er i samsvar med § 9a-1.

På barneombudets nettside, barneombudet.no, blir det redegjort for hva som er skolens ansvar i tilknytning til elevens rett til et godt skolemiljø. Denne redegjørelsen er også gjeldende etter endringene i opplæringsloven. Der står det at skolens ansvar omfatter all aktivitet i skolens regi. Skolen kan også ha et ansvar når noen krenkes etter skoletid, dersom krenkelsen skjer på grunn av relasjoner som oppstår mellom elevene i skoletiden og forholdet påvirker retten til et godt skolemiljø. Skolen skal legge elevens subjektive opplevelse til grunn. Det er uinteressant hva skolen mener eleven skal tåle, eller om skolen mener eleven selv har skyld i hendelsene. Skolen plikter uansett å sette inn tiltak. Hva som er den bakenforliggende årsak, og elevens egen deltagelse, avgjør bare valget av tiltak. Også sårbare barn har rett til et godt skolemiljø, og skolen må gjøre det som er nødvendig for å ivareta eleven.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder for ansatte og ledere i grunnskolen; «Arbeid mot mobbing». Her ligger en mal for hvordan mobbesaker skal løses. Denne inneholder ni punkter som utdanningsdirektoratet vurderer at rektorer og ansatte bør gjennomføre ved mobbesaker. Punktene ligger i sin helhet i vedlegg 1 til denne rapporten.

Aremerkommune er en forholdsvis liten kommune, med få innbyggere, og tette bånd mellom innbyggere, og offentlig ansatte. Slik sett er det viktig at kommunen har fokus på habil behandling ved eksempelvis mobbesaker i grunnskolen.

Forvaltningslovens § 6, omhandler habilitetskrav for alle ansatte i offentlig virksomhet, og viktigheten av at det gjøres vurderinger omkring ugildhet. Paragrafen ligger i sin helhet i vedlegg 1.

Med bakgrunn i opplæringsloven kapittel 9a og forvaltningslovens del 2, § 6, Utdanningsdirektoratets veileder for ansatte og ledere i grunnskolen «Arbeid mot mobbing», samt barneombudets utdyping av retten til et godt skolemiljø, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterium:

- *Aremerkommune bør ha rutiner for å følge opp varsler om mobbing, og skolen skal følge opp varsler i henhold til lovverk.*

Med grunnlag i redegjørelsen ovenfor har revisjonen utarbeidet følgende kontrollkriterier:

- Alle ansatte har handlingsplikt ved mistanke eller varsling om mobbing. Dersom det er noe skolen bør følge opp, skal den ansatte varsle rektor.
- Det bør foreligge planer/rutiner som sikrer at skolens ansatte kjenner til handlingsplikten og hva denne plikten innebærer.
- Skolen bør ha rutiner for å undersøke og observere for å avdekke mobbing.
- Skolen bør ha rutiner for å følge opp mobbingen til den opphører helt.
- Skolen bør ha rutiner for å ha samtale med den som er blitt plaget, foreldrene til den som er plaget, den som mobber, og foreldrene til den som mobber.
- Skolen bør ha rutiner for å sanksjonere og dokumentere.
- Skolen bør ha rutiner for å søke råd og hjelp om nødvendig.
- Rektor skal sørge for at alle sakene det blir varslet om, blir fulgt opp.
- Rektor skal avgjøre om det skal fattes enkeltvedtak, når eleven eller foreldre/foresatte ber om det, skal enkeltvedtak fattes.
- Skolen bør ha rutiner for å vurdere, i hver enkelt mobbesak, om de ansatte er habile til å arbeide med saken.

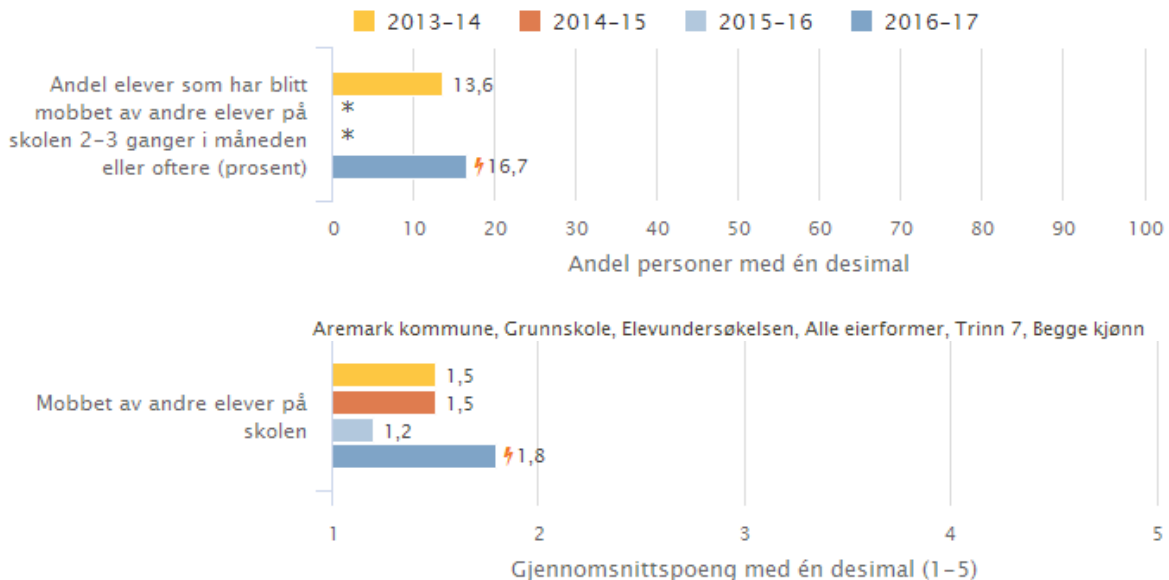
4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

Elevundersøkelsen

Aremark skole har deltatt i den årlige elevundersøkelsen. Revisjonen har valgt ut to spørsmål fra undersøkelsen som sier noe om omfanget av mobbing ved skolen på 7. trinn og 10. trinn i 2016-17. Resultatene fra 7. trinn fremgår av figur 1.

Tallene fra skoleåret 2016-17 er ikke direkte sammenlignbart med tidligere år, dette er fordi Utdanningsdirektoratet forandret deler av undersøkelsen fra 2016. Forandringene ble gjort på bakgrunn av en vurdering om at tallene i tidligere undersøkelser ikke var representative nok. Dette på grunn av at måten undersøkelsens spørsmål var utformet på, sannsynligvis førte til en underrapportering av antall elever som følte seg mobbet.

Figur 1: Elevundersøkelsen for 7. trinn ved Aremark skole.



