

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON  
Avdekking og oppfølging av  
mobbing i grunnskolen

Malvik kommune

November 2016



## Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Malvik kommunes kontrollutvalg i perioden April – November 2016.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 21.11.2016

Tor Arne Stubbe /s/  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor søkt å belyse hvordan skolene i Malvik arbeider for å avdekke mobbing og følge opp mobbesaker.

Kunnskap og kompetanse på temaet mobbing, og informasjon om hvilke plikter som påhviler ansatte i skolen når det gjelder å undersøke, gripe inn og varsle, er viktige forutsetninger for å kunne avdekke mobbing. Ansatte synes å være informert om handlingsplikten på en systematisk måte og alle ansatte har deltatt i kompetansetiltak innen temaet. Rapporten viser også at skolene arbeider systematisk med å innhente og bearbeide kunnskap om elevmiljøet, slik at de eventuelt kan iverksette tiltak. Slik kunnskap innhentes både gjennom elevundersøkelsene, utviklingssamtaler og i daglig kontakt med elevene. Skolene synes også å arbeide systematisk med tilsynsordninger ved overganger og i friminutt, slik at de lettere kan avdekke om det foregår noe uheldig mellom elevene. Revisor har derfor konkludert med at skolene i hovedsak arbeider systematisk for å avdekke mobbing. Revisor ser det derimot som en svakhet at informasjon om lov, regelverk, planer, rutiner og prosedyrer ikke er oppdatert og lett tilgjengelig for ansatte.

Når skolene har mistanke om at mobbing foregår eller at mobbing er avdekket, må det følges opp med undersøkelser og eventuelt tiltak. Da må skolene også sørge for god saksbehandling og forsvarlig håndtering av dokumentasjon. Skolene synes i all hovedsak å følge prosedyre for håndtering av mobbesaker. Dette innebærer blant annet undersøkelser og samtaler med involverte, iverksetting av tiltak for å få slutt på mobbingen, oppfølging av involverte og vurdering av tiltakenes virkning. Revisor har derfor konkludert med at skolene arbeider tilfredsstillende med den praktiske oppfølgingen av mobbesaker per i dag.

Revisor har kontrollert 22 enkeltvedtak som er fattet i mobbesaker i skolene i Malvik siste tre år. Her er det avdekket store svakheter knyttet til saksbehandlingen av slike saker og hva som er dokumentert i enkeltvedtakene. Dette gjelder blant annet det å konstatere brudd på retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø, framstilling av sakens faktagrunnlag, begrunnelse for vedtaket som fattes og dokumentert saksbehandlingstid. Ingen av de kontrollerte enkeltvedtakene opplyser om muligheten for partene til å få se sakens dokumenter. I den grad man er uenig i vedtak og/eller tiltak, så er det vesentlig for partene å vite at man har rett til innsyn i de dokumenter som saken bygger på. I tillegg er det dokumentert at skolene ikke har noen systematisk tilnærming til og behandling av sensitive personopplysninger. Det er fortsatt en stor risiko for at relevant dokumentasjon i sakene ikke blir arkivert og at sensitive personopplysninger kommer på avveie. Revisor konkluderer derfor med at skolene i Malvik

ikke håndterer mobbesaker i tråd med opplæringsloven og forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling.

I tråd med konklusjonen i rapporten og de svakheter som er avdekket, så har revisor gitt tre anbefalinger. For det første anbefales rådmannen å sørge for at gjeldende planer, rutiner og prosedyrer er oppdatert og tilgjengelig for ansatte. Dernest anbefales rådmannen å sørge for forsvarlig saksbehandling av saker som omhandler opplæringslovens kapittel 9A, og sørge for forsvarlig dokumentasjonspraksis knyttet til sensitive personopplysninger.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling .....	8
1.2 Bakgrunn .....	9
1.3 Arbeid mot mobbing i Malvik kommune.....	11
2 Undersøkelsesopplegget.....	13
2.1 Avgrensing.....	13
2.2 Problemstillinger .....	13
2.3 Kilder til revisjonskriterier .....	13
2.4 Metode .....	14
3 Avdekking av mobbing .....	16
3.1 Revisjonskriterier .....	16
3.2 Data.....	17
3.2.1 Kunnskap og kompetansetiltak.....	17
3.2.2 Avdekking av mobbing .....	19
3.3 Revisors vurdering.....	21
4 Oppfølging av mobbesaker .....	23
4.1 Revisjonskriterier .....	23
4.1.1 Krav til faktisk oppfølging .....	23
4.1.2 Krav til saksbehandlingen .....	24
4.2 Data.....	25
4.2.1 Praksis for oppfølging av mistanker og varsel om mobbing.....	25
4.2.2 Saksbehandling i mobbesaker .....	27
4.2.3 Skolenes rutiner for dokumentasjon .....	30
4.3 Revisors vurdering.....	32
5 Høring .....	34
6 Konklusjoner og anbefalinger .....	35
6.1 Konklusjoner.....	35
6.2 Anbefalinger .....	36
Kilder.....	37

## Tabell

Tabell 1.	Andel elever som har opplevd mobbing 2 – 3 ganger i måneden eller oftere (prosent).	.....21
Tabell 2.	Oppsummering av revisors stikkprøvekontroll av enkeltvedtak etter kap 9a. ...	41

# 1 Innledning

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Malvik kommune vedtok i sak 2/16 å bestille en forvaltningsrevisjon knyttet til mobbing i grunnskolen:

1. *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon knyttet til mobbing i grunnskolen.*
2. *Kontrollutvalget ber revisor ta med seg innspill fra kontrollutvalget i arbeidet med prosjektplan.*
3. *Prosjektplan, med forslag til ressursbruk og leveringstidspunkt, legges frem for kontrollutvalget til godkjenning i møtet 2.5.16.*

Dette emnet er ikke omtalt eller prioritert i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon i Malvik. I saksutredningen til kontrollutvalgets bestilling opplyses følgende:

*Dette området ligger ikke inne i planen som kommunestyret har vedtatt. Kontrollutvalgets leder orienterte om dette under referatsak 2/16 i kommunestyret den 25.1.16. Det kom ingen innvendinger fra kommunestyret i forhold til å fravike gjeldende plan for forvaltningsrevisjon. Følgende protokolltilførsel ble fremsatt av Torgeir Anda: Kommunestyret ber kontrollutvalget sørge for at det blir gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema «Mobbing i skolen». Tema mobbing behandles i fellesmøte mellom oppvekst og utvalg for helse og velferd.*

I saksutredningen vises det videre til at temaet har hatt stort politisk og administrativt fokus i kommunen over noe tid, blant annet i forbindelse med medieomtale av flere konkrete mobbesaker i skolene i Malvik. Det vises dessuten til forvaltningsrevisjoner om mobbing som er gjennomført i andre kommuner. Revisor var til stede under kontrollutvalgets vedtak om bestilling den 23.2.16.

I kontrollutvalgets arbeid med bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen har kommunens og skolenes *håndtering av mobbesaker* vært det sentrale diskusjonstemaet. Kommunens administrasjon har sendt over en mengde dokumentasjon på skolenes arbeid for å sikre godt psykososialt opplæringsmiljø og forbyggende arbeid for å hindre mobbing, som kontrollutvalgets sekretariat har videreformidlet til revisjonen. Kommunen har våren 2016 vedtatt en felles, overbyggende strategi og en handlingsplan for håndtering av mobbeproblematikk i skolene i Malvik. Revisjonen oppfatter kontrollutvalget dithen at utvalget



i mindre grad er opptatt av kommunens *forebyggende arbeid*, og at det utvalget ønsker å få er en vurdering av er skolenes arbeid med *avdekking og oppfølging av konkrete saker*.

## 1.2 Bakgrunn

Retten til et godt psykososialt miljø for elever i skolen er lovfestet i opplæringsloven. I 2015 ble det gjennomført en utredning (NOU 2015:2) om virkemidler for et godt psykososialt skolemiljø. I utredningen anslås at inntil 17000 elever i grunnsopplæringen er gjenstand for krenkende atferd. Utvalget ønsker i sin rapport å sette søkelyset på fem utfordringer som kan forbedres i arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på en god måte. Disse utfordringene er basert på kunnskap fra forskning, kartlegginger, utvalgsmedlemmers egne erfaringer fra praksis, høringsinnspill fra ulike organisasjoner og tilbakemeldinger fra elever, foreldre og organisasjoner som utvalget har vært i kontakt med på utvalgsmøter og studiereiser<sup>1</sup>.

1. *Rettsikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt*
2. *Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*
3. *Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet*
4. *Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull*
5. *Organisering – ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig*

Utdanningsdirektoratet har over mange år laget veiledere og informasjonsmateriell knyttet til hvordan skoleeiere, skoler og lærere kan arbeide for et godt psykososialt miljø for elevene. Veilederne tar for seg alt i fra det forebyggende arbeidet, hvordan mobbing og krenkende atferd avdekkes, og hvordan skolene bør følge opp hendelser. Selv om det har vært uttrykt nulltoleranse for mobbing i skolen, så viser eksempelvis elevundersøkelsene at mange barn og unge er rammet av mobbing.

---

<sup>1</sup> Regjeringen har fulgt opp Djupedalsutvalgets utredning gjennom å foreslå endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Et høringsnotat ble sendt ut fra Kunnskapsdepartementet 20.4.16.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5b19bede3b07465890b3c0f5de0f00e9/horingsnotat-endringer-i-opplaringsloven-nytt-kapittel-om-skolemiljo.pdf>

Alle elever har ifølge opplæringsloven rett til et godt og inkluderende læringsmiljø. Med "læringsmiljø" menes de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Det psykososiale miljøet skal virke positivt på elevenes helse, trivsel og læring, trygghet og sosiale tilhørighet. Det er den enkelte elevs subjektive opplevelse av å bli krenket som er utgangspunktet for skolens håndtering av opplæringsloven kapittel 9a ("elevenes arbeidsmiljølov"). Det understrekes at det psykososiale miljøet omfatter mer enn mobbing og at kapittel 9a gjelder for både grunnskolen og videregående opplæring.

