

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT
Mobbing i grunnskolen

Selbu kommune

Mai 2016

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Selbu kommunes kontrollutvalg i perioden august 2015 – mai 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, 30.5.2016

Tor Arne Stubbe /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Espen Langseth /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen belyser hvordan skolene i Selbu arbeider mot mobbing, både hvordan man forbygger, avdekker og følger opp mobbing. Revisor konkluderer at skolene i hovedsak arbeider aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing.

Skolene er pålagt å arbeide aktivt og systematisk for at elevene skal ha et godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. I kapittel 3 framkommer det at skolene har mål og planer for det psykososiale miljøet, og at det gjennomføres mange tiltak med sikte på trygghet og trivsel for elevene. Elevundersøkelsen gjennomføres som forutsatt, i tillegg til andre kartlegginger av skolemiljøet. Resultater fra disse undersøkelsene presenteres for ansatte og utvalg ved skolene. Ved ungdomsskolen har resultater på enkelte trinn medført at man har iverksatt konkrete tiltak. Skolemiljøutvalget, som er et lovpålagt utvalg å ha ved den enkelte skole, synes i varierende grad å fungere. Ved én skole er det ikke avholdt møter i skolemiljøutvalget. For at utvalgene skal fungere som forutsatt, er det viktig at de har oppgaver som oppleves som nyttige for de som er representert.

Ansatte i skolene er pålagt å varsle skoleledelsen om de oppdager eller at de mistenker at mobbing foregår. De er også forpliktet til å gripe inn for å stoppe mobbing og andre krenkelser. En forutsetning er at ansatte har kunnskap om hvordan mobbing foregår og hvordan det er mulig å avdekke at det skjer. Og det er et lederansvar å påse at ansatte har slik kompetanse. Mobbing og psykososialt læringsmiljø diskuteres mellom ansatte i ulike fora, men skolene i Selbu har ikke iverksatt spesifikke tiltak i forhold til å vedlikeholde eller øke ansattes kompetanse om mobbing. Det er allikevel en felles oppfatning av at ansatte er kjent med handlingsplikten i opplæringsloven og at man varsler ledelsen om noe avdekkes.

Grunnskolene i Selbu har rutiner for å håndtere mobbesaker som avdekkes, og rutinene er i tråd med de anbefalinger utdanningsdirektoratet gir i sin veileder. Rektorene (og lærerne) har gitt beskrivelser av hvordan mobbesaker er fulgt opp i praksis, og denne praksisen harmonerer godt med de rutinene som er utarbeidet. Revisors gjennomgang av dokumentasjon i mobbesaker viser at skolene følger kravene i forvaltningsloven når det gjelder å fatte enkeltvedtak. Det er allikevel lagt fram data som tyder på at det fattes for få enkeltvedtak i forhold til mobbing av elever. Det er langt flere elever i grunnskolen i Selbu som oppgir å være mobbet enn det omfanget av enkeltvedtak tilsier.

På bakgrunn av det som er kommet fram i rapporten, anbefales rådmannen å:

- Sørge for at ordningen med skolemiljøutvalg fungerer i tråd med intensjonen bak loven.
- Sørge for at ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kunnskap om hvordan mobbing kan avdekkes.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Bakgrunn	8
2 Undersøkelsesopplegget.....	11
2.1 Avgrensing.....	11
2.2 Problemstilling	11
2.3 Revisjonskriterier	12
2.4 Metode	12
3 Forebyggende arbeid	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Data.....	13
3.2.1 Målsettinger, planer og tiltak for et godt psykososialt læringsmiljø.....	14
3.2.2 Kartlegging og analyse av psykososialt læringsmiljø	15
3.2.3 Skolemiljøutvalg	16
3.3 Revisors vurdering.....	16
4 Avdekking av mobbing	18
4.1 Revisjonskriterier	18
4.2 Data.....	18
4.2.1 Kunnskap om mobbing.....	18
4.2.2 Avdekking av mobbing	19
4.3 Revisors vurdering.....	19
5 Oppfølging av mobbesaker	20
5.1 Revisjonskriterier	20
5.2 Data.....	20
5.2.1 Rutiner ved varsling av mobbing	20
5.2.2 Behandling av mobbesaker	21
5.2.3 Oppfølging og bruk av enkeltvedtak i mobbesaker	21
5.3 Revisors vurdering.....	23
6 Høring	24
7 Konklusjoner og anbefalinger	25