Aremark kommune, Grunnskole, Elevundersøkelsen, Alle eierformer, Trinn 7, Begge kjønn
Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Den nederste grafen i figur 1 ovenfor viser gjennomsnittsberegningen av de avgitte svarene på følgende spørsmål: «Er du blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene?» for 7. trinn ved Aremark skole.

Svaralternativene er rangert med verdiene 1 til 5 og er satt opp som følger:

- 1: Ikke i det hele tatt
- 2: En sjelden gang
- 3: 2 eller 3 ganger i måneden
- 4: Omtrent 1 gang i uken
- 5: Flere ganger i uken

På 7. trinn kan man av grafen se at gjennomsnittlig svar var 1,8 i 2016-17. Dette tallet viser at de aller fleste elevene som har deltatt i undersøkelsen har svart alternativ 1: Ikke i det hele tatt. Imidlertid viser det også at enkelte elever opplever mobbing ved skolen, men ikke i hvilken grad. Hele spekteret fra alternativ 2: «En

sjelden gang» til alternativ 5: «Flere ganger i uken» vil i teorien kunne ligge bakenfor dette resultatet.

Tallet 1,8 er høyt både sammenlignet med sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 5) og andre kommuner i fylket. Av Østfold-kommunene er Aremark kommune sammen med Hvaler den kommunen med høyest gjennomsnitt for 7. trinn i denne perioden. De fleste andre kommuner i Østfold ligger her på et gjennomsnitt mellom 1,2 og 1,4.

For å gi et klarere inntrykk av hvor mange elever som føler seg regelmessig mobbet på skolen, er det i elevundersøkelsen laget en indikator på andelen elever som har blitt mobbet av andre elever ved skolen 2-3 ganger i måneden, omtrent en gang i uken eller flere ganger i uken. Resultatene av denne fremgår av den øverste grafen i figur 1. Her oppgir 16,7 % av elevene ved 7. trinn at de har følt seg mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere i løpet av skoleåret 2016-17. Andelen er den høyeste i Østfold, og også blant de høyeste i kommunegruppen i denne perioden.

Ved 10. trinn i skoleåret 2016-17 er tallene betydelige bedre. 1,1 er gjennomsnittlig svar for dette trinnet. Her oppgir ingen av elevene å ha blitt mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere. Det betyr at de aller fleste elever ved 10. trinn ikke følte seg mobbet i løpet av skoleåret, mens noen elever følte seg mobbet en sjelden gang. I Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren» antydes det at systematiske arbeidet mot mobbing i større grad er tilstedeværende på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Elevundersøkelsens resultater kan indikere nettopp dette.

I oppstartsintervjuet ble det sagt at mobbing også er et tilbakevendende tema i klassene, på personalmøter og i dialogen med foreldrene. Elevundersøkelsen går igjennom i henhold til årshjulet i samarbeid med elevrådet og FAU, satsningsområdene bestemmes i Skolemiljøutvalget. Skolen har et ønske om å ha et enda større fokus på å analysere elevundersøkelsens resultater fremover.

Skolens planverk for arbeidet mot mobbing

For å ivareta den enkelte elevs rett til et godt skolemiljø er det viktig at kommunen har skriftlige planer/rutiner som tydeliggjør hvordan skolen skal sikre at mobbing avdekkes og undersøkes, samt at det iverksettes tiltak for at mobbingen skal opphøre.

Revisjonen har kontrollert om det er utarbeidet rutiner for å overholde kravet om at skolens ansatte har handlingsplikt ved mistanke eller varsel om mobbing. Videre har revisjonen kontrollert om kommunen har rutiner for at den ansatte varsler rektor. Revisjonen har også kontrollert om kommunen har rutiner for å oppdage mobbing og om skoleledelsen informerer skolens ansatte om rutinene for arbeidet mot mobbing.

I oppstartsintervjuet ble revisjonen informert om at aktuelle tiltak for å oppdage mobbing er innarbeidet i kapittel 4 i sosial læreplan «Plan for forebygging og bekjemping av mobbing ved Aremark skole». Det ble videre sagt at rutinen for

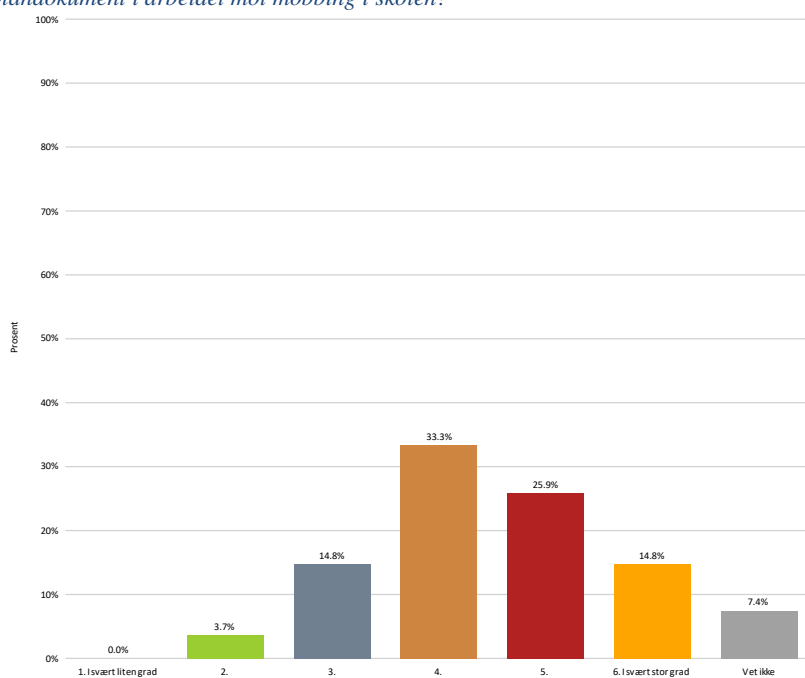
oppfølging av mistanke om mobbing er ivaretatt i sosial læreplan. Når det fattes mistanke skal det meldes fra til kontaktlærer og skoleledelsen, deretter skal det foretas en kartlegging av forholdene, det skal også etter planen fattes enkeltvedtak i slike saker. Det ble også sagt i oppstartsintervjuet at det ligger en intensjon om å evaluere planverket i skolen, også i tilknytning til mobbing, i forbindelse med den større gjennomgangen av skolen. Skolen ønsker å se på muligheten for å få mer brukervennlige planer for arbeidet mot mobbing ved å innarbeide det i et eget dokument.