Det er en diskusjon om hvordan mobbing skal defineres, men Utdanningsdirektoratets definisjon og tolkning ligger tett opp til Dan Olweus definisjon av begrepet<sup>2</sup>. Olweus definerer mobbing slik: "En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger og over en viss tid, blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere andre personer". Det finnes andre definisjoner på mobbing. De fleste av disse krever at følgende kjennetegn er tilstede:

- Det må være ubalanse i styrkeforholdet mellom de som mobbes og de som mobber. Et mobbeoffer kan imidlertid mobbe andre elever (ca. 17 % av mobbeofrene). Elever som ofte slåss med hverandre blir ikke mobbet dersom det varierer hvem som tar initiativet til slåssingen.
- Mobbingen må foregå over en viss tid. Over hvor lang tid kan diskuteres, men enkeltepisoder kalles vanligvis ikke mobbing, selv om de er aldri så alvorlige.
- Handlingene må være av en viss alvorlighetsgrad. En kan ta utgangspunkt i hva eleven opplever som alvorlig. Det er klart at lett erting, som eleven ikke plages av, ikke er mobbing.

For en skole som har ansvar for at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, så betyr dette at man både må arbeide systematisk både med forebygging, avdekking og oppfølging av mobbing.

Gangen i en skoles arbeid med en konkret mobbesak kan beskrives slik:

- Fase 1: mistanke eller kunnskap om krenkende ord eller handlinger
  - ansatt ved skolen mistenker eller har kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger
- Fase 2: skolens handlingsplikt
  - den ansatte undersøker saken

---

<sup>2</sup> [NOU 2015:2 \(s32\)](#)

- den ansatte varsler skolens ledelse
- den ansatte griper selv inn dersom det er nødvendig og mulig
- skoleledelsen avgjør hva som skal gjøres videre i saken
- skoleledelsen informerer foreldrene
- Fase 3: gjennomførings- og evalueringsfasen
  - tiltak for å bedre elevenes psykososiale miljø settes i verk
  - skolen evaluerer om tiltakene har fungert og behov for å sette inn ytterligere tiltak

Denne forvaltningsrevisjonen belyser alle disse tre fasene i skolenes arbeid med mobbesaker.

### **1.3 Arbeid mot mobbing i Malvik kommune**

I Malvik har det vært mye fokus på mobbeproblematikk den senere tiden. Noe av årsaken til det kan være enkelte saker som har fått stor medieoppmerksomhet. En annen årsak kan være en nasjonal trend med økt oppmerksomhet om denne problematikken.

Høsten 2014 ble det nedsatt ei arbeidsgruppe med mandat å komme med forslag til felles strategidokument for arbeid mot mobbing og krenkende adferd i kommunen. Et utkast til en felles plan ble sendt på høring til skoler og FAU ved alle skolene i desember/januar 2015/16, og planen ble vedtatt i kommunestyret våren 2016.<sup>3</sup> Planen er todelt, og inneholder:

- En strategiplan mot mobbing for barnehager og skoler, som er et felles dokument for hele kommunen. Planene skal bidra til å styrke arbeidet mot mobbing i Malvik kommune.
- En handlingsplan mot mobbing for skolene. Handlingsplanen gjelder for hver enkelt skole direkte, og skal være utgangspunkt for den enkelte skoles årshjul og tiltak for et godt læringsmiljø. Handlingsplanen inneholder to prosedyrer med konkrete tiltak:
  - Prosedyre 1: Ved mistanke om mobbing
  - Prosedyre 2: Ved brudd på Opplæringsloven §9a-1 (hvis prosedyre 1 medfører konkl. om brudd)

I løpet av 2016 skal det etter planen utarbeides en «digital verktøykasse» for arbeid mot mobbing, i tillegg til en handlingsplan for barnehagene. En samlet strategi for arbeid mot

---

<sup>3</sup> Sak 36/16

mobbing skal legges fram for politisk behandling våren 2017<sup>4</sup>. Skolene i Malvik skal skoleårene 2016/17 og 2017/18 delta i læringsmiljøprosjektet gjennom utdanningsdirektoratet. Målet med det er at de skal få både faglig påfyll og direkte veiledning.

---

<sup>4</sup> Kilde: Saksutredning til kommunestyresak 36/16

## 2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapittelet redegjør vi for avgrensinger, problemstillinger, kriterier og metode for gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen.

### 2.1 Avgrensing

Revisor har på bakgrunn av utvalgets diskusjoner for det første avgrenset undersøkelsen til å gjelde mobbing av *elev*er i *grunnskolen*, og vi vil derfor ikke berøre psykososialt miljø blant ansatte ved skolene, og heller ikke det fysiske skolemiljøet. I tråd med det vi skriver over vil vi i liten grad legge vekt på kartlegging av forebyggende tiltak, trivselstiltak, samarbeidende møtearenaer osv, men innrette forvaltningsrevisjonen mot en undersøkelse av hva skolene gjør for å avdekke og følge opp mobbesaker. Vi avgrenser mot å undersøke og vurdere forhold som ligger utenfor virkeområdet for kapittel 9a i opplæringsloven (elevens fritid jfr rundskriv Udir – 2 - 2010). Vi nevner i 4.1.2 at personvernloven inneholder føringer for skolenes behandling av personopplysninger, men vi har ikke gjort konkrete undersøkelser av om skolene håndterer de aktuelle opplysningene i tråd med personvernlovens bestemmelser.

### 2.2 Problemstillinger

1. *Jobber skolene i Malvik kommune systematisk for å avdekke mobbing?*
2. *Håndterer skolene i Malvik kommune mobbesaker i tråd med opplæringsloven?*

Under den første problemstillingen vil vi belyse skolenes arbeid for å avdekke mobbing, og om dette skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte. Vurderingen vil basere seg på et utvalg skoler.

Under den andre problemstillingen vil vi vurdere hvordan skolene rent faktisk følger opp mobbesaker, det vil si saker der skolen har avdekket mobbing – enten på egen hånd eller ved melding fra elev eller foresatte. Vurderingen vil basere seg på en stikkprøvekontroll ved et utvalg skoler.

### 2.3 Kilder til revisjonskriterier

Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet 1998) angir rammen for skolenes og skoleeiers arbeid med det psykososiale miljøet for elevene i grunnskolen. Det er kapittel 9a som regulerer forholdet mellom elevenes rettigheter og skolens plikter i forhold til skolemiljøet. Loven inneholder blant annet regler om ansattes plikt til å undersøke, varsle og gripe inn dersom man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Dersom en elev eller forelder krever det, skal

rektor fatte enkeltvedtak i den konkrete mobbesaken. Etter loven er det opp til rektor om det skal fattes enkeltvedtak også i saker der skolen selv oppdager mobbing, men det er anbefalt å gjøre det. Når rektor fatter enkeltvedtak, må det gjøres i tråd med saksbehandlingskravene i forvaltningsloven. Det innebærer blant annet krav til skriftlighet, begrunnelse, klageadgang, opplysning om klageadgang osv.

Opplæringsloven inneholder også krav til internkontroll ved skolen som sikrer at lovkravene blir oppfylt, krav til håndtering av mulige brudd på elevenes rettigheter, og krav til at skolen skal nedsette skolemiljøutvalg der elevene er representert.

Utdanningsdirektoratet har utgitt veiledningsmaterieil for hvordan skolene skal arbeide for å ivareta elevenes rettigheter til et godt psykososialt miljø<sup>5</sup>. Dette er viktige og autorative føringer for hvordan skolene og kommunen som skoleeier skal arbeide for et godt skolemiljø og hvordan man skal håndtere eventuelle mobbesaker.

Malvik kommunestyre har vedtatt at det skal være nulltoleranse for mobbing og krenkende adferd i skolene (Malvik kommune 2015). Kommunestyret har videre vedtatt en felles strategi mot mobbing som gjelder alle skolene i kommunen (Malvik kommune 2016).

Revisjonskriteriene blir utdypet i de ulike kapitlene om avdekking og oppfølging av mobbing.

## **2.4 Metode**

Valg av metode tar utgangspunkt i hvilke problemstillinger som ønskes undersøkt. Problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen er formulert med tanke for å belyse de prosesser som skolene gjennomfører for å avdekke og håndtere mobbing. I tillegg er det dokumentasjonskrav til deler av disse prosessene. Slike prosesser blir best belyst gjennom kvalitative data, da fortrinnsvis intervju med ansatte ved skolene. Revisor har vurdert det som avgjørende at rektorer og lærere får gi uttrykk for hvordan de avdekker og håndterer mobbing blant elevene. For å kunne gi et godt nok svar på hvordan mobbesakene følges opp i praksis, har revisor i tillegg valgt ut noen konkrete saker og gått nærmere inn på skolenes håndtering av dem. Dette er gjort ved stikkprøvekontroller av dokumentasjon i enkeltsaker ved utvalgte skoler.

---

<sup>5</sup> <http://www.udir.no/Laringsmiljo/>

Det er ikke gjennomført intervju med elever i denne forvaltningsrevisjonen, da revisor har vurdert at dette kan oppleves byrdefullt for den enkelte. Derimot er det gjennomført intervju med foreldrerepresentanter ved alle skolene (FAU-leder/nestleder) for å sikre innspill fra brukerne av skolene. Revisor har også sendt en henvendelse til skolehelsetjenesten og PPT, og bedt om en skriftlig tilbakemelding på hvordan disse støttetjenestene samarbeider med skolene med hensyn til elevenes psykososiale miljø.

Revisjonen har også fått oversendt skolenes planer, reglement, rutiner og prosedyrer for arbeid med det psykososiale læringsmiljøet. Mye av denne dokumentasjonen omhandler det viktige forebyggende arbeidet skolene utfører.