7.1	Konklusjon	25
7.2	Anbefalinger	25

Tabell

Tabell 1.	Skolemiljøutvalg.....	16
Tabell 2.	Enkeltvedtak vedrørende mobbing.....	22

1 Innledning

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Selbu kommune vedtok i sak 28/15 å bestille en forvaltningsrevisjon knyttet til mobbing i grunnskolen:

- 1. Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til mobbing i grunnskolen.*
- 2. Kontrollutvalget ber revisor ta med seg innspill fra kontrollutvalget i det videre arbeid med prosjektet*
- 3. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å vedta prosjektplan innenfor en maksimal ramme på 300 timer. Prosjektplanen legges frem for nytt kontrollutvalg til orientering.*

I saksutredningen vises det til en forvaltningsrevisjon om mobbing som gjennomføres i de videregående skolene Sør-Trøndelag, og at problemstillingen i det prosjektet også kan være aktuelt i Selbu:

Arbeides det aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i de videregående skolene i Sør-Trøndelag?

Revisor deltok i kontrollutvalgets møte den 18.8.15 for å ha dialog med utvalget om innrettingen av en slik forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget var her opptatt av å utnytte forvaltningsrevisjonen i STFK, og da spesielt med tanke på om det er et mønster fra grunnskole til videregående skole. Et annet innspill var å se på utvikling, oppfølging og håndtering av meldte saker. Skolemegling var også et innspill som kom fram i kontrollutvalget.

1.2 Bakgrunn

Selv om retten til et godt psykososialt miljø for elever i skolen er lovfestet i opplæringsloven, så er problemstillinger knyttet til mobbing og annen krenkende atferd aktuell. En nylig gjennomført utredning om det psykososiale miljøet ved landets skoler, anslår at inntil 17.000 elever i grunnopplæringen er gjenstand for krenkende atferd. Den 19.3.15 ble rapporten fra Djupedalutvalgets utredning om virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø sendt på høring fra Kunnskapsdepartementet. 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.

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.

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. 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.

Elevundersøkelsen 2013/14 viser at 11,9 % av elevene på 7.trinn i Selbu svarte at de hadde blitt mobbet på skolen de siste månedene. Tilsvarende tall for elever på 10.trinn var 12 %. Elevundersøkelsen for 2014/15 viser at andelen som oppgir å ha blitt mobbet var på 10,9 %, mens på 10.trinn var denne andelen 0,0 %. Det totale elevtallet i grunnskolene i Selbu ligger på ca 500 disse årene, hvorav ca 210 går på Bell skole, ca 65 på Selbustrand, ca 75 på Øverbygda og ca 150 på ungdomsskolen.

2 Undersøkellesopplegget

2.1 Avgrensing

Revisor har på bakgrunn av utvalgets diskusjoner avgrenset undersøkelsen til å gjelde mobbing av elever i grunnskolen, og vil ikke berøre det psykososiale miljøet blant ansatte ved skolene, og den vil heller ikke belyse det fysiske skolemiljøet. Øvrige forhold og tiltak for trivsel ved skolene vil tas inn i den grad det har relevans i arbeid med forebygging av mobbing.

Revisor avgrenser seg fra å undersøke og vurdere forhold som ligger utenfor virkeområdet for kapittel 9a i opplæringsloven (elevens fritid jfr rundskriv Udir – 2 - 2010). Elevdemokratiet belyses ikke i revisors undersøkelser.

2.2 Problemstilling

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor søkt å besvare følgende problemstilling:

Arbeides det aktivt og systematisk for å forbygge, avdekke og håndtere mobbing i grunnskolene i Selbu kommune?