Revisjonen har kontrollert «Sosial læreplan». Dette for å se hvorvidt kommunen har rutiner for å følge opp mobbesituasjonen til den opphører. Samt om skolen har rutiner for å ha samtale med den som er blitt plaget, foreldrene til den som er plaget, den som mobber, og foreldrene til den som mobber. Revisjonen har også kontrollert om skolen har rutiner for å sanksjonere og dokumentere.

«Sosial læreplan» er utarbeidet på bakgrunn av de målsetninger skolen har for å utvikle elevenes sosiale ferdigheter. Planen beskriver ulike tiltak og rutiner som skal gjennomføres i løpet av året, for å øke elevenes sosiale kompetanse og forbedre det sosiale samspillet elever imellom, og med lærere.

Kapittel fire i planen går dypere inn det skolen skal utføre i forbindelse med arbeidet mot mobbing. Her beskrives det hva mobbing er og den lovhjemmel som fastsetter elevens rett til et godt psykososialt miljø (Oppl. § 9 A). Videre beskrives det hvordan skolen skal jobbe for å motvirke mobbing. Her deles tiltakene opp i tre kategorier; en del om det forebyggende arbeidet; en del som beskriver iverksetting av tiltak når mobbing blir oppdaget; og en del som lister opp tiltak for å oppdage mobbing. Det står også noe om hva som skal gjøres i de tilfeller det fremkommer at mobbing skjer på andre arenaer enn skolen. Underveis presiseres det også at skolens arbeid skal dokumenteres.

Figur 2: I hvilken grad opplever du "Sosial læreplan" som et hensiktsmessig plandokument i arbeidet mot mobbing i skolen?



Kilde: Questback for Aremark skole 2017.

I spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut til ansatte ved skolen, oppgir de aller fleste ansatte at de er godt kjent med både «Sosial læreplan» generelt, og det innholdet som inngår i planen om arbeidet mot mobbing.

På spørsmål om de ansatte oppfatter planen som et hensiktsmessig dokument i arbeidet mot mobbing var responsen mer tvetydig, slik man kan se av figur 2. Den viser at de aller fleste

ansatte er over middels tilfreds med planverket slik det er i dag, likevel kan spredningen i oppfatning blant ansatte tyde på at det er behov for forandringer/tilpasninger.

Alle som svarte på undersøkelsen fikk anledning til å utdype sine svar, revisjonen har valgt ut noen svar som innspill i rapporten, for å fremheve noen enkeltoppfatninger om planverket og tanker rundt arbeidet mot mobbing:

«Vi må fortsette slik vi har begynt arbeidet nå, etter lovendring i 9a. Dersom vi bruker årshjulet i sosial læreplan aktivt og alle gjennomfører det vi bestemmer oss for, har jeg tro på at vi skal komme et skritt i riktig retning når det gjelder arbeidet mot mobbing. Vi har MOT og planer mot mobbing, vi må alle være innstilt på å bruke det verktøyet vi har!»

«Vi må jobbe forebyggende. Jobbe systematisk med gode holdninger blant elevene. Skolens personale må få slippe til og delta aktivt i dette arbeidet, også i det planmessige arbeidet. At vi skal i gang med "Mitt valg" er et stort skritt i riktig retning. Alt vi jobber med må være forankret i personalet. For å styrke samarbeidet mellom ulike lærere, er det viktig at teammøter holdes regelmessig (fortrinnsvis hver uke) på alle team, også småtrinnet og mellomtrinnet. Godt samarbeid mellom alle parter, og godt systematisk og planmessig arbeid er viktige faktorer for å lykkes.»

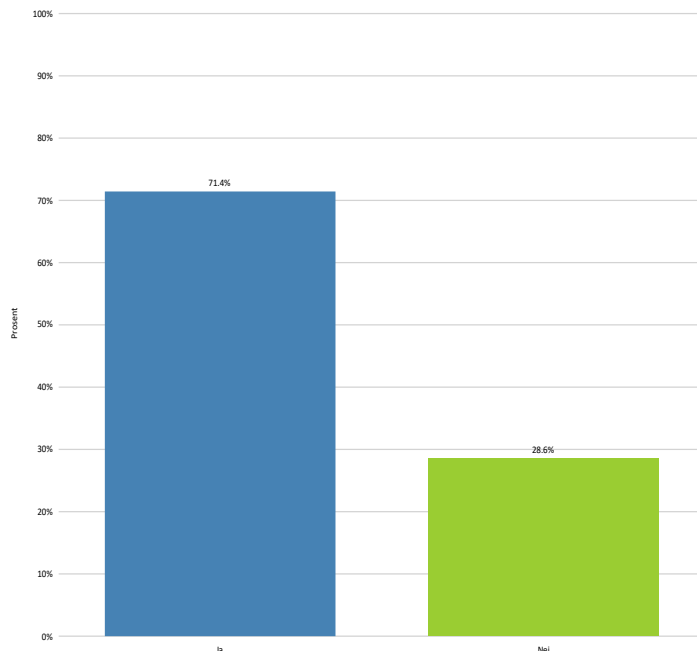
«Flere ansatte i hver klasse, for å trygge og ta tak i situasjoner der og da. Sosiallærer mer tilstede, observere mer ute i friminuttene. Raskt innkalle foreldre til barn som viser krenkende adferd ovenfor medelever. Viktig at konsekvensene er tydelige og følges opp.»

Skolens forebyggende arbeid mot mobbing står beskrevet i kapittel 4a i «Sosial læreplan», og bør sees i sammenheng med de rutiner/tiltak som fremkommer i de tidligere kapitlene. Det står oppført tydelig her hvem som har ansvar (kontaktlærer, rektor osv.) for de ulike tiltakene som er beskrevet. Blant de mest konkrete tiltakene vil revisjonen nevne vurderinger av trivselsundersøkelsen og elevundersøkelsen, fadderordning, elevsamtaler, sosiale klasseregler for den enkelte klasse, aktivitetsdager/temasamlinger, holdningsskapende arbeid gjennom fagene i skolen og de eksterne programmer skolen deltar i, deriblant «MOT».

Det ble sagt i oppstartsintervjuet at skolen har fokus på å være proaktivt forebyggende for å motvirke mobbing. Skolen har prioritert «inkluderende læringsmiljø» som et forbedringsområde for 2017 der mobbing er et av temaene. Kommunen deltar i nettverket «Bedre læringsmiljø» i samarbeid med fylkesmannen i Østfold. Aremark er en MOT-kommune, og skolen fortsetter videre med å fordype seg i dette arbeidet bl.a. gjennom å være med i MOT-tilleggsprogrammet «Skolen som samfunnsbygger».