En oppsummering av datagrunnlag:

- Intervju ved fire ulike skoler; totalt 17 intervju (rektorer, ansatte, foreldrerepresentanter)
- Enkeltvedtak; totalt 22 enkeltvedtak inkl. underliggende dokumentasjon
- Skriftlig besvarte spørsmål fra PPT
- Planer for arbeid med det psykososiale skolemiljøet
- Ordensreglement
- Rutiner og prosedyrer for håndtering av saker etter Kap 9A

### 3 Avdekking av mobbing

I dette kapittelet vil vi belyse skolenes arbeid for å avdekke mobbing, og om dette skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte. Vurderingen baserer seg på et utvalg skoler, jf. kap. 2 foran.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Det følger av opplæringsloven at skolene skal jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. For å påse at elevene har et godt psykososialt miljø ved skolen (§9A-4), så må skoleeier og skoler sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om hvordan eksempelvis mobbing kan avdekkes og hvordan dette skal håndteres<sup>6</sup>. Et av kravene til det systematiske arbeidet er at det skal være rutiner som sikrer at skolens ansatte kjenner til handlingsplikten<sup>7</sup> og hva denne plikten innebærer, og det gjelder alle ansatte. I korte trekk betyr det at alle ansatte skal vite at de har en plikt til å gripe inn, undersøke og varsle skoleledelsen dersom de har mistanke om eller avdekker mobbing. Skolene må også sørge for å involvere og samarbeide med andre aktører, som foreldre, elever, PPT og skolehelsetjenesten. Det anbefales også at skolene utfører profesjonelt tilsyn og systematisk observasjon som et ledd i det systematiske arbeidet med å avdekke mobbing<sup>8</sup>. Jevnlige spørreundersøkelser for å undersøke trivsel og omfang av mobbing er anbefalt for å ha tilstrekkelig kunnskap om læringsmiljøet, i tillegg til å ha psykososialt læringsmiljø som fast tema i elevsamtaler. Videre er det også anbefalt å gjennomføre ytterligere skjemabaserte undersøkelser på trinn og klassenivå etter behov.

Malvik kommunes nye handlingsplan inneholder konkrete tiltak for avdekking av mobbing. Planen er i tråd med de kravene (se over) som gjelder til skolenes arbeid med avdekking og inneholder følgende tiltak:

- Alle ansatte har fått opplæring i kap 9a og alle kan prosedyrene som skal følges. Alle vet hva handlingsplikten er og hvordan den skal utøves
- Informasjon til foreldre om ansvar, rettigheter og prosedyrer i forhold til avdekking av mobbing, på foreldremøter, kontaktsamtaler osv.
- Sikre tilsynsordning i friminuttene med voksne som er gode observatører

---

<sup>6</sup> <http://laringsmiljosenteret.uis.no/mobbing/mobbing-i-skolen/for-reaktor/?s=14956>

<sup>7</sup> <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Laringsmiljo/Udir-2-2010-psykososialt-miljo/Del-II/4-Skolens-handlingsplikt/42/>

<sup>8</sup> <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/laringsmiljo/mobbing-og-andre-krenkelser/avdekke/>



- Gjennomføring av elevundersøkelsen.
- Tema i den halvårslige elevsamtalen og utviklingssamtalen med foreldrene

For å føre systematisk oversikt med det psykososiale miljøet og avdekke mobbesaker, er det anbefalt at resultatene fra elevundersøkelsen brukes i evalueringen av skolens arbeid, og ved drøfting av forbedringstiltak for neste skoleår.<sup>9</sup>

## 3.2 Data

Å avdekke mobbing av enkeltelever kan være vanskelig, da det er stor sannsynlighet for at mobber er klar over det han/hun gjør er galt og at man derved vil søke å skjule det man gjør og sier. Motsatt synes det også som at mange av de som blir mobbet ikke ønsker å varsle om at dette skjer. Det finnes flere forklaringer på dette, eksempelvis en frykt for at mobbingen skal øke i omfang, at man ikke ønsker å bli kategorisert som mobbeoffer eller at det vil medføre uønsket oppmerksomhet og støy rundt egen person.

Når de involverte selv ikke ønsker å si ifra om at mobbing skjer, og de ønsker å holde det skjult, så er man avhengig at omgivelsene er observante og at omgivelsene varsler om ting som kan tyde på at mobbing foregår. I det følgende vil vi legge fram data om hvordan skolene i Malvik arbeider for å ha ansatte som har nok kompetanse om mobbing som tematikk og skolens informasjonsarbeid knyttet til ansattes handlingsplikt.

### 3.2.1 Kunnskap og kompetansetiltak

Det påhviler kommunen og skolene et krav om å informere ansatte om planer, rutiner og prosedyrer som gjelder for ansettelsesforholdet. Denne informasjonen må være tilgjengelig for ansatte på arbeidsplassen. Gjennom intervju gis det uttrykk for at informasjonen er tilgjengelig for ansatte elektronisk på server, men at informasjonen kan ligge spredt på ulike mapper og ikke alltid like intuitivt organisert. Ingen av de ansatte, verken rektorer eller lærere, henviser til kvalitetsvurderingssystemet for grunnskolene i Malvik for slik informasjon. Her er elevenes skolemiljø Kapittel 9A én av fire deler. Dette er tilgjengelig på kommunens hjemmesider<sup>10</sup>. I følge rådmannen vil lov og regelverk, rutiner, prosedyrer og maler for arbeid med psykososialt læringsmiljø i skolene innarbeides i kommunens helhetlige kvalitetssystem (Vedlegg 1).

I intervju ved alle skolene vises det til at man har et fast informasjonsopplegg ved skolestart om høsten. Dette gjelder både overfor elever, foreldre og ansatte. Informasjon til ansatte skjer

---

<sup>9</sup> (Utdanningsdirektoratet 2010)

<sup>10</sup> <http://malvik.lett.custompublish.com/Kvalitetssystem/index2.htm>

både gjennom møter og ved utdeling av skriftlig informasjon. Kontaktlærere har også ansvar for distribusjon av egne informasjonsskriv til foresatte om skolens arbeid med psykososialt miljø og rutiner for å håndtere brudd på ordensreglement og regler om godt skolemiljø. De fleste skolene har i tillegg innført et system for signering fra foresatte, hvor de bekrefter å ha lest informasjonen fra skolen. Psykososialt skolemiljø og sosial kompetanse er ofte tema i foreldremøter som avholdes.

Rektorene som er intervjuet bekrefter at de er trygge på at ansatte kjenner handlingsplikten i opplæringsloven. Innholdet i handlingsplikten er kommunisert både muntlig og skriftlig, spesielt er det understreket at ledelsen skal varsles i alle tilfeller hvor man mistenker at mobbing skjer. Rektorene opplever også at ansatte i stor grad varsler eller spør seg til råds når de har mistanke om eller vet at noe uheldig foregår. De ansatte som er intervjuet bekrefter at det er lav terskel for å ta kontakt med skoleledelsen vedrørende utfordringer i skolemiljøet, og at de opplever god støtte i å kunne diskutere med ledelsen. Dette begrunner de gjerne med at ledelsen har en bredere erfaring med ulike typer elevsaker. De er allikevel oppmerksomme på kontaktlæreransvaret, og at det er kontaktlærer som i utgangspunktet har det praktiske ansvaret for oppfølging av saken. Ledelsen er allikevel ansvarlig for at nødvendige tiltak iverksettes og at skolen håndterer sakene korrekt.

For å kunne avdekke og håndtere mobbing er det en forutsetning at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om denne problematikken. Det er skoleeier og skole som er ansvarlig for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å utføre jobben. Gjennom intervju bekreftes det at kommunen og skolene har gjennomført kompetansetiltak både for å forebygge og avdekke mobbing. Alle ansatte har i regi av kommunen deltatt på en temadag om mobbing. Her holdt blant annet Erlend Moen fra Trondheim kommune (medlem i Djupedalsutvalget<sup>11</sup>) foredrag om temaet. Skolene har også gjennomført skolering av ansatte i forebyggende arbeid overfor barn og unge, deriblant Mitt valg (Lions) og ART<sup>12</sup>. Valg av forebyggende program varierer noe fra skole til skole, hvor enkelte satser på Mitt valg mens andre har gått for en mer omfattende skolering i og innføring av ART. Skolene på Vikhammer fremhever også at deltakelse i Læringsmiljøprosjektet<sup>13</sup> vil bidra til en heving av kompetansen hos ansatte på temaet. Foreløpig er prosjektet i startgroppen for skolene på Vikhammer, men det forventes at alle

---

<sup>11</sup> (NOU 2015: 2 2015)

<sup>12</sup> Agression Replacement Training. Et program for trening i moralsk resonnering, sinnekontroll og sosiale ferdigheter.

<sup>13</sup> <http://laringsmiljosenteret.uis.no/prosjekt-og-program/laeringsmiljoeprosjektet/>

ansatte vil involveres og få tilgang til oppdatert kunnskap om mobbing i løpet av prosjektperioden.

Flere av de lærerne som er intervjuet påpekte også erfaringer og erfaringsutveksling som en kilde til kunnskap om temaet mobbing. Lærerne arbeider i stor grad i team knyttet til de ulike trinn i skolen. Muligheten til å diskutere problemstillinger og erfaringer med kolleger framheves som en viktig kilde til egen kunnskap. Elevsaker er gjerne en fast post på programmet i team og trinnmøter for lærerne. utfordringer og mistanker om at noe uheldig foregår mellom elevene diskuteres gjerne på trinn/team før man eventuelt tar det videre til ledelsen. Enkelte lærere og rektorer mener at man i enkeltsaker har ventet litt for lenge med å løfte saken til ledelsen. Rektorene er samstemte i at man ønsker en kultur hvor sakene tas umiddelbart, og at lærerne ikke «venter og ser». De ønsker heller at det meldes litt for mange saker enn én sak for lite.

### 3.2.2 Avdekking av mobbing

På nasjonalt nivå antydes at mer enn 17.000 barn og unge i grunnopplæringen blir utsatt for mobbing (Elevundersøkelsene). Mange av disse barn og unge får ikke den hjelpen de skal og bør få, for å ha et godt psykososialt læringsmiljø. For at skolene skal kunne gjøre noe med situasjonen til den enkelte eleven, så er man avhengig av at mobbingen avdekkes. I intervju har revisor bedt om oppfatninger av hvem som faktisk varsler om at mobbing skjer. Både rektorer, lærere og foreldre viser til at de fleste mobbesaker avdekkes og meldes av foreldre/foresatte, eller i en jevn fordeling mellom ansatte i skolen og foreldre/foresatte. Det er kun unntaksvis at saker varsles av elever.

Skolehelsetjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er aktører i skolen som også kommer tett på elevene, og hvor man kan forvente at disse varsler skoleledelsen ved mistanke om mobbing. Rektorene viser til det samarbeidet de har med disse tjenestene, eksempelvis gjennom ressursteam ved skolene. De er trygge på at både helsesøster og PPT varsler om de har mistanke om at det foregår mobbing. PPT skriver følgende på spørsmål om de har bidratt til å avdekke mobbing i skolene de siste to årene:

*«PPT har varslet skoleledelsen 3-4 ganger om observerte mobbesaker og kommunepsykolog 1 gang gjennom de siste 2 årene, ellers blir vi kontaktet for samarbeid fra skolen. Sakene er fulgt opp med bl.a. observasjoner, elevsamtaler og samarbeidsmøter mellom foreldre, skole og PPT. PPT og kommunepsykologene har varslet skoleledelsen om forhold som man tenker at ikke bidrar til et bra læringsmiljø og som medfører at enkeltelever føler seg utrygge i ulike læringsmiljø situasjoner, uten at dette er definert som direkte mobbing.»*

Ansatte i skolene, både ledelse og lærere, uttrykker at de kontinuerlig ser etter tegn på trivsel/mistrivsel hos elevene. Man har i kommunen en spesiell oppmerksomhet knyttet til fravær hos elevene, og man har egne rutiner for oppfølging av bekymringsfullt fravær. På spørsmål om hvor mobbing antas å skje og hvor man eventuelt er ekstra oppmerksom, så svarer alle at man har en ekstra oppmerksomhet i overgangssituasjoner, friminutt og spesielle geografiske områder som kan være skjermet for vokseninnsyn. Ved barneskolene er utearealene inndelt i soner/roder hvor voksne har instruks om å oppholde seg og observere. Dette gjør man for å sikre seg at det er nærvær av voksne på hele skolens uteområde når ungene har utetid. I følge rektorer og lærere så forsterkes dette voksennærværet om man mistenker at noe uheldig foregår mellom to eller flere elever.

Lærerne og rektorene har en sterk oppfatning av at de er «tett på» elevene, både i klasserommet og ellers i skoletiden. Lærerne mener at de fort oppdager om en elev har en god dag eller om det er noe som tynger. Både gjennom observasjon og daglige samtaler så mener de at utfordringer håndteres i stor grad før det utvikler seg til eksempelvis mobbing. I tillegg har man systematiske samtaler med eleven om faglig utvikling og sosialt miljø. Dessuten er mobbing et eget punkt i malen for gjennomføring av kontaktsamtaler med elever og foreldre. Ansatte mener derfor å ha god oversikt over elevmiljøet i egne klasser og trinn. Allikevel ser man fra tid til annen at det dukker opp saker som man ikke har vært klar over. Elevundersøkelsene er en god støtte i å bekrefte om det inntrykket man har av egen klasse, stemmer overens med det elevene selv gir uttrykk for. Skulle elevundersøkelsen vise at det er tilfeller av mobbing som man ikke vet om, så viser lærerne til at de iverksetter undersøkelser for å forvise seg om tilstanden i egen klasse.

Elevundersøkelsen er supplerende informasjon til det de ansatte i skolene allerede vet om det psykososiale miljøet ved skolen. Alle skolene har en gjennomgang av resultatene fra elevundersøkelsen på skolenivå. Deretter gjennomgår lærerne resultatene for de respektive trinn for å finne ut om det er behov for nærmere undersøkelser. Ved enkelte skoler og i enkelte klasser har det vært behov for å gå videre med ikke-anonyme undersøkelser og sosiometriske undersøkelser. FAU-lederne bekrefter at skolens resultater fra elevundersøkelsen blir presentert for dem, men revisors inntrykk er at det varierer mellom skolene hvor god diskusjon det blir om resultatene, og hvor aktive skolemiljøutvalgene er i oppfølgingen av dem. Ifølge FAU-lederne har ikke diskusjonene medført at skolemiljøutvalgene har foreslått egne tiltak.

I tabellen under gjengis hva elevene selv rapporterer angående mobbing i perioden 2013 – 2016 i elevundersøkelsen. Selv om tallene varierer noe, så kan det synes som om omfanget

har en fallende tendens over disse årene. Den mest entydige tendensen finner vi på nasjonalt nivå, hvor det synker jevnt, men også på regionalt og lokalt nivå kan det antydes en nedgang.

Tabell 1. Andel elever som har opplevd mobbing 2 – 3 ganger i måneden eller oftere (prosent).

	2013/14	2014/15	2015/16
<b>Malvik kommune (7.trinn)</b>	9,2	5,0	6,7
<b>Malvik kommune (10.trinn)</b>	7,1	2,8	4,3
<b>Sør-Trøndelag (7.trinn)</b>	5,4	5,7	4,9
<b>Sør-Trøndelag (10.trinn)</b>	5,2	5,3	4,5
<b>Nasjonalt (7.trinn)</b>	5,4	4,8	4,5
<b>Nasjonalt (10.trinn)</b>	5,0	4,7	4,2

Kilde: skoleporten.no

Variasjonen i det rapporterte omfanget av mobbing kan være et resultat av utvalgsstørrelse, dvs. mindre utvalg er mer sårbare for tilfeldige variasjoner enn større. Dette kan man se ved at variasjonene er mindre for tallene for alle kommunene i Sør-Trøndelag og for de nasjonale tallene. Tilsvarende vil variasjonene øke om man sammenligner tall mellom enkeltskoler. Ser man på tallene for Sør-Trøndelag og på de nasjonale tallene, så er tendensen at omfanget av mobbing som rapporteres synkende.

Revisor har innhentet data for antall mobbesaker med enkeltvedtak ved de fire skolene som er besøkt. Tallene viser at antallet enkeltvedtak har økt i perioden 2013 – 2016. I 2013 var det 9 enkeltvedtak i mobbesaker ved de fire skolene, i 2014 var det 14 og i 2015 var det 24. Sammenligner man tall for omfang av antall enkeltvedtak i mobbesaker og omfang av mobbing rapportert i elevundersøkelsene 2013 - 2016, så kan de synes å ha en motsatt utvikling. En mulig tolkning kan være at det meldes mer, avdekkes mer og iverksettes effektive tiltak tidligere. En annen tolkning kan være at vedtak og tiltak evalueres hyppigere, noe som utløser behov for flere vedtak for samme elev.

### 3.3 Revisors vurdering

Det er viktig at lærerne kjenner til elevenes rettigheter til et godt psykososialt læringsmiljø, at de kjenner sin egen handlingsplikt i forhold til dette og at de vet hva som er skolens prosedyrer for å håndtere slike saker. Både lærere og rektorer bekrefter at slik informasjon blir gitt, og at de er trygge på at ansatte ved skolene vet at de skal varsle skoleledelsen i slike saker. Enkelte informanter viser til at de har lett en del for å finne viktig informasjon (eks planer), noe som tyder på at planer, rutiner og prosedyrer burde vært samlet og lettere tilgjengelig for ansatte.

Revisors vurdering er at ansatte synes å få tilfredsstillende informasjon, og ha tilstrekkelig kunnskap om, de rettigheter, plikter og prosedyrer som følger ved mistanke om mobbing. Det vurderes derimot som en svakhet at kommunen ikke har samlet lov og regelverk, planer, rutiner og prosedyrer på en slik måte at det er lett tilgjengelig for ansatte.

Skolene har innført en praksis med at viktig informasjon, deriblant om rettigheter til et godt psykososialt skolemiljø, sendes til foreldre med krav om bekreftelse på at informasjonen er lest (signering av svarslipp). I tillegg bekrefter både ansatte og FAU-representanter at psykososialt læringsmiljø er tema på foreldremøter og i kontaktsamtaler med foreldre. Mobbing tas opp som eget punkt i elevsamtaler og kontaktsamtaler ved skolene. Revisors vurdering er derfor at skolene oppfyller informasjonsplikten overfor foreldre når det gjelder retten til et godt skolemiljø.

Tilstedeværelse av voksne og tilsyn synes å være et tiltak skolene satser på. Barneskolene har en egen instruks og bemanningsplan for de ulike delene av uteområdet, slik at man sikrer at alle delene av uteområdet har voksennærvær. Hensikten er både å hjelpe barn inn i leken, bistå om noe skjer og å observere. Etter revisors syn er skolenes arbeid med å sikre fungerende tilsynsordninger et viktig bidrag til både forebygging og avdekking av mobbing.

For å føre systematisk oversikt med det psykososiale miljøet og avdekke mobbesaker, er det anbefalt at resultatene fra elevundersøkelsen brukes i evalueringen av skolens arbeid, og ved drøfting av forbedringstiltak for neste skoleår. Skolene gjennomfører elevundersøkelsen som forutsatt, og skolene analyserer resultatene. Behandlingen av resultatene skjer både på skolenivå og på trinn. Resultatene presenteres også i skolemiljøutvalget og er i varierende grad utgangspunkt for nyttige diskusjoner. Revisor vurderer at skolenes behandling av resultater fra elevundersøkelsene i hovedsak er tilfredsstillende. Det er også verdt å merke seg tendensen til at omfang av mobbing er på vei ned på landsbasis, og at et økt omfang av enkeltvedtak i mobbesaker kan være et uttrykk for at det arbeides mer systematisk for å avdekke mobbing.

## 4 Oppfølging av mobbesaker

I dette kapittelet belyser vi hvordan skolene rent faktisk følger opp mobbesaker, det vil si saker der skolen har avdekket mobbing – enten på egen hånd eller ved melding fra elev, foresatte eller andre aktører. Vurderingene baserer seg på gjennomgang av systemer fra et utvalg skoler, jf. kap. 2 foran, og stikkprøvekontroll av et utvalg saker fra disse skolene.

### 4.1 Revisjonskriterier

#### 4.1.1 Krav til faktisk oppfølging<sup>14</sup>

Skoleeier (kommunen) har alltid det overordnede ansvaret for at skolene oppfyller elevenes rettigheter etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 13-10. Skoleeier kan dermed ikke fraskrive seg sitt ansvar ved å vise til at ansvaret etter § 9A-3 tredje ledd er lagt til skolen ved rektor.

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. Dersom det er et tilfelle av mobbing vil det ofte være viktig å sette inn tiltak mot mobberen.

Det er viktig at skolen på en eller annen måte redegjør skriftlig for de tiltakene de har tenkt å iverksette. Internt bør skolen føre en logg eller lignende over de tiltak som settes i gang som vedrører det psykososiale miljøet ved skolen. I forbindelse med en eventuell senere sak vil en slik logg også være en viktig dokumentasjon på hva skolen faktisk har gjort i forhold til det psykososiale miljøet og konkrete hendelser.

Skolen må også evaluere tiltakene de har iverksatt og se om disse faktisk fører til at elevens psykososiale miljø fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9a1. Dersom tiltakene ikke fører til at eleven får det bedre, må skolen avgjøre hvilke andre tiltak som skal iverksettes. Tiltak som ikke fungerer er ikke tilstrekkelig. Skolens plikt er ikke oppfylt før elevens psykososiale miljø er i samsvar med § 9a-1.