Under denne problemstillingen belyser rapporten hvordan skolene arbeider for å sikre et godt psykososialt miljø. I kapittel 3 settes det fokus på forebyggende arbeid ved skolene, deriblant om skolene har mål, planer og rutiner, og om dette er kommunisert til lærerne. Revisor har innhentet opplysninger om skolenes bruk av Skolemegling. Videre settes søkelys på om det gjennomføres kartlegginger av læringsmiljøet og om disse analyseres og anvendes mtp tiltak, og til slutt belyses bruken av skolemiljøutvalgene. I kapittel 4 belyses skolenes kunnskap om mobbing, eventuelle kompetansehevingstiltak og hvordan man arbeider for å avdekke eventuell mobbing. I kapittel 5 legges det fram data for den praksis skolene har for oppfølging av konkrete mobbesaker, både med hensyn til praktisk oppfølging av de involverte og i forhold til dokumentasjon og saksbehandling. Kontrollutvalget var opptatt av om det kunne være et felles mønster for hvordan mobbing ble håndtert i grunnskole og videregående opplæring, og dette er søkt besvart gjennom å gi vurderinger av funn i denne forvaltningsrevisjonen og tilsvarende forvaltningsrevisjon i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

2.3 Revisjonskriterier

Overordnet er det opplæringsloven som angir rammen for skolenes og skoleeiers arbeid med det psykososiale miljøet for elevene i videregående opplæring. Det er kapittel 9a som regulerer forholdet mellom elevenes rettigheter og skolens plikter i forhold til skolemiljøet. Loven er ikke konkret på alle områder, men den beskriver blant annet 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 (§9a-3). Den peker videre på krav til internkontroll ved skolen som sikrer at lov-kravene blir oppfylt (§9a-4), krav til håndtering av mulige brudd på elevenes rettigheter (§9a-3), og krav til at skolen skal nedsette skolemiljøutvalg (§9a-5).

I forskrift til opplæringsloven er skoleeier pålagt å få gjennomført de nasjonale undersøkelser om skolemiljøet ved hver skole, og sørge for at skolene følger opp resultatene (§ 2-3).

Videre har utdanningsdirektoratet utgitt veiledningsmaterieell etc. for hvordan skolene skal arbeide for å ivareta elevenes rettigheter til et godt psykososialt miljø (<http://www.udir.no/Laringsmiljo/>). 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.

2.4 Metode

I denne undersøkelsen har revisor innhentet data på ulike måter. Det er gjennomført intervju med ledelse, ansatte og foreldrerepresentanter ved tre av fire grunnskoler i Selbu, dette for å få beskrivelser av prosesser og praksis ved skolene. Videre har revisor gjennomgått dokumentasjon knyttet til de to siste mobbesakene ved samtlige skoler i kommunen, og innhentet og analysert statistisk materiale fra elevundersøkelsen. Det er også sendt supplerende spørsmål til enhetslederne ved alle skolene, og sendt henvendelser til PPT og skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten har besvart revisors spørsmål, men det er ikke mottatt svar fra PPT. Det er ikke foretatt intervju eller innhentet informasjon fra elevene ut over informasjon som framgår av Elevundersøkelsen. Revisor vurderer datagrunnlaget som tilstrekkelig for å kunne foreta vurderinger av skolenes arbeid mot mobbing.

3 Forebyggende arbeid

I dette kapitlet har revisor undersøkt hvordan skolene arbeider for et godt psykososialt læringsmiljø og hvordan man prøver å forebygge at mobbing skjer. Utgangspunktet er at alle elever har rett til et trygt og godt læringsmiljø, og at skolen er forpliktet til å arbeide aktivt og systematisk for å oppnå dette.

3.1 Revisjonskriterier

Opplæringslovens §9a-4 pålegger skolene å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene, og sørge for at elevenes rettigheter etter Kap 9A blir oppfylt. Videre heter det i §9a-3, første avsnitt, at skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. I §11-1a vises det til at de videregående skolene skal ha et skolemiljøutvalg som er sammensatt slik at elevene har flertall. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet.

Fra «Manifest mot mobbing 2011 - 2015» (Regjeringen, KS, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Foreldreutvalget for grunnopplæringen 2010);

«Dere som jobber i skolen har ansvar for å forebygge og stoppe mobbing

For å klare dette må dere bygge opp en handlingskompetanse i arbeid mot mobbing. Dere må sette av tid til å drøfte temaet, og utarbeide skriftlige planer for hvordan dere skal opptre. Planen må dere følge i det daglige arbeidet, og den må evalueres.»

Ut i fra ovenstående forventer revisor at skolene har satt seg mål i det forebyggende arbeidet mot mobbing, at de har planer for å oppnå disse målene og at disse er kjent blant ansatte. Det må innhentes informasjon om status for omfang av mobbing ved skolen og utviklingen i mobbesaker må overvåkes og analyseres. Dessuten må det iverksettes tiltak for å forebygge mobbing. I tillegg skal skolene ha konstituert og avholdt møter i skolemiljøutvalget.