Kapittel 4b i den sosiale læreplanen beskriver fremgangsmåten som skal benyttes når mobbing er oppdaget ved skolen. Her beskrives blant annet hvordan mobbesaker skal utredes når de blir oppdaget, hvordan man skal involvere/informere elevene (offeret og mobberer) og deres foreldre i denne prosessen, samt hvordan

Figur 3: Hvis du har opplevd mobbeepisoder, har du varslet rektor om dette?



Kilde: Questback for Aremark skole 2017.

ansatte blant annet spurt om de hadde opplevd mobbing, og om de varslet rektor ved kjennskap til mobbing. 80 prosent av respondentene oppga å ha opplevd mobbeepisoder, i hvor stor grad disse varslet rektor går frem av resultatene i figur 3.

Av grafen kan man se at to av tre respondenter oppgir å ha varslet rektor når de har opplevd mobbeepisoder. Nesten en tredjedel av respondentene svarer at de ikke har varslet rektor.

Revisjonen vil presisere at selv om en del respondenter har oppgitt å ikke ha varslet rektor, betyr ikke dette nødvendigvis at mobbesaker ikke blir tatt tak i av skolen. I forbindelse med ovennevnte spørsmål fikk respondentene anledning til å utdype svaret de hadde avgitt. Flere av respondentene som svarte nei på at de hadde varslet rektor oppga blant annet at de i stedet hadde varslet kontaktlærer, eller at de varslet ledelsen men ikke nødvendigvis rektor. Andre har oppgitt å ha tatt tak i saken på stedet, og dermed ikke varslet den videre. Revisjonen ser ut fra tallene og kommentarene at antallet ansatte som ikke har varslet mobbesaker videre på en eller annen måte, er svært lavt. Likevel kan det være svært alvorlig for den enkelte elev om hendelser som burde ha blitt varslet om, ikke blir varslet til rektor.

Kapittel 4c beskriver tiltakene skolen iverksetter for å oppdage mobbing, bl.a. vakthold/inspeksjon, opplyse om plikt for elever til å melde fra om mulig mobbing,

mobbingen skal følges opp til den opphører. Her er det også listet opp potensielle tiltak og/eller sanksjoner som kan benyttes for å få mobbingen til å opphøre, samt muligheten for å få hjelp utenifra, eksempelvis fra PPT.

I veilederen «Arbeid mot mobbing» som utdanningsdirektoratet har utarbeidet, står det at den som oppdager mobbing skal varsle rektor². Revisjonen kan ikke se at det står nedskrevet i rutinene at rektor skal varsles, men det står at kontaktlærer skal varsles.

I spørreundersøkelsen som revisjonen sendte ut ble de

² Utdanningsdirektoratet: «Arbeid mot mobbing» - veileder for ansatte og ledere i grunnskolen, s 8.

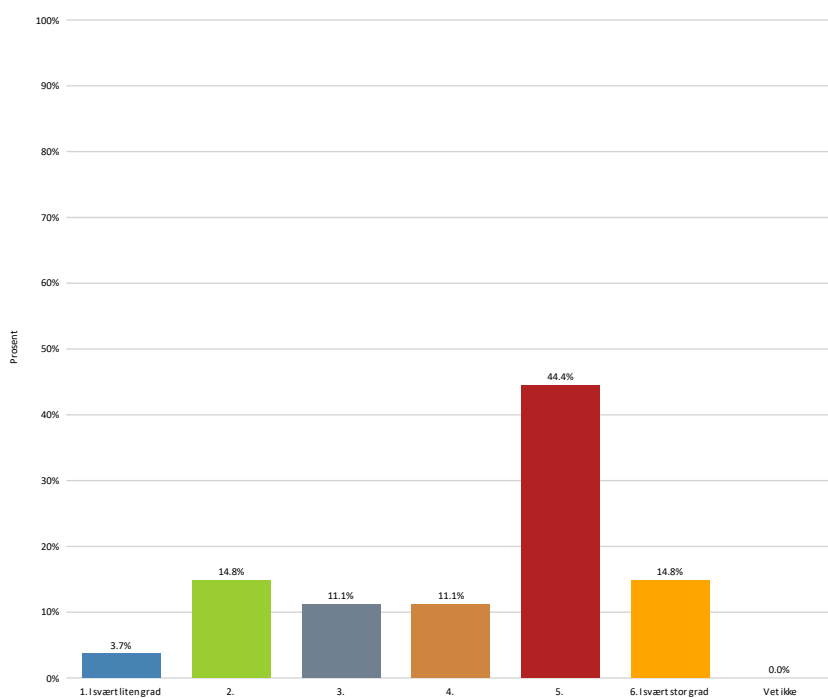
opplyse foresatte om at de må melde fra om mulig mobbing, og hvordan skolen skal forholde seg seriøst i forbindelse med de meldingene som kommer inn. Her er det også presisert at enkeltvedtak skal fattes der det kommer inn melding om mobbing fra elever eller foreldre. I rundskriv fra utdanningsdirektoratet (nr. 2-2010), presiseres det at skolens plikt om å fatte enkeltvedtak kun gjør seg gjeldene når eleven som føler seg mobbet eller denne elevens foresatte melder ifra. Meldinger fra andre foresatte eller elever utløser ikke plikten om enkeltvedtak, men den utløser handlingsplikten til den som mottar meldingen.

I Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren» vurderes det at skolen har et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet med å oppdage mobbing. Revisjonen har blitt informert om at skolen er i gang med å utarbeide nye inspeksjonsrutiner som en del av arbeidet med å oppdage mobbing.

Vedlagt den sosiale læreplanen følger skjemaet «Dokumentasjon av hendelse». Her skal den som oppdager mulig mobbing beskrive og dokumentere hva som har blitt observert og hvem som har vært involvert. Videre skal den mobbede og mobberen få dokumentert sine sider av saken. Deretter skal det i skjemaet dokumenteres hva man kom fram til på møtene med elevene/de foresatte, og hvordan den videre oppfølgingen skal gjennomføres. Videre står det at det tre måneder etter hendelsen skal det lages en oppfølgingsrapport som sier noe om fremdriften i saken.

Under oppstartsintervjuet stilte revisjonen spørsmål om skolen har rutiner for å vurdere, i hver enkelt mobbesak, om de ansatte er habile til å arbeide med saken. Det ble sagt i oppstartsintervjuet at Aremark skole ikke har konkrete rutiner på dette per i dag, men at det ligger en klar forventning om at alle ansatte er bevisst sitt etiske ansvar med tanke på egen habilitet. Det ble også sagt at det ikke har vært erfaringer

Figur 4: I hvilken grad ønsker du mer opplæring i temaet mobbing?