---

<sup>14</sup> (Utdanningsdirektoratet 2010)

Skolens plikter i utredning og oppfølging av en mobbesak kan oppsummeres slik:

- Skolen bør gjennomføre samtaler med
  - den som er blitt plaget, for å skaffe informasjon og gi støtte. Husk at en som er blitt mobbet, som regel underdriver.
  - foreldrene til den som er plaget.
  - den som mobber.
  - mobbernes foreldre hver for seg. Ikke la foreldrene selv ordne opp i elevgruppa.
- Rektor skal avgjøre om det skal fattes enkeltvedtak når skolen har oppdaget mobbing.
- Skolen bør sette inn sanksjoner overfor mobbere dersom det er nødvendig, og dokumentere sanksjonene.
- Skolen skal følge mobbesituasjonen inntil den opphører helt.
- Skolen bør bruke tilgjengelig ekspertise, PP-tjenesten eller andre ressurspersoner i eller utenfor kommunen.

#### 4.1.2 Krav til saksbehandlingen

Opplæringsloven Kapittel 9A inneholder noen særskilte regler om saksbehandlingen når det er eleven/foreldrene som ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet til eleven etter § 9A-3 tredje ledd. Her er det fastsatt at når eleven/foreldrene henstiller om tiltak etter § 9A-3 skal saken behandles etter saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven (Justis- og beredskapsdepartementet 1967). Lovens § 9A-3 tredje ledd fastsetter også at saken skal behandles "snarest mulig" og dersom det ikke er truffet et enkeltvedtak "innen rimeleg tid" kan eleven/foreldrene klage som om skolen hadde truffet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven<sup>15</sup>. For øvrig inneholder ikke opplæringsloven kap. 9A krav til saksbehandlingen, men behandlingen av saker etter § 9A-3 må skje i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Dette innebærer blant annet at følgende regler gjelder og har betydning for skolens saksbehandling:

- kravet til forsvarlig utredning av saken i § 17
- kravet til begrunnelse i §§ 23, 24 og 25
- rett til partsinnsyn, jf. §§ 18 og 19
- krav til skriftlighet i § 23

---

<sup>15</sup> Dvs. at elev/foreldre kan påklage saksbehandlingen (innhold/tid) og tiltakene fra skolens side (mangel, feil, virkning).



- krav om underretning av vedtaket etter § 27
- klageadgang i § 27

Skolene må innhente kompetanse der dette er nødvendig for å oppfylle utredningsplikten (ppt, barnevern, BUP, skolehelse osv).<sup>16</sup>

Skolene har en generell dokumentasjonsplikt, og i arbeidet med håndtering av mobbesaker er det ekstra viktig at skolen dokumenterer sin virksomhet. En helt sentral del av dokumentasjonen er selve enkeltvedtaket, men skolen bør også dokumentere de delene av virksomheten som ikke passer å dokumentere i enkeltvedtaket. Alle vurderinger, tiltak, evalueringer av tiltak osv. bør dokumenteres.<sup>17</sup> I Rundskriv Udir-2-2010 heter det:

*Internt bør skolen føre en logg eller lignende over de tiltak som settes i gang som vedrører det psykososiale miljøet ved skolen. I forbindelse med en eventuell senere sak vil en slik logg også være en viktig dokumentasjon på hva skolen faktisk har gjort i forhold til det psykososiale miljøet og konkrete hendelser.*

Disse sakene inneholder personopplysninger som ofte kan være sensitive, og det er derfor viktig at skolene har et system som sikrer en trygg og sikker behandling av dem, herunder sikre personopplysningene mot uautorisert tilgang, endring, ødeleggelse og spredning (informasjonssikkerhet).<sup>18</sup>

## 4.2 Data

I det følgende omhandles data for hvordan skolene håndterer mistanke og varsel om mobbing ved skolene i Malvik.

### 4.2.1 Praksis for oppfølging av mistanker og varsel om mobbing

Alle som er intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen er spurt om de kan beskrive hva skolens ansatte gjør når de har mistanke om at mobbing foregår. Denne framstillingen er basert på de fellestrekk som er nevnt i disse beskrivelsene. Alle saker er

---

<sup>16</sup> (Utdanningsdirektoratet 2010)

<sup>17</sup> Jf. bla. «Arbeid mot mobbing», veileder fra Udir (Utdanningsdirektoratet 2011) og rundskriv «Retten til et godt psykososialt miljø» (Utdanningsdirektoratet 2010).

<sup>18</sup> Jf. personopplysningsloven §§ 11, 13, 14 m.v. Revisor presiserer at vi i denne undersøkelsen ikke har vurdert skolens behandling av personopplysninger opp mot kravene i personvernloven konkret (Justis- og beredskapsdepartementet 2000).

individuelle, og avhengig av den informasjonen man har, så håndteres også saker til dels på ulik måte. Det være seg omstendigheter ved avdekkingen (hvem, hvor, når), hvor mange som er involvert, hvilke tiltak som iverksettes osv. Det synes allikevel å være flere fellestrekk i hvordan dette praktisk håndteres.

Rektorer og lærere forteller at det første skolene gjør om de avdekker at mobbing foregår, er å omgående ta en prat med eleven som er utsatt for mobbingen. Dernest kalles det raskt inn til et møte med foreldrene til eleven som angivelig er utsatt for mobbing. Det føres referat fra alle møter med foreldre. På bakgrunn av den informasjonen man har fra elev og foreldre, så gjøres en vurdering av saken og behov for videre undersøkelser. Om vurderingen er at man skal gå videre med saken, så tar man møte med den som angivelig mobber og dennes foreldre. I dette møtet understrekes gjerne alvoret i mobbing, både i forhold til ordensreglement, regelverk og konsekvenser av mobbing. Når man har dokumentert fakta i saken, så gjøres en vurdering av hvilke tiltak som skal iverksettes og det skrives et enkeltvedtak knyttet til den eleven som har vært utsatt for mobbing. I den grad tiltak er hensiktsmessig å innføre overfor mobber, så skrives det enkeltvedtak også for denne eleven.

Ansvar for iverksetting av tiltak og oppfølging av de involverte blir gjerne lagt til kontaktlærer for mobbeofferet. Tiltakene vil i stor grad variere ut i fra hva som er hensiktsmessig i den enkelte situasjonen. Det tiltaket som er mest utbredt er samtaleoppfølging med eleven(e), altså at det fastsettes jevnlig samtaler mellom kontaktlærer og elev, hvor eleven får gi uttrykk for hvordan situasjonen utvikler seg. Ofte vil mobbingen opphøre ganske raskt når skolen har hatt samtaler med de involverte. Det kan allikevel være aktuelt med andre tiltak for å redusere eller kontrollere kontakten mellom mobber og mobbeoffer. Her har eksempelvis skolene både satt inn tett voksenfølge i friminutt og man har foretatt plassbytter i klasserom. Enkelte rektorer viser også til at man har sett seg nødt til å foreta klassebytter i mobbesaker. En rektor viser til at skolen i en mobbesak gikk til det skritt å overflytte mobber til en annen skole. Rektor presiserer at dette er et uvanlig og sterkt virkemiddel i slike saker.

Det viktigste i en mobbesak er at man får stoppet mobbingen, og at den som har vært utsatt for dette opplever å ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Tiltakene er virkemidler for å oppnå dette. Bekreftelsen på at tilstanden i skolemiljøet er bra for den enkelte må nødvendigvis komme fra eleven selv og miljøet rundt eleven. Oppfølging av de elevene som har vært utsatt for mobbing, og evaluering av tiltakenes virkning er derfor helt avgjørende for å oppnå nødvendig bekreftelse. Ansatte i skolene forteller i intervju at man har oppfølgingssamtaler med de elevene som har vært mobbet, og at dette er et ansvar som ligger til kontaktlærerne.

Det er mange tjenester som yter støtte og bistand til skolenes ordinære aktivitet. Både skolehelsetjeneste og pedagogisk-psykologisk tjeneste er en del av et godt etablert samarbeid. I intervju er ansatte i skolene spurt om helsesøster og PPT sin rolle i å følge opp mobbesaker. Her vises det til at begge instanser kobles på enkeltsaker etter behov, at de fungerer som diskusjonspartnere og rådgivere for skolene. Helsesøster kan også ha et konkret oppfølgingsansvar for enkeltelever gjennom samtaler. PPT svarer slik på spørsmål om de har deltatt i konkret oppfølging av mobbesaker siste to år:

*«Ja, flere saker. Deltakelse i samarbeidsmøter skole/hjem, elevsamtaler, delaktighet i undersøkelsesfasen (observasjoner) Veiledning på skriving og oppfølging av vedtak, evaluering av igangsatte tiltak, bruk av INNBLIKK (kartleggingsverktøy- dette var etter henvisning på mobbing). Vi blir i noen saker bedt om å gå inn på observasjoner som et ledd i avdekkingen / og bes om forslag til tiltak. Vi er med i drøftinger i skolens ressursteam, har drøftinger med rektor/skoleledere. Mobbing er også avdekt gjennom klassemiljøarbeid/læringsmiljøarbeid hvor klassens/trinnets hierarki og grupperinger har blitt avdekt fra PPT. I en sak har PPT utarbeidet en sakkyndig uttalelse hvor vi vurderte elevens rettighet til et godt psykososialt miljø. I fraværsteam er det registrert at i 7 av 38 saker vurderes tidligere eller pågående mobbing som en av de opprettholdende faktorene for fravær. I alle disse sakene er mobbing drøftet med foreldre og skolen.»*

Det er ikke innhentet informasjon fra barnevern, politi eller andre aktører som har et etablert samarbeid med skolene. Fra rektorenes side vises det til et godt samarbeid med disse, men at disse i liten grad varslers eller bidrar i oppfølgingen av mobbesaker.