3.2 Data

I denne delen av kapitlet vil revisor presentere data for skolenes forebyggende arbeid mot mobbing. Data som presenteres er hentet fra intervju med ledere, lærere, FAU-ledere og skriftlige spørsmål til alle enhetslederne ved skolene.

3.2.1 Målsettinger, planer og tiltak for et godt psykososialt læringsmiljø

Enhetslederne ved skolene i Selbu viser i intervju til at de har planer for læringsmiljøet. Da først og fremst virksomhetsplaner som angir mål, og handlingsplaner for et godt psykososialt læringsmiljø. Alle skolene har målsetting om et godt/trygt/positivt læringsmiljø. Fra virksomhetsplanen til Bell skole kan vi eksempelvis lese at læringsmiljø er et satsningsområde for skolen, og at det er spesifisert tiltak som skal understøtte dette. Lærerne som er intervjuet bekrefter at de kjenner til både virksomhetsplan og handlingsplan for godt psykososialt læringsmiljø/«mobbeplan», og de vet å finne disse planene. De medgir allikevel at de ikke kjenner detaljene i disse planene, og at informasjon til ansatte om innholdet er varierende. Lærer ved ungdomsskolen viser til at handlingsplan for godt psykososialt læringsmiljø gjennomgås i plenum med ansatte hver høst.

Skolene har ulike tiltak for å fremme et godt læringsmiljø, blant annet programmene «Ingen utenfor» og «Steg for steg». Lederne ved barneskolene bekrefter også at deres skoler er mobilfrie. Det vil si at ungene ikke kan bruke mobiltelefon i skoletiden. Tilsvarende gir skolene eksempler på at de initierer aktiviteter på tvers av trinnene for å ufarliggjøre de eldre elevene og skape relasjoner på tvers. Alle skolene praktiserer også en fadderordning hvor 6.trinnselever er faddere for 1.trinnselevne. Ingen av grunnskolene i Selbu har anvendt Skolemegling som tiltak i arbeidet for et godt læringsmiljø. Selbu ungdomsskole er MOT-skole¹ som et ledd i det totale forebyggende arbeidet overfor barn og unge.

Ved barneskolene vises det til LP-modellen² som et godt verktøy for å arbeide med skolemiljø saker. Modellen omfatter analyse og refleksjon i et systemperspektiv, samt tiltaksutvikling og evaluering. Hensikten er å skape læringsmiljø som gir gode betingelser for sosial og skolefaglig læring hos alle elever. Det fremheves at elevene på skoler som arbeider etter LP-modellen opplever: Mindre mobbing, økt sosial kompetanse i form av bedre selvkontroll, tilpasning og selvhevdelse, bedre relasjoner mellom elevene, mellom lærer og elev og mellom lærer og foreldre, sterkere samarbeid mellom lærerne. Miljøet og kulturen i skolen har utviklet seg positivt og elevene får bedre faglige resultater.

Foreldrerepresentantene som revisor har intervjuet viser til at det i hovedsak er stor trivsel blant elevene på skolene, og en opplevelse av at skolens ansatte arbeider godt for å fremme et positivt psykososialt læringsmiljø. Skolehelsetjenesten er tilstede ved alle skolene hver uke.

¹ <http://www.mot.no/>

² <http://laringsmiljosenteret.uis.no/prosjekter-og-programmer/lp-modellen/>

I tillegg til å møte klasser og grupper etter fastsatt program, så følger de opp enkeltelever etter behov. Helsesøster har møter med skolens ledelse og lærere regelmessig.

Det er også et ledd i det forebyggende arbeidet at barnehager og skoler har dialog ved overganger. Det være seg overganger mellom barnehage og skole, eller mellom de ulike skoleslagene. I Selbu er det i skolenes årshjul etablert at det gjennomføres overgangssamtaler fra barneskole til ungdomsskole, og fra ungdomsskole til videregående skole. I intervju bekreftes at samtaler gjennomføres og at informasjon om eventuelle utfordringer knyttet til elevgrupper og enkeltelever overleveres. Rektor på Selbu vgs bekrefter at det er god dialog med ungdomsskolen.