Kilde: Questback for ansatte ved Aremark skole 2017.

med denne problemstillingen tidligere i forbindelse med mobbesaker. Videre ble det sagt at dette området kan være utfordrende og det er vesentlig å ha fokus på at alle får en likeverdig behandling i slike saker.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de ønsket mer opplæring om mobbing. Som man ser av figur 4 ønsker de fleste ansatte ved Aremark skole mer opplæring.

Omtrent 70 % av respondentene (19 av 27 respondenter) stilte seg positive til mer opplæring om mobbing (svaralternativ 4-6 sammenlagt).

Revisjonen har blitt informert om at skolen har satt i gang et arbeid med opplæring av personalet, elever og foreldre på dette området som en konsekvens av lovendringene som ble iverksatt i august 2017. Spørreundersøkelsen kan således bære preg av at opplæringen ikke var fullført ved tidspunktet spørreundersøkelsen ble besvart.

I Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren» skrives det at skolen ikke har noen konkret plan for opplæring av ansatte i tematikken mobbing, heller ikke for nytilsatte.

I forbindelse med spørsmålet fikk respondentene anledning til å utdype sitt svar, revisjonen har valgt ut noen svar som innspill til rapporten:

«Vi er midt inne i et felles løft/arbeid for å styrke det psykososiale miljøet gjennom felles temaer og felles strategier på alle trinn. Den skoleringen foregår i september, og hele personalet, elever og foreldre er involvert i arbeidet. Vi har særlig fokus på nye §9A og hva det betyr for hvordan alle i skolesamfunnet skal være årvåkne og gjøre handlinger/varsle om uønsket adferd forekommer. Foreldremøtene i september vil involvere foreldre i opplysning om hva det betyr, og viktigheten at skole-hjem samarbeider for et godt skolemiljø. Vi må alle ha en felles forståelse av hva ikke-akseptert adferd er og konsekvenser ved krenkende adferd.»

«Man vil gjerne komme mobbingen totalt til livs. Hvordan best avdekke dette, fange opp signaler, ha god nok dialog mot hjemmet, o.l. er det viktig å stadig ta opp. drøfte og kanskje lage caser på.»

«Mobbing er et vanskelig tema og ingen saker er like. Samfunnet er hele tiden i endring. Alle som jobber med barn og unge trenger hele tiden faglig påfyll ifht utfordringer som man kan møte.»

«Skal vi klare å bistå elevene til motvirke mobbing, mener jeg må vi klare å sette oss inn i hvordan elevene har det og hvordan de oppfatter verden. Da må vi snakke med, være sammen med og høre på hva elevene har å si! Det gjør vi bare sammen med elevene, der de er! Vi må også vise at vi er ansvarlige voksne og at vi bryr oss om! Jeg må lære meg mer om hvordan sosiale medier benyttes og fungerer.»

Skolens praksis ved behandlingen av mobbesaker (Mappegjennomgang)

Revisjonen har gjennomført en mappegjennomgang ved Aremark skole, der det ble gjennomgått fem elevmapper med dokumentasjon tilknyttet mobbing. Mappene ble valgt ut av rektor etter kriterier gitt av revisjonen. Dokumentasjonen revisjonen har sett på er datert fra mars 2015 til mars 2017.

Revisjonen har kontrollert mappene for å få et inntrykk av hvordan Aremark skole jobber med og dokumenterer mobbesaker i praksis.

Revisjonen har blant annet sett etter om det foreligger enkeltvedtak der det er nødvendig eller der foreldre/elever har bedt om det, herunder:

- At det er rektor som fatter enkeltvedtaket.
- Om det foreligger en vurdering i enkeltvedtakene om elevens rett etter § 9 A-1 er oppfylt eller ikke (Blir eleven krenket/mobbet eller mobber eleven selv?)
- Om det, i de tilfeller elevens rett ikke er oppfylt, settes inn tiltak slik at elevens rett oppfylles.
- Om enkeltvedtaket grunngis.
- Om det foreligger dokumentasjon/behandling av eventuelle klager på enkeltvedtak fra elever/foreldre.

Revisjonen har også sett på om mobbingen følges opp til den opphører og om skolen bruker sitt planverk aktivt i egen praksis.

Det ble sagt i oppstartsintervjuet at tiltakene som blir satt inn i forbindelse med enkeltvedtaket blir fulgt opp i henhold til plan, og at det vurderes videre tiltak mot mobbingen frem til mobbingen opphører.

Av de fem mappene forelå det enkeltvedtak om mobbing i fire av dem. Vedtakene er fattet av rektor og har rektors signatur. Samtlige av de fire enkeltvedtakene vurderer om elevens rett er oppfylt og grunngir dette, ofte igjennom en beskrivelse av hendelsesforløpet som ligger til grunn for vurderingen. I enkeltvedtakene beskrives det også hvilke tiltak som skolen skal igangsette for å løse situasjonen. Når tiltakene skal iverksettes og evalueres er ikke alltid like godt beskrevet i enkeltvedtakene, revisjonen vil likevel bemerke at dette ikke er et formelt krav, men at det i forarbeidende til de nye lovbestemmelsene er presisert at det fra iverksettelsen er skolens ansvar å blant annet dokumentere når tiltak skal igangsettes og evalueres³.

I en av mappene forelå det en klage fra foreldre på et enkeltvedtak, hvor det ble presisert at foreldrene ikke anså vedtaket som fulgt opp. Skolen fattet på bakgrunn av dette et nytt enkeltvedtak med nye tiltak for å løse situasjonen.

I en annen mappe som ble kontrollert var det ikke fattet enkeltvedtak om mobbing, skolen mottok heller ingen henstilling fra foreldre/elev om dette, likevel var det dokumentert at skolen fulgte opp eleven ved å sette inn tiltak mot mobbingen. Skolen henviste i samarbeid med foreldrene til PPT, og det ble fattet vedtak om

³ Prop 2016-17-057 s. 33

spesialundervisning, basert på en sakkyndig vurdering, som et tiltak for å løse situasjonen.

I elevmappene forelå det også annen relevant dokumentasjon utover enkeltvedtakene. Revisjonen ser ut fra dokumentasjonen at skolen blant annet dokumenterer kontakt mellom hjem og skole, interne møter, møter med foreldre/elever, samtykker fra foreldre, henvisninger til og uttalelser/sakkyndige vurderinger fra andre instanser, eksempelvis PP-tjenesten og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUPP), i elevmappene. I et spesifikt tilfelle var det også ført logg over hendelser i et tidsrom knyttet til en konflikt mellom to elever.