#### 4.2.2 Saksbehandling i mobbesaker

Skolene, som er en del av offentlig forvaltning og tjenesteyting, er forventet å følge et omfattende regelverk. Regelverket omhandler ikke kun den faglige utøvelsen av tjenesten. Skolene må også forholde seg til regelverk om saksbehandling, arkiv, offentlighet osv. Mye av særlovgivningen inneholder også krav til dokumentasjon og oppbevaring av dokumentasjon for å kunne ivareta rettsikkerheten til den enkelte bruker. For å kvalitetssikre og effektivisere saksbehandlingen legger kommunen til rette med kvalitetssystem, dvs samle og gjøre tilgjengelig aktuelt lovverk, rutiner og prosedyrer, og utarbeider skjema og maler som saksbehandlere kan benytte. Enkelte rektorer har i intervju gitt uttrykk for at eksisterende mal for å fatte vedtak vedrørende elevenes skolemiljø (kap 9A) har vært for svak, og at de har begynt å anvende andre maler (fra Udir osv). Kommunen har utarbeidet ny mal for enkeltvedtak etter Kapittel 9A og kommunalsjef viser til at den vil bli tilgjengelig for rektorene høsten 2016.

I mobbesaker er det rektors enkeltvedtak som stadfester at det er et brudd på elevens rett til et godt psykososialt miljø og skolens plikt til å iverksette tiltak for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø. Enkeltvedtaket gir elev og foreldre en bekreftelse på at skolen anerkjenner forholdet og at den akter å utbedre dette. I tillegg gis eleven en klagerett i forhold til om de tiltak som iverksettes er tilstrekkelige og hensiktsmessige, og innsyn i all dokumentasjon som ligger til grunn for vedtaket. I tillegg til formkrav og krav til innholdet i enkeltvedtaket, har også skolen en plikt til å veilede og å underrette partene i saken. For å undersøke om skolene i Malvik håndterer sakene korrekt har revisor foretatt en gjennomgang av 22 enkeltvedtak knyttet til mobbesaker i perioden 2013 – 2016<sup>19</sup>. Det er foretatt et utvalg på 4 – 6 saker ved fire skoler i Malvik. I de følgende avsnittene oppsummeres funn fra gjennomgangen av enkeltvedtakene med hensyn til de enkelte krav som gjelder.

#### 4.2.2.1 Vedtak individualisert

Et viktig krav til enkeltvedtak knyttet til §9A-1 er at de er individualisert, det vil si at rektor må begrunne og fatte vedtaket ut i fra den aktuelle elevens situasjon og behov. Et standardisert vedtak (som for eksempel gjelder elever i en gitt type situasjon) vil betraktes som en saksbehandlingsfeil.

Alle de vedtak (22 av 22) som revisor har gjennomgått er individualisert. Vedtakene er alle formulert på en slik måte at begrunnelse for vedtak og tiltak er med utgangspunkt i den enkelte elev.

#### 4.2.2.2 Brudd på retten til et godt fysisk og psykososialt miljø (§ 9A-1)

Enkeltvedtaket må stadfeste om det foreligger et brudd på elevens rett til et godt og trygt psykososialt skolemiljø (§9A-1) eller ikke.

I 6 av 22 enkeltvedtak er det eksplisitt uttrykt at eleven ikke får oppfylt retten til et godt psykososialt miljø. I ytterligere 11 vedtak er det indirekte gjort rede for at det foreligger brudd på §9A-1, men hvor dette ikke eksplisitt stadfestes i vedtaket. For 5 av 22 vedtak framgår det ikke at enkeltvedtaket stadfester et brudd på elevens rett til et godt fysisk og psykososialt miljø.

#### 4.2.2.3 Forsvarlig utredet – sakens fakta

For å kunne fatte et enkeltvedtak i en sak så må sakens sider være tilstrekkelig opplyst. Skolen må derfor foreta undersøkelser av fakta i saken og gjøre rede for disse i vedtaket.

---

<sup>19</sup> Se Vedlegg 1 for oppsummeringstabell for gjennomgang av enkeltvedtak.

Revisors gjennomgang av vedtakene viser at 12 av 22 vedtak har framstilling av fakta som gjør at saken kan betraktes som tilstrekkelig opplyst. For 6 av 22 vedtak er faktaframstillingen mangelfull i forhold til å beskrive fakta i saken, mens ytterligere 4 vedtak har delvis mangelfulle faktaframstillinger. Mangelfulle eller delvis mangelfulle faktaframstillinger medfører at det vil være vanskelig å begrunne et vedtak med utgangspunkt i beskrivelse av de faktiske forhold i saken.

#### 4.2.2.4 Begrunnelse for vedtaket

Et enkeltvedtak må basere seg på en faktaframstilling av den aktuelle saken, og begrunnelse og vedtak må med rimelighet kunne føres tilbake til disse fakta. Begrunnelsen bør foruten å vise til lovgrunnlaget og fakta i saken, også nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn. Med dette menes at skolen må nevne hvilke forhold som er vektlagt i vurderingen av lov og fakta.

Revisors gjennomgang viser at det er 9 av 22 vedtak som har en tilfredsstillende begrunnelse for enkeltvedtaket. I 10 av 22 vedtak mangler begrunnelse for vedtaket, mens ytterligere 3 vedtak har delvis mangelfulle begrunnelser for vedtaket med utgangspunkt i faktaframstillingen.

#### 4.2.2.5 Framgår hvilke tiltak som skal bidra til å tilfredsstille §9A-1

I tillegg til å fastslå et eventuelt brudd på elevens rett til et godt og trygt skolemiljø, så er det et krav at enkeltvedtaket skal synliggjøre hva skolen akter å gjøre for å gjenopprette et godt og trygt miljø for eleven.

Samtlige vedtak som er gjennomgått inneholder beskrivelse av tiltak fra skolens side som skal bidra til å stoppe mobbingen og skape et godt og trygt psykososialt miljø for eleven. Revisor har ikke tatt stilling til hvorvidt tiltakene er hensiktsmessige.

#### 4.2.2.6 «Snarest mulig» - skolens saksbehandlingstid

I saker etter § 9a-3 tredje ledd skal skolen "snarast mogleg" fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven. Hva som vil være "snarast mogleg" må vurderes konkret i den enkelte saken. Dette vil avhenge av blant annet alvorlighetsgraden i det forholdet som elever og foreldre vil ha endret. Dess alvorligere forholdet er, dess strengere krav vil settes til hvor fort et enkeltvedtak må være fattet. Dersom det foreligger alvorlig fare for liv og helse må det settes i verk tiltak umiddelbart. For å kunne vurdere skolens saksbehandlingstid er det viktig at vedtaket inneholder dato/tidspunkt hvor skolen ble gjort kjent med eller avdekket forholdet. Tilsvarende er det viktig at vedtaksdato framgår.

For de vedtakene som revisor har gjennomgått, så er det 13 av 22 vedtak som har tilfredsstillende opplysninger om dato/tidspunkter, dvs opplysning om når skolen er gjort kjent med forholdet og dato for vedtak. Det er 9 av 22 enkeltvedtak som er mangelfulle med hensyn til slike opplysninger. Den hyppigst forekommende mangelen er at det ikke opplyses når skolen ble gjort kjent med forholdet, noe som gjør det vanskelig å bestemme hvor lang saksbehandlingstiden har vært. For de kontrollerte vedtakene hvor saksbehandlingstid har latt seg bestemme, vurderes alle å være fattet innen rimelig tid.

#### 4.2.2.7 Skriftlig underrettelse av part(er)

Forvaltningslovens § 27 stiller krav til at partene i saken skal underrettes skriftlig om det vedtak som er fattet. For elever i grunnskolen vil dette i all hovedsak bety foresatte eller verge.

Revisors gjennomgang av enkeltvedtak viser at alle (22 av 22) enkeltvedtak er adressert til elevens foresatte. For enkelte saker, hvor det er delt omsorg for barnet/eleven, så framkommer ikke to adressater på vedtakene. Dette skyldes funksjoner i saksbehandlingssystemet. Rektor har bekreftet at vedtak er sendt begge foreldre.

#### 4.2.2.8 Opplyses klageadgang

I forvaltningslovens §27 vises det til at enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om adgangen til å klage på vedtaket, klageinstans og de frister som gjelder for slik klage. I all hovedsak kan den som er part i saken eller har rettslig klageinteresse framsette en klage med hensyn til vedtakets innhold, saksbehandlingstid, manglende oppfyllelse av vedtaket og saksbehandlingsfeil.

Samtlige vedtak (22 av 22) er korrekt utformet med hensyn til opplysninger om klageadgang over enkeltvedtaket.

#### 4.2.2.9 Opplyses mulighet for å få utlevert/se sakens dokumenter

Forvaltningslovens § 18 gir partene en rett til å få gjøre seg kjent med sakens dokumenter, og § 27 understreker at dette skal gjøres kjent for partene ved underretning om vedtaket.

Ingen av de vedtakene revisor har gjennomgått sier noe om at partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

### 4.2.3 Skolenes rutiner for dokumentasjon

Skolene har, som all annen offentlig virksomhet, en generell dokumentasjonsplikt – en plikt til å dokumentere sin virksomhet. Når det er snakk om mobbesaker, er det ekstra viktig at skolene

er påpasselige med å sørge for god, systematisk dokumentasjon av hvordan de håndterer sakene.

Revisor har i intervju med lærere og rektorer stilt spørsmål om hvordan skolene håndterer opplysninger om elevene og hvordan skolens dokumenterer sitt arbeid med mobbesaker. Alle skolene har elevmapper, hvor all arkivverdig dokumentasjon om eleven lagres. I tillegg har man kommunens saksbehandlings- og arkivsystem (Ephorte), Fronter (læringsplattform) og skolens egne serverområder for lagring av informasjon elektronisk. De lærerne vi har intervjuet sier også at lærerne lagrer mye egenprodusert dokumentasjon om elevene i fysiske permer og på mapper på egne arbeidspc-er.