3.2.2 Kartlegging og analyse av psykososialt læringsmiljø

Både for å forebygge og avdekke utfordringer knyttet til det psykososiale læringsmiljøet er det viktig å innhente informasjon og analysere/vurdere denne opp mot mulige tiltak fra skolens side. Slik informasjon er viktig, både med tanke for hvilket omfang og hvilken type tiltak som kan være nødvendig. Utdanningsdirektoratet har blant annet lagt til rette for at skolene hvert år skal gjennomføre elevundersøkelsen, slik at skolene systematisk innhenter informasjon om læringsmiljøet og kan gjøre vurderinger i eget utviklingsarbeid. Det er forskriftsfestet at skolene skal gjennomføre elevundersøkelsen årlig. Revisor har derfor søkt å belyse hvordan resultater fra elevundersøkelsen analyseres, vurderes og anvendes i skolene.

Rektorene ved skolene forteller i intervju at de gjennomfører elevundersøkelsen i tråd med føringene fra utdanningsdirektoratet. Når resultatene foreligger, så gjennomgås disse på skolenivå og presenteres for lærerne. Ved ungdomsskolen gjennomføres egen trivselsundersøkelse for 8. og 9.trinn. Det er noe ulik praksis for hvordan resultatene brytes ned på trinn og klasser, og hvordan lærerne arbeider med disse resultatene. Rektor på ungdomsskolen sier følgende om arbeid med elevundersøkelsen:

«Lærerteamene analyserer resultatene for sine trinn, og prøver å identifisere hvor man bør sette i gang tiltak. Det varierer fra år til år når det gjelder hva som kommer frem. Eksempelvis så vi at det forekom en del uheldig adferd i 8. klasse. Ingen hadde meldt inn saker om mobbing, men det fremkom i undersøkelsen at alt ikke var greit – selv om det var noen misforståelser omkring hva som er mobbing og ikke. Vi satte da inn tiltak mot dette og så ganske raskt en klar bedring.»

Ved barneskolene presenteres resultatene og gjennomgås av lærerne. Revisor har ikke informasjon om at dette har medført spesielle tiltak fra skolens eller lærernes side. Både

ledelse og lærere ser at elevundersøkelsen kan gi viktig kunnskap om læringsmiljøet ved skolene. Det synes allikevel å være stor enighet blant både ledelse og ansatte om at andre kilder til informasjon er like viktige. Elevsamtaler og kontaktsamtaler med hjemmet gjennomføres minimum to ganger årlig og gir god informasjon om enkeltelevens opplevelse av skolehverdagen. Det fremheves også av flere at skolene og klassene er relativt små, og det gir mulighet for å ha god oversikt over hva som rører seg i elevmiljøet.

3.2.3 Skolemiljøutvalg

Alle skolene er pålagt å ha et skolemiljøutvalg bestående av representant fra kommunen, ledelse, ansatte, foreldre og elever, hvor foreldre og elever skal være i flertall. Skolen har plikt til å holde skolemiljøutvalget løpende orientert om saker som har betydning for skolemiljøet og har rett til å uttale seg i alle saker som berører skolemiljøet. Revisor har bedt rektorene om å skriftlig bekrefte om de har avholdt skolemiljøutvalg i tråd med lovkravet siste to år. Svarene er summert i tabell 1. Øverbygda skole svarer at de ikke har avholdt skolemiljøutvalg i tråd med loven, mens øvrige skoler svarer at utvalget er konstituert og møter avholdt.

Tabell 1. Skolemiljøutvalg

Skolemiljøutvalg i tråd med lovkrav siste to år	Skolens svar
Bell skole	Ja
Selbustrand skole	Ja
Selbu ungdomsskole	Ja
Øverbygda skole	Nei

Kilde: Revisjon Midt-Norge

I intervju framkommer at det er utfordrende for skolene å finne en form og en funksjon på skolemiljøutvalgene, slik at utvalget og møtene oppleves som nyttige for alle parter. De skolene som avholder møter i skolemiljøutvalget benytter seg av lovens mulighet til å anvende samarbeidsutvalget som skolemiljøutvalg. Da suppleres utvalget, eller representanter fratrer, slik at elever/foreldre har flertall. Innholdet i disse møtene består gjerne av orienteringer fra rektor vedrørende skolemiljø saker.