[Redacted text block]

4

Skjemaet «Dokumentasjon av hendelse» skal ifølge sosial læreplan benyttes i forbindelse med dokumentasjon av mobbesaker. Revisjonen har ikke funnet noen slike skjemaer i elevmappene revisjonen har gjennomgått

4.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonen vurderer at skolen har en plan for arbeidet mot mobbing som gir informasjon til de ansatte om hvordan arbeidet mot mobbing skal innrettes og hvilke plikter de ansatte har i forbindelse med forebygging og oppfølging av mobbing. Planen beskriver både hvordan det forebyggende arbeidet skal innrettes, hva som skal gjøres når mobbing er oppdaget, og hvordan man skal sørge for at mobbing oppdages i skolehverdagen.

Det er revisjonens vurdering at skolens planverk oppfyller de kriterier som ligger til grunn, i forbindelse med å følge opp mobbing til den opphører, ha samtale med eleven som blir plaget, foreldrene til eleven som blir plaget, den som mobber, og foreldrene til den som mobber. Planverket inneholder også rutiner for tiltak/sanksjoner og dokumentasjon, samt for å hente hjelp utenfra om nødvendig.

I oppstartsmøtet ble revisjonen informert om at det ligger en klar forventning fra ledelsen om at alle ansatte er bevisst sitt etiske ansvar med tanke på egen habilitet, dette vurderer revisjonen som positivt. Planen inneholder imidlertid ingen rutine for å vurdere, i hver enkelt mobbesak, om de ansatte er habile til å arbeide med saken.

⁴ Unntatt offentlighet jfr offl. § 13, jfr fvl. § 13 nr.1

Etter revisjonens vurdering bør det opprettes en rutine på dette. Revisjonen oppfatter dette som særlig aktuelt i en kommune med små forhold slik som i Aremark, der avstanden kan være liten mellom innbyggere og offentlig ansatte. Dette for å unngå at det forekommer forskjellsbehandling i forbindelse med arbeidet med den enkelte mobbesak.

Resultatene fra spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført blant ansatte i skolen, tilsier at ansatte er godt kjent med planverket, og at mange ansatte også ser planen som et nyttig verktøy i arbeidet for å motvirke mobbing. Resultatene her er likevel ikke entydige, da det finnes ulike oppfatninger om planen er tilstrekkelig nyttig i det daglige arbeidet. Ledelsen har også gjennom intervju gitt uttrykk for at planverket bør revideres, og at arbeidet mot mobbing bør bli innlemmet i et eget dokument. Revisjonen tolker dette dithen at både ledelse og øvrige ansatte ved Aremark skole ser behovet for å oppdatere sin plan for arbeidet mot mobbing. Revisjonen vurderer også at dette kan være hensiktsmessig.

Revisjonen vurderer at rektor i de fleste tilfeller varsles om hendelser knyttet til mobbing. Imidlertid viser revisjonens funn at det ikke er presisert godt nok i den sosiale læreplanen at rektor skal varsles. Spørreundersøkelsen viser at de fleste ansatte varsler rektor, andre i ledelsen, eller kontaktlærer i tilfeller der de oppdager mobbing. Det er likevel en viss risiko for at enkelte hendelser ikke blir rapportert som en følge av uklare rutiner.

Praksisen blant ansatte kan også påvirkes av den enkeltes kunnskapsnivå om hvilke tilfeller som bør meldes inn. Det er revisjonens vurdering at det vil være avgjørende for arbeidet mot mobbing at ansatte ved skolen har en omforent forståelse av hva mobbing er, for å sikre at alle relevante tilfeller av mobbing meldes videre til rektor. Utveksling av erfaringer, grundig opplæring og vedlikehold/videreutvikling av kunnskap er viktige innsatsfaktorer i dette arbeidet.

I Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren» skrives det at skolen ikke har noen konkret plan for opplæring av ansatte i tematikken mobbing, heller ikke for nytilsatte. Behovet for mer opplæring fremkommer også i revisjonens spørreundersøkelse som viser at et flertall av skolens ansatte har et ønske om mer opplæring i temaet mobbing. Revisjonen ser at skolen setter inn tiltak for å lære opp ansatte i forbindelse med endringene i opplæringsloven, dette vurderer revisjonen som positivt. Revisjonen vurderer at det fremover vil være hensiktsmessig å gjennomføre løpende tiltak som også sikrer at ansattes kunnskaper videreutvikles og vedlikeholdes, samt at det utarbeides en plan for opplæring av både nåværende og fremtidige ansatte.

Revisjonen vurderer at resultatene fra elevundersøkelsen gir grunn til bekymring, særlig med tanke på den andelen av elever ved 7. trinn som har opplevd regelmessig mobbing i skoleåret 2016-17. Resultatene indikerer at det kan være skjevheter i oppfølgingen mellom barne- og ungdomstrinnet ved skolen. Revisjonen vurderer videre at det kan finnes et større behov for å sette inn tiltak for å oppdage mobbing, og ta tak i mobbingen på et tidligere tidspunkt. Skolen har begynt arbeidet med å lage nye inspeksjonsrutiner, dette vurderer revisjonen som positivt. Revisjonen

vurderer at skolen også bør se etter flere måter å oppdage mobbing på, samt involvere lærere og andre ansatte i denne prosessen.

I revisjonens gjennomgang av elevmapper fant revisjonen at enkeltvedtak forelå i de mapper der foreldrene/eleven hadde bedt om det eller der rektor anså det som nødvendig å fatte vedtak. Alle vedtak er fattet og signert av rektor, de er også begrunnet, og det er nedfelt tiltak for det enkelte tilfelle. Klager på vedtak er også dokumentert. Revisjonen fant også dokumentasjonen av kontakt mellom hjem og skole, interne møter, møter med foreldre/elever, samtykker fra foreldre, henvisninger til andre instanser og uttalelser/sakkyndige vurderinger fra andre instanser, deriblant PP-tjenesten og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUPP). Revisjonen vurderer det som viktig at skolen i så stor grad som mulig dokumenterer slike saker, både for å ivareta elevens rettsikkerhet, og som en sikkerhet for skolen og skoleeier i forbindelse med eventuelle rettslige krav som fremmes på et senere tidspunkt. Revisjonen vurderer at Aremark skole i all hovedsak har fulgt formelle lovkrav og sitt eget planverk i saker der mobbing har blitt meldt fra om til skolen. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Imidlertid fant revisjonen at dokumentasjonsskjemaet i sosial læreplan ikke var lagt inn i noen av elevmappene. Hvis det er slik at ansatte ikke benytter skjemaet eller ikke arkiverer det i det daglige arbeidet, kan dette tyde på at de ansatte ikke ser den praktiske nytten av å benytte seg av skjemaet, eller at viktigheten av å dokumentere saksgangen i mobbesaker ikke har blitt tilstrekkelig kommunisert til de ansatte. Dette understreker viktigheten av å få etablert planer med medfølgende hjelpemidler som er enkle for ansatte å forstå og bruke i skolehverdagen, og at man jobber systematisk for å informere ansatte om skolens rutiner for å dokumentere oppfølgingen av mobbesaker.