Dokumentasjon i forbindelse med saker som omhandler mobbing og krenkelser inneholder gjerne opplysninger som kan karakteriseres som sensitive personopplysninger. Dette er et område skolene har hatt oppmerksomhet på over tid, men hvor kommunen ifølge rektorene ikke har hatt et tilfredsstillende system på plass. I 2016 implementerer skolene Oppad Sikker Arbeidsflyt (OSA) for å ivareta sensitive data i skolene. En av rektorene beskriver situasjonen i Malvik slik:

*«Rektor forteller at det aller meste dokumenteres når det gjelder undersøkelser, samtaler, møter osv i tilknytning til de enkelte sakene. Dessverre har man i skolene ikke hatt tilstrekkelig system for å samle og arkivere alt det som dokumenteres. Mye er derfor samlet i den enkelte lærers «arkiv», dvs i permer og notatbøker. Selve enkeltvedtaket og oppfølgingen av dette er selvfølgelig arkivert på trygg måte. Rektor har understreket at lærerne ikke får lov til å kaste/makulere noe av den dokumentasjonen de har. Nå har kommunen skaffet Oppad sikker arbeidsflyt (OSA) som administrativt verktøy for lærerne, noe som skal føre til at man tar vare på logger, notater og referater på en helt annen måte enn tidligere. Håpet er at man skal komme bort fra alle de private arkivene og over til trygg lagring av slik dokumentasjon. Skolen holder fortsatt på med implementeringen av OSA, og man jobber med å utforme tilstrekkelig med maler og skjema. Nå er mye på plass, så den videre jobben handler om å trygge ansatte på bruken av systemet.»*

Situasjonen bekreftes av rektor ved en annen skole:

*«Skolen har innført Oppad sikker arbeidsflyt. Dette er et administrativt system for lærerne som sikrer at arkivverdige dokumenter blir arkivert på en trygg og riktig måte. Skolen har selv vært med og utarbeidet alle maler som ligger i systemet. Her logger lærerne seg inn og skriver alle notater og logger. Slik det har vært i skolen, så har man hatt lagring i permer og på lokale pc'er. De har ikke hatt gode nok verktøy for å ivareta rettssikkerheten til elevene. Nå er det endelig på plass. Lærerne har tatt godt imot dette systemet og de bruker det!»*

Summen av avsnittene over, tilkjenne gir at skolene nå innfører et elektronisk fagsystem for å håndtere dokumentasjon og sikker lagring av sensitive personopplysninger. Rektorene uttrykker en usikkerhet for den dokumentasjonen som lærerne selv har liggende i permer og på egen pc.

### **4.3 Revisors vurdering**

Det er anbefalt at man raskt gjennomfører samtaler med den man mistenker er utsatt for mobbing, dennes foreldre, den som eventuelt utøver mobbing og mobberens foreldre. De beskrivelser som er gitt av hvordan skolene i Malvik håndterer mistanker om mobbing samsvarer godt med disse anbefalingene. Skoleledelsen er koblet tidlig inn i sakene og følger opp saksbehandlingen. Det iverksettes tiltak og fattes om nødvendig nye vedtak om tiltak må forlenges eller endres. Skolen, som oftest ved kontaktlærer, har ansvaret for å følge opp sakene helt til at den som er utsatt for mobbingen bekrefter at mobbingen har opphørt. Både rektorer og PPT bekrefter at skolen kobler inn ekstern kompetanse etter behov. Revisor vurderer derfor at den praktiske oppfølgingen av mobbesaker ved skolene er tilfredsstillende. Enhver mobbesak er unik og skolene må iverksette tiltak med hensyn til den aktuelle saken. Revisor har ikke vurdert hvor hensiktsmessige eller effektive de enkelte tiltakene har vært i den enkelte sak. Dette ville blant annet krevd opplysninger fra mobbeofrene, noe revisor ikke har innhentet med bakgrunn i at det kunne oppleves som en ytterligere belastning for disse. Revisor kan derfor ikke vurdere om det burde vært iverksatt andre eller bedre tiltak.

Revisor har gjennomgått 22 enkeltvedtak som er fattet ved skolene i perioden 2013 – 2016. Hensikten med denne gjennomgangen var å se om skolene har en forsvarlig saksbehandling i mobbesaker. Gjennomgangen av enkeltvedtakene viser at skolene til dels har store mangler i saksbehandlingen. De største svakhetene i saksbehandlingen knytter seg til det å konstatere brudd på retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø, framstilling av sakens faktagrunnlag, begrunnelse for vedtaket som fattes og dokumentert saksbehandlingstid. Ingen av de kontrollerte enkeltvedtakene opplyser om muligheten for partene til å få se sakens dokumenter. I den grad man er uenig i vedtak og/eller tiltak, så er det vesentlig for partene å vite at man har rett til innsyn i de dokumenter som saken bygger på.

Revisor registrerer at det har skjedd en positiv utvikling i hvordan enkeltvedtak utformes ved skolene gjennom perioden 2013 – 2016. Enkelte skoler har tatt i bruk andre maler for utforming av vedtak og det synes generelt å være en økende bevissthet omkring innholdet i de ulike delene av enkeltvedtaket. Revisor har gjennomgått kommunens mal for enkeltvedtak etter Kap 9A, og de avdekkede svakhetene i enkeltvedtakene samsvarer godt med svake punkter i malen. Det er derfor revisors vurdering at kommunens mal har bidratt til svakheter i



saksbehandlingen. Revisor er gjort oppmerksom på at ny mal for enkeltvedtak etter Kap 9A er utarbeidet i 2016, og at denne nå er tilgjengelig for rektorene å anvende. Den nye malen virker å være tilfredsstillende på alle de punkter revisor har kontrollert, med unntak av at ny mal ikke viser til forvaltningslovens § 18 og partenes mulighet for innsyn i sakens dokumenter.

Skolene håndterer mye dokumentasjon som inneholder sensitive personopplysninger. Revisjonens undersøkelser viser at slik informasjon fram til nå har blitt lagret på mange ulike måter. Noen av rektorene bekrefter også at de er bekymret for at det trolig er mye sensitiv informasjon som er lagret hos lærerne i permer, bøker og på egne arbeidspc-er. Revisjonen er kritisk til denne praksisen. Det er flere grunner til at en slik praksis er kritikkverdig: det ene er hensynet til trygg og sikker behandling av sensitive personopplysninger. Det andre er hensynet til etterprøvbarehet. Kommunen og skolen kan senere få behov for å dokumentere hvordan de har håndtert for eksempel mobbesaker. Da er det en klar mangel om dokumentasjonen er tapt eller spredt slik at man ikke har oversikt over den. At en lærer har lagret sine notater i en egen perm, hjelper kommunen lite om de trenger å dokumentere hvordan de har håndtert en sak mange år senere, når denne læreren har sluttet.

Malvik kommune har nå innført Oppad Sikker Arbeidsflyt, og rektorene håper at dette blir et godt verktøy til å håndtere sensitive personopplysninger. Revisor vurderer det som en risiko at lærerne ikke har sensitive personopplysninger lagret på en tilfredsstillende måte. Det er ikke framkommet informasjon om at det som lærerne har av opplysninger i permer, notatbøker, på egen pc osv skal overføres til Oppad. Det vil derfor fortsatt være en risiko for at sensitive personopplysninger av eldre dato ikke er trygt lagret.

## 5 Høring

I tråd med revisjonsforskriften § 8 ble et utkast til rapport oversendt rådmannen den 13.10.2016. Revisor mottok den 16.11.16 en høringsuttalelse til rapporten (Vedlegg 1).

Rådmannens høringsuttalelse viser ikke til feil i revisors faktaframstilling. Høringssvaret vies i all hovedsak til å kommentere revisors anbefalinger. I kommentarene til revisors anbefalinger framkommer allikevel informasjon som nyanserer skolenes bruk av kvalitetsvurderingssystemet. For at rapporten skal framstå korrekt, har revisor foretatt endringer i rapportens deler 3.1, 3.2 og 3.3 vedrørende gyldigheten av kvalitetsvurderingssystemet. Tilsvarende er det også gjort endring i avsnitt 4.2.2 og avsnitt 6.2. Den substansielle betydningen av dette er allikevel begrenset, da krav til forsvarlig system for å vurdere om opplæringsloven og opplæringsforskriften (§13-10) blir oppfylt, og krav til betryggende kontroll (Kommuneloven §23 - 2) uansett gjelder. I rådmannens hørings svar framkommer videre at det gjenstår et arbeid med å legge inn felles rutiner og prosedyrer for opplæringsområdet i kommunens helhetlige kvalitetssystem, men at man vil intensivere dette arbeidet.

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

### 6.1 Konklusjoner

I denne forvaltningsrevisjonen er følgende problemstillinger belyst:

1. *Jobber skolene i Malvik kommune systematisk for å avdekke mobbing?*
2. *Håndterer skolene i Malvik kommune mobbesaker i tråd med opplæringsloven?*

I arbeidet med revisjonen er det framkommet mye informasjon om hvordan kommunen og skolene arbeider med trivsel og sosialt samspill for å forebygge utfordringer blant elevene. En del av dette arbeidet har handlet om å tilføre kunnskap og kompetanse til ansatte i skolene, slik at de er i stand til å avdekke og følge opp mistanker om mobbing. Skolene arbeider systematisk med å innhente og bearbeide kunnskap om elevmiljøet, slik at de eventuelt kan iverksette tiltak. Slik kunnskap innhentes både gjennom elevundersøkelsene, utviklingssamtaler og i daglig kontakt med elevene. Skolene synes også å arbeide systematisk med tilsynsordninger ved overganger og i friminutt, slik at de lettere kan avdekke om det foregår noe uheldig mellom elevene. Revisor konkluderer derfor med at skolene i hovedsak arbeider systematisk for å avdekke mobbing. Revisor vurderer det som en svakhet at informasjon om lov, regelverk, planer, rutiner og prosedyrer ikke er oppdatert og lett tilgjengelig for ansatte.

Når skolene har mistanke om at mobbing foregår eller at mobbing er avdekket, må det følges opp med undersøkelser og eventuelt tiltak. Da må skolene også sørge for god saksbehandling og forsvarlig håndtering av dokumentasjon. Skolene synes i all hovedsak å følge prosedyre for håndtering av mobbesaker. Revisor konkluderer derfor at skolene arbeider tilfredsstillende med den praktiske oppfølgingen av mobbesaker per i dag.

Det er derimot avdekket store svakheter knyttet til saksbehandlingen av slike saker og hva som er dokumentert i enkeltvedtakene. Dette gjelder blant annet det å konstatere brudd på retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø, framstilling av sakens faktagrunnlag, begrunnelse for vedtaket som fattes og dokumentert saksbehandlingstid. Ingen av de kontrollerte enkeltvedtakene opplyser om muligheten for partene til å få se sakens dokumenter. I den grad man er uenig i vedtak og/eller tiltak, så er det vesentlig for partene å vite at man har rett til innsyn i de dokumenter som saken bygger på. I tillegg er det dokumentert at skolene ikke har noen systematisk tilnærming til og behandling av sensitive personopplysninger. Det er fortsatt en stor risiko for at relevant dokumentasjon i sakene ikke

blir arkivert og at sensitive personopplysninger kommer på avveie. Revisor konkluderer derfor med at skolene i Malvik ikke håndterer mobbesaker i tråd med opplæringsloven og forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling.