3.3 Revisors vurdering

Skolene i Selbu synes å ha målsettinger og planer for arbeid med det psykososiale læringsmiljøet. Gjennom intervju er det også synliggjort en rekke tiltak som skal bidra til et godt psykososialt læringsmiljø og forebygge mobbing. Lærerne virker å kjenne til mål og planer, men de har i varierende grad et aktivt forhold til disse. Skoleledelsen ved skolene viser til at de har praksis for å informere ansatte om planene tidlig i skoleåret, og ansatte bekrefter dette.

Revisor vurderer at skolene arbeider systematisk med mål, planer og tiltak i det forebyggende arbeidet.

Skolene gjennomfører ulike kartlegginger av læringsmiljøet. Resultater fra elevundersøkelsen vurderes av skoleledelsen og presenteres for ansatte. I noen grad brytes resultater ned på trinn, slik at lærerne kan vurdere utfordringer og eventuelle tiltak. Det vurderes som positivt at skolene legger denne informasjonen til grunn for tiltak og forbedringsarbeid.

Tre av fire skoler viser til at de har konstituert og avholdt møter i skolemiljøutvalget. På bakgrunn av intervjuinformasjon kan det tyde på at møtene i skolemiljøutvalgene bærer preg av orienteringer om skolemiljøet, mer enn at de aktivt og strategisk bidrar inn i utviklingen av et godt læringsmiljø. Revisor vurderer derfor at en skole ikke tilfredsstillende lovens krav, og at øvrige skoler har en utfordring knyttet til å engasjere utvalget i oppgaver som oppleves nyttige for ansatte, elever og foreldre.

Nylig gjennomført forvaltningsrevisjon i Sør-Trøndelag fylkeskommune viser at de videregående skolene har målsettinger, planer og rutiner på plass i det forebyggende arbeidet, og at man anvender kartlegginger av læringsmiljøet i eget forbedringsarbeid. De videregående skolene har tilsvarende utfordringer når det gjelder opprettelse og arbeid i skolemiljøutvalg. Funnene i grunnskolene i Selbu er derfor i stor grad sammenfallende med funnene i videregående opplæring i Sør-Trøndelag.

4 Avdekking av mobbing

I dette kapittelet tar revisor for seg andre del av den overordnede problemstillingen. Her fremlegges data for hvordan skolene og ansatte ved skolene arbeider for å avdekke mobbing.

4.1 Revisjonskriterier

I §9a-3 i opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet 1998) andre avsnitt, understrekes ansvaret for skolens ansatte i forhold til å avdekke utfordringer i det psykososiale læringsmiljøet.

«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.»

Sammenholdt med § 9a-4 om at skolen skal arbeide aktivt og systematisk for at loven blir overholdt, så betyr dette at skolene også må arbeide planmessig i forhold til å avdekke mobbing. Revisor har utledet at følgende forutsetninger bør være tilstede for at skolene skal sies å kunne arbeide aktivt og systematisk for å avdekke mobbing:

- Ansatte bør ha kunnskap om tegn på mobbing
- Ledelsen må jevnlig og systematisk dele kunnskap om mobbing
- Ledelsen må ha gjort vurdering av tilgjengelig informasjon om læringsmiljøet og iverksatt tiltak for å identifisere eventuell mobbing.

4.2 Data

I det følgende gjengis data for hvordan skolene og ansatte arbeider for å avdekke mobbing i grunnskolene i Selbu.

4.2.1 Kunnskap om mobbing

Lærerne som er intervjuet henviser i stor grad til kunnskap om mobbing gjennom Olweus-programmet og skolenes handlingsplaner for godt psykososialt læringsmiljø. Enkelte refererer til at man underviser i Nettvett og inkluderer noe om digital mobbing. Ut over dette har ingen av skolene iverksatt noen kompetansehevingstiltak overfor lærerne knyttet til mobbing eller godt psykososialt læringsmiljø. Lærerne fremhever imidlertid at temaet mobbing ofte diskuteres i kollegiet eller i lærerteamene, noe som bidrar til kunnskapsdeling og erfaringsoverføring. Dette gjelder både i forhold til forebyggende arbeid og i forhold til å avdekke mobbing. Flere av informantene mener at det også overføres kunnskap om mobbing

og psykososialt læringsmiljø når man iverksetter tiltak/programmer som «Steg for steg» og «Ingen utenfor».