Revisjonen vurderer at saken der det ble fremsatt en klage fra foreldre på at enkeltvedtaket ikke var fulgt opp, [redacted] ⁵ kan tyde på at skolen ikke alltid iverksetter tiltak som er egnet for å få mobbingen til å opphøre. Skolen bør ha fokus på å sette inn tiltak som er begrunnet i hva som er hovedutfordringene i den konkrete saken, slik at elevens skolemiljø bedres så raskt som mulig. Konsekvensen av at mobbesaker ikke blir løst raskt kan være at mobbingen fortsetter, noe som ikke er akseptabelt.

Revisjonen vurderer at det ikke alltid er like godt beskrevet i enkeltvedtakene når tiltakene skal iverksettes og evalueres. Tydelig dokumentasjon av tiltak er noe skolen må forholde seg til i større grad fremover i forbindelse med endringene i opplæringsloven. Etter endringene er det kommet et lovkrav om at det i alle mobbesaker skal lages en plan over hvilke tiltak som skal iverksettes, når de skal gjennomføres, hvem som står ansvarlig for tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Med endringene vil også skolen ikke lenger behøve å dokumentere sin behandling av mobbesaker gjennom enkeltvedtak. Likevel må skolen følge et nytt

⁵ Unntatt offentlighet jfr offl. § 13, jfr fvl. § 13 nr.1

dokumentasjonskrav som innebærer at den løpende dokumentasjonen av forløpet i mobbesaker, fra hendelsen inntreffer til tiltak iverksettes og evaluering av disse tiltakene, vil bli lagt mer vekt på enn tidligere.

På bakgrunn av revisjonens funn og ovennevnte vurderinger fremmer revisjonen en anbefaling om at Aremark kommune utarbeider en helhetlig plan for arbeidet mot mobbing, fortrinnsvis i et eget dokument, som på et minimum skal inneholde:

- Planer/retningslinjer som spesifiserer hvordan aktivitetsplikten i oppl. § 9 A-4 skal følges opp. Herunder hvordan man skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak i forbindelse med mobbing.
- Planer/retningslinjer for hvordan skolens gjennomførelse av aktivitetsplikten skal dokumenteres.
- Planer for opplæring av nåværende og nye ansatte i temaet mobbing.
- Rutine for å vurdere habiliteten av ansatte som er involvert i behandlingen av mobbesaker.
- Mal for tiltaksplan ved behandlingen av mobbesaker som skal inneholde:
 - Hvilke problemer tiltakene skal løse.
 - Hvilke tiltak skolen har planlagt.
 - Når tiltakene skal gjennomføres.
 - Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene.
 - Når tiltakene skal evalueres.

Konklusjon på problemstilling:

Revisjonen konkluderer at Aremark kommune i all hovedsak har rutiner for å ivareta elever ved varsel om mobbing. Videre konkluderer revisjonen at rutinene bør revideres både av hensyn til endringene i opplæringsloven, og av hensyn til de funn som fremkommer av revisjonens undersøkelser.

Revisjonen konkluderer videre at varsler som meldes til rektor i all hovedsak blir fulgt opp i henhold til lovverk. Imidlertid kan det være en risiko for at varslene ikke kommer frem til rektor, på grunn av uklare rutiner for hvem den som oppdager mobbingen skal varsle til. Det kan også være en risiko for at mobbing ikke blir oppdaget, som et resultat av utilstrekkelige rutiner for å oppdage mobbing.

4.4 Anbefaling

Revisjonen anbefaler at Aremark kommune utarbeider en helhetlig plan for arbeidet mot mobbing, fortrinnsvis i et eget dokument, som på et minimum skal inneholde:

- *Planer/retningslinjer som spesifiserer hvordan aktivitetsplikten i oppl. § 9 A-4 skal følges opp. Herunder hvordan man skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak i forbindelse med mobbing.*
- *Planer/retningslinjer for hvordan skolens gjennomførelse av aktivitetsplikten skal dokumenteres.*
- *Planer for opplæring av nåværende og nye ansatte i temaet mobbing.*
- *Rutine for å vurdere habiliteten av ansatte som er involvert i behandlingen av mobbesaker.*
- *Mal for tiltaksplan ved behandlingen av mobbesaker som skal inneholde:*
 - *Hvilke problemer tiltakene skal løse.*
 - *Hvilke tiltak skolen har planlagt.*
 - *Når tiltakene skal gjennomføres.*
 - *Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene.*
 - *Når tiltakene skal evalueres.*

5 RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Grunnskole – Tiltak og planer mot mobbing i Aremark kommune» har vært til behandling hos administrasjonen ved konstituert rådmann. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefaling i brev datert 22.01.2018. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefaling og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingen.

6 KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

Dokumenter fra Aremark kommune

- Sosial læreplan – Aremark skole
- Årsplan: Lokalt prioriterte satsingsområder 2017 – Aremark skole
- Ordensregler for Aremark skole
- Skolebasert vurdering/Årshjul skoleåret 2015-2016.
- Tilstandsrapport 2016 for Oppvekst i Aremark kommune.
- Inspeksjonsrutiner for Aremark skole (utkast)
- Agenda Kaupangs rapport «Gjennomgang av skolesektoren» (2017)

Lover

- LOV-1998-07-17-61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Veiledere

- Utdanningsdirektoratet: «Arbeid mot mobbing» - veileder for ansatte og ledere i grunnskolen
- Barneombudet: Retten til et godt skolemiljø - barneombudets nettside, (<http://barneombudet.no>)

Lovforslag:

- Prop. 57 L Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø), 2016 – 2017.

Rundskriv:

- Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010

7 VEDLEGG

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Opplæringslovas kapittel 9a. Elevane sitt skolemiljø

§ 9a-1. Generelle krav

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

§ 9a-2. Det fysiske miljøet

Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndigheitene til kvar tid anbefaler. Dersom enkelte miljøtilhøve avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane.

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane ved skolen som har funksjonshemmingar.

Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, 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.

§ 9a-3. Det psykososiale miljøet

Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

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.

§ 9a-4. Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)

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.

§ 9a-5. Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

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

Elevrådet kan nemne opp skolemiljørepresentantar til å varetta elevane sine interesser overfor skolen og myndigheitene i saker som har med skolemiljøet å gjere. Skolemiljørepresentantane deltek i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske helse-, miljø- og tryggingarbeidet ved skolen i den grad det vedkjem skolemiljøet for elevane.