## **6.2 Anbefalinger**

Revisor anbefaler rådmannen å:

- Sørge for at gjeldende planer, rutiner og prosedyrer er oppdatert og tilgjengelig for ansatte
- Sørge for forsvarlig saksbehandling av saker som omhandler opplæringslovens kapittel 9A
- Sørge for forsvarlig dokumentasjonspraksis knyttet til sensitive personopplysninger.

## Kilder

- Justis- og beredskapsdepartementet, 1967. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2000. *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*, Available at: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2).
- Kunnskapsdepartementet, 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%25C3%25A6ringslova>.
- Malvik kommune, 2015. *Kvalitetsmelding grunnskole 2014 KS-sak 33/15*, Available at: <http://innsyn.malvik.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=11092&caseType=CasesFremlegg&registryEntryId=183274>.
- Malvik kommune, 2016. *Strategi for arbeid mot mobbing*, Available at: <http://innsyn.malvik.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=12784&caseType=CasesFremlegg&registryEntryId=213598>.
- NOU 2015: 2, 2015. *Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>.
- Utdanningsdirektoratet, 2011. *Arbeid mot mobbing - Veileder for ansatte og ledere i grunnskolen*, Available at: [http://www.udir.no/globalassets/upload/laringsmiljo/5/arbeid\\_mot\\_mobbing\\_veileder\\_bm.pdf](http://www.udir.no/globalassets/upload/laringsmiljo/5/arbeid_mot_mobbing_veileder_bm.pdf).
- Utdanningsdirektoratet, 2010. *Retten til et godt psykososialt miljø*, Norge. Available at: <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Laringsmiljo/Udir-2-2010-psykososialt-miljo/>.

## Vedlegg 1

### Tilbakemelding forvaltningsrevisjon mobbing

Tilbakemelding er basert på samtaler og evaluering gjennomført internt i skolene, samt møter mellom kommunalsjef og rektorene samlet.

Rådmannen vil innledningsvis si at revisjonen har vært nyttig og har bidratt til økt bevissthet rundt forbedringsområder. Revisjonen har også gitt bekreftelse på at områder det er satt søkelys på de siste årene har vært jobbet godt med på skolene.

Som revisor påpeker på side 26 i rapporten: Det viktigste i en mobbesak er at man får stoppet mobbingen, og at den som har vært utsatt for dette opplever å ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Rådmannen er derfor svært tilfreds med at revisjonen viser at den praktiske oppfølging av mobbing ved skolene er tilfredsstillende.

Det har vært stort fokus på avdekking av mobbing i skolene i Malvik de siste årene, og det er derfor ekstra motiverende at revisor konkluderer med at ansatte er opplyst om handlingsplikt, foresatte er informert, inspeksjon i utetid er prioritert, tiltak iverksettes og elevundersøkelsen følges opp.

#### Kommentarer til revisors anbefalinger

1. I rapporten påpekes at det er en svakhet at grunnskolen kvalitetsvurderingssystem, som ligger på kommunens hjemmeside, ikke er oppdatert.

Rådmannen vil starte med å beklage at det underveis i revisjonsarbeidet ikke ble klarlagt at når det er snakket om system for kvalitetsvurdering, er det snakk om to forskjellige «system». Kvalitetsvurderingssystem for grunnskolen er, som revisjonen påpeker, ikke oppdatert siden 2013, men ligger fortsatt på kommunens hjemmeside. Rektorene forholder seg i svært liten grad til dette verktøyet, og skal nå bruke nytt kvalitetssystem for hele kommunen.

Kvalitetsvurderingssystem for grunnskolen i Malvik ble utarbeidet i 2005 av daværende kommunalsjef. Det ble oppdatert fram til 2012. Kvalitetsvurderingssystemet er HTML-basert, og endring i bemanning i 2012 gjorde det vanskelig å videreføre og videreutvikle systemet.

Våren 2013 ble det vedtatt å innføre helhetlig kvalitetssystem basert på ISO 9001 for hele kommunen. Det ble i denne prosessen bestemt at rutiner og prosedyrer fra grunnskolen kvalitetsvurderingssystem skulle evalueres og deretter tas inn i nytt felles kvalitetssystem. Kvalitetsvurderingssystemet ble liggende på kommunens hjemmeside inntil videre, og lenker i dokumentet ble oppdatert i 2013.

Maler for enkeltvedtak ble opprettet i saksbehandlingssystemet Ephorte, og det er disse malene som er brukt i enkeltvedtak.

Utdanningsdirektoratet har siden 2012 videreutviklet sine hjemmesider med regelverk og tilsyn, lover og forskrifter og en mengde lenker, maler og eksempelsamlinger. Det er besluttet at skolene i stor grad skal bruke disse.

I felles kvalitetssystem, som ligger på kommunens intranettside, er det så langt innarbeidet rutiner for håndtering av mobbing og for bekymringsfullt fravær.

Oppfølging av brukerundersøkelser og gjennomføring av nasjonale prøver og kartleggingsprøver står nå for tur.

Dette skal gjøres:

- Kvalitetsvurderingssystem tas ut fra kommunens hjemmeside.
- Arbeidet med å legge inn felles rutiner og prosedyrer i nytt helhetlig kvalitetssystem intensiveres.
- Kommunens hjemmeside har fanen «Arbeid mot mobbing» under område oppvekst. Der ligger strategi og handlingsplan mot mobbing, og lenker til aktuelle sider skal kvalitetssikres.

2. I rapporten påpekes at det er store svakheter i saksbehandling, slik det framkommer i vedtak som er skrevet. Revisor sier det er kommunens mal for enkeltvedtak som har bidratt til svakheter i saksbehandlingen. Revisor har registrert en positiv utvikling av hvordan enkeltvedtak utformes gjennom perioden 2013-2016.

Kommunen oppfatter revisor dithen at det er store svakheter i saksbehandling, *slik den fremkommer i vedtak som er skrevet*. Rektorene er ikke intervjuet om saksbehandlingen, men har levert dokumentasjon fra saker.

Mal for enkeltvedtak er lagt i saksbehandlingssystemet Ephorte, og det er rådmannens oppgave og ansvar å sørge for at maler er i tråd med lov og forskrifter, og at rektorene får tilstrekkelig veiledning, jamfør opplæringsloven §13-10. Ny mal for enkeltvedtak er utarbeidet. Det blir videre viktig å bidra til økt kunnskap om forvaltning og god saksbehandling.

Kunnskapsdepartementet arbeider med endring i opplæringsloven, og har hatt ute på høring forslag om nytt kapittel i opplæringsloven om skolemiljø. Ett av forslagene er å fjerne krav til enkeltvedtak og kap §9A-4 blir endret. Kunnskapsdepartementet bekrefter at det vil bli vedtatt lovendring om dette våren 2017, og endring skal gjelde fra 01.08.2017.

Dette skal gjøres:

- Alle skoleledere får våren 2017 et kurs i forvaltningslov og god saksbehandling.

3. I rapporten anbefales å sørge for forsvarlig dokumentasjonspraksis knyttet til sensitive personopplysninger.

På dette punktet har gjennomgang av rapport i ledermøte konkludert med at det er viktig å peke på det faktum at det i 2015 ble gjennomført et utredningsarbeid og en swot-analyse på alle skoler i forbindelse med datatilsynets rapport om elevs/barnehagebarns personvern. Denne analysen resulterte i kjøp av modul Sikker arbeidsflyt i skoleadministrativt system Oppad. Dette er tatt i bruk, og rutiner for oppbevaring av sensitive opplysninger er nå på plass. Rektorene presiserer at mye har endret seg siden sikker arbeidsflyt ble innført.

Rådmannen vil påse at dokumentasjonspraksis blir tema på møter hvor også avdelingsledere er tilstede. Avdelingsledere er tett på lærere, og kan veilede og følge opp at rutiner følges.

4. Kommunens sluttcommentar

Revisjonen er gjennomført midt i et omfattende utviklingsarbeid knyttet til læringsmiljø og håndtering av mobbing og krenkelser i skolene. Kommunen deltar i Læringsmiljøprosjektet i regi av utdanningsdirektoratet i perioden 2016 – 2018. Målet i dette prosjektet er at skoleeier og alle skoler og også barnehager, skal få høy kompetanse i å forebygge, avdekke og stoppe mobbing og krenkelser. Det er utarbeidet strategi- og handlingsplan, som skal revideres allerede i 2017, etter erfaringer med implementering i skolene.

Læringsmiljø og helsefremmende skoler og barnehager har vært tema på felles studiedager for alle ansatte i skolene de siste to årene. Det blir også tema i felles fagdager i november 2016. Anbefalinger i revisjonsrapporten vil det bli arbeidet med våren 2017.

Hommelvik 16.11.2016

Ester Sandtrø  
kommunalsjef



## Vedlegg 2

Tabell 2. Oppsummering av revisors stikkprøvekontroll av enkeltvedtak etter kap 9a.

	1-1	1-2 a	1-2 b	1-2 c	1-3	1-4	2-1	2-2	2-3	2-4 a	2-4 b	3-1	3-2	3-3	3-4	3-5	3-6	4-1	4-2	4-3	4-4	4-5
Framgår angivelig brudd på 9A-1	-	(x)	-	-	(x)	(x)	(x)	(x)	x	(x)	(x)	x	-	(x)	x	-	x	(x)	(x)	(x)	x	x
Forsvarlig utredet (faktaframstilling)	-	(x)	-	(x)	-	-	x	(x)	x	x	x	x	-	(x)	x	-	x	x	x	x	x	x
Begrunnelse for vedtaket	-	(x)	-	-	-	-	x	(x)	x	x	x	x	-	(x)	x	-	x	-	-	-	x	x
Vedtak individualisert	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Framgår hvilke tiltak som skal bidra til å tilfredsstill 9A-1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Snarest mulig	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	x	x	(x)
Skriftlig underrettelse av part(er)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Opplyses klageadgang	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Opplyses mulighet for å få utlevert/se sakens dokumenter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

x = tilfredsstillende, (x) = delvis mangelfull, - = ikke tilfredsstillende



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)