Elevane kan møte med inntil to skolemiljørepresentantar i arbeidsmiljøutvalet eller anna samarbeidsorgan der eit slikt er oppretta ved skolen i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 7, når dette behandlar spørsmål som vedkjem skolemiljøet for elevane. Skolemiljørepresentantane har da talerett og rett til å få meininga si protokollert. Skolemiljørepresentantane skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som er omfatta av teieplikt³ etter lover eller forskrifter.

Skolemiljørepresentantane har rett til den informasjon som trengst for oppdraget, så langt informasjonen ikkje er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter.

Skolemiljørepresentantane har rett til den opplæring og det fritak frå undervisningstimar som trengst for å skjette oppgåvene.

§ 9a-6. Informasjonsplikt og uttalerett

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

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

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snarast mogleg varslast om det.

§ 9a-7. Straff

Med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller aktaust bryt krava i dette kapitlet eller i forskrifter gitt i medhald av det.

Fristen for forelding er fem år for brot på reglar i dette kapitlet som gjeld psykososialt skolemiljø. Elles gjeld reglane i straffelova om opphør av straff ved forelding.

§ 9a-8. Erstatningsansvar og bevisbyrde

Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.

Hvis det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tro at skoleeigar ikkje har følgt opp reglane i eller i medhald av opplæringslova kapittel 9a om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.

§ 9a-9. Skolefritidsordninga

Føresegnene i dette kapitlet gjeld også for skolefritidsordning oppretta etter lova her.

Forvaltningslovens Kapittel II. Om ugildhet.

§ 6.1 (habilitetskrav)

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

- 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
- 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette*

selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Utdanningsdirektoratets veileder for ansatte og ledere i grunnskolen – «Arbeid mot mobbing» - MAL FOR Å LØSE MOBBESAKER:

Følgende mal for å løse mobbesaker har gitt gode resultater. Rektorer og ansatte bør gjennomføre disse punktene.

- 1. Undersøkelser og observasjon for å skaffe informasjon.*
- 2. Samtaler med den som er blitt plaget, for å skaffe informasjon og gi støtte. Husk at en som er blitt mobbet, som regel underdriver.*
- 3. Samtale med foreldrene til den som er plaget.*
- 4. Samtale med den som mobber. Selv om det er flere som mobber, må dere snakke med én om gangen. Hensikten med samtalen er å gi beskjed om at mobbingen er uakseptabel og må stoppe umiddelbart. Dere inviterer så til samarbeid for å få slutt på mobbingen, gjør avtaler om hva som skal skje, og setter opp en ny samtale.*
- 5. Samtale med mobbernes foreldre hver for seg. Dersom foreldrene ønsker det, kan dere snakke med flere samtidig. Ikke la foreldrene selv ordne opp i elevgruppa.*
- 6. Enkeltvedtak. Rektor avgjør om det skal fattes enkeltvedtak når dere har oppdaget mobbing. Foreldre kan også be om at skolen gjør noe. Da må rektor treffe et enkeltvedtak.*
- 7. Sanksjoner og dokumentasjon. Sett inn sanksjoner overfor mobbere dersom det er nødvendig. Dere bør dokumentere sanksjonene.*
- 8. Oppfølging. Mobbesituasjonen følges inntil den opphører helt. Alle skal kunne gå på skolen sammen og oppleve sosial tilhørighet og trygghet. Etter en tid kan det*

være gunstig å ha en samtale mellom den som ble plaget, og mobberne. Ikke gjør dette for tidlig. Husk at det tar tid å komme over alvorlige krenkelser.

9. Søk råd og hjelp om nødvendig. Bruk tilgjengelig ekspertise, PP-tjenesten eller andre ressurspersoner i kommunen. Dere kan også kontakte Statped dersom det lokale apparatet trenger assistanse.

Endringer i opplæringsloven:

Den endrede loven innfører en *aktivitetsplikt* som erstatter handlingsplikten. Aktivitetsplikten er mer omfattende enn tidligere og inneholder følgende: Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Rektor skal varsles dersom de ansatte fatter mistanke om eller får kjennskap til at en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. Hva som er best for elevene, skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

Skolen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå

- a) Hvilke problemer tiltakene skal løse
- b) Hvilke tiltak skolen har planlagt
- c) Når tiltakene skal gjennomføres
- d) Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- e) Når tiltakene skal evalueres.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd.

I den endrede loven er kravet om at skolen skal fatte enkeltvedtak tatt bort. Som en erstatning for å sørge for elevens rettssikkerhet og tilstrekkelig dokumentasjon av skolens tiltak, vil skolen være ansvarlig for å dokumentere oppfyllelsen av aktivitetsplikten som beskrevet ovenfor, samt vil det være mulighet for eleven/foresatte å klage saken direkte inn til fylkesmann i de tilfeller de mener aktivitetsplikten ikke er fulgt. Fylkesmannen skal derfra fatte et enkeltvedtak og komme med passende tiltak som skolen skal iverksette, fylkesmannen vil også ha mulighet for å ilegge skolen tvangsmulkt.

Vedlegg 2: Rådmannens bemerkninger



AREMARK
KOMMUNE

~~Offentlighetsloven § 13, første ledd~~

INDRE ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS
Industriveien 6
1890 RAKKESTAD

Att. Casper Støten

Deres ref:

Vår ref
2017/242-10

Saksbehandler
Mette Eriksen

Dato
22.01.2018

— Rådmannens tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport

Viser til mottatt forvaltningsrevisjonsrapporten «Grunnskole – Tiltak og planer mot mobbing» i Aremark 2017, hvor det bes om en tilbakemelding fra rådmannen.

Rådmannen tar forvaltningsrevisjonsrapporten til etterretning og slutter seg til revisjonen anbefalinger.

Aremark skole startet, blant annet etter endringene i opplæringslovens kapittel 9 A, med en revisjon av sosial læreplan, herunder en revisjon av planer og rutiner for arbeidet mot mobbing og for ivaretagelse av alle elevers fysiske og psykososiale læringsmiljø. Dette arbeidet vil bli slutført, og anbefalingene vil bli fulgt i dette arbeidet.»

Med hilsen

Mette Eriksen

Kst.rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten håndsignatur.

Postadresse Rådhuset, Aremarkveien 2276, 1798 AREMARK	Besøksadresse Rådhuset, Aremarkveien 2276	Telefon 69 19 96 00	Bank 1050.07.01329
E-post: post@aremark.kommune.no	www.aremark.kommune.no	Telefaks	Org.nr 940875560