4.2.2 Avdekking av mobbing

Både lærere og ledelse mener at handlingsplikten i §9a-3 er godt kjent blant skolens ansatte, dvs at man griper inn overfor krenkelser, trakassering, diskriminering og mobbing, og at man varsler skolens ledelse. Rektorene medgir allikevel at mobbesakene i stor grad meldes av foreldre. Skolen fanger gjerne opp krenkelser og trakassering som skjer i skoletiden, men uttrykker at det er mer utfordrende å avdekke mobbing.

Skolene er oppmerksomme på hvilke områder på skolen og hvilke tidspunkter i skoletiden hvor uheldige ting kan oppstå. Da er det gjerne forsterket tilsyn og observasjon av disse områdene på gitte tidspunkt. Skolehelsetjenesten bekrefter at de tar kontakt med skoleledelsen om de mistenker at mobbing foregår, og de bistår gjerne videre med oppfølging av elever og eventuell henvisning til andre instanser.

4.3 Revisors vurdering

Lærerne tilkjenner i intervju at de har kunnskap om hva mobbing er og hvordan man kan avdekke at mobbing foregår. Ledelsen ved skolene informerer systematisk om skolens handlingsplaner for et godt psykososialt læringsmiljø. Det er diskusjoner blant personalet om temaet og til en viss grad settes temaet på dagsorden gjennom ulike forebyggende programmer.

Med bakgrunn i at ledelse og lærere kjenner resultatene fra de årlige elevundersøkelsene, og at det fattes relativt få enkeltvedtak (kap 5), så burde man søke oppdatert kunnskap og spre kunnskap om hvordan man på en aktiv og systematisk måte kan søke å avdekke mobbing blant elevene. Ledelsen må også forsikre seg om at elevundersøkelsen gjennomføres på en god og tillitvekkende måte, slik at man kan ha tillit til at resultatene er riktige.

Revisor vurderer derfor at skolene til en viss grad arbeider systematisk med å avdekke mobbing, men omfanget av kompetansetiltak og aktivt arbeid for å avdekke mobbing er for svakt. Dette inntrykket forsterkes av at majoriteten av saker som avdekkes meldes av foreldre. Funnene er tilsvarende for de videregående skolene i Sør-Trøndelag.

5 Oppfølging av mobbesaker

I dette kapittelet legger revisor fram data for skolenes håndtering og oppfølging av konkrete mobbesaker. Altså om skolene har rutiner/prosedyrer for å håndtere meldinger/varsel om mobbing, om rutinene følges, om det fattes enkeltvedtak, hvilke tiltak iverksettes og om sakene følges opp til de er løst.

5.1 Revisjonskriterier

Tilsvarende kapittel 4 er det §9a-3 som er utgangspunktet for revisjonskriterier når det gjelder oppfølging av konkrete mobbesaker. Det er krav til at skolene skal ha rutiner for å håndtere saker ved brudd på §9a-3.

Utdanningsdirektoratet anbefaler i sin veileder å legge følgende praksis til grunn når en mobbesak er avdekket:

- Sikre nødvendig informasjon om relevante hendelser og situasjoner
- Samtaler med eleven som er utsatt for mobbing
- Samtaler med foreldre til den som er mobbet
- Samtale med eleven(e) som mobber
- Samtale med foreldre til den som mobber
- Enkeltvedtak om hva skolen iverksetter av tiltak
- Jevnlig oppfølging (samtaler) til mobbingen har opphørt
- Involvere eksterne aktører ved behov (PPT osv)

5.2 Data

Under følger data for om skolene er kjent med prosedyrene for håndtering av mobbing, hvordan meldinger om mobbing håndteres og hvordan sakene følges opp.

5.2.1 Rutiner ved varsling av mobbing

Rektorene ved skolene i Selbu bekrefter at de har handlingsplaner for psykososialt læringsmiljø. Foruten at planene beskriver skolens forebyggende arbeid, så er handlingsplikten til lærerne beskrevet, og det gis konkrete instruksjoner for hva som skal skje når mobbing mistenkes eller er avdekket. Rutinene beskriver informasjonsinnhenting og sikring av dokumentasjon, og de er detaljert i forhold til samtaler med mobbeoffer og foreldre. Videre viser rutinene til samtaler med mobber og mobberens foreldre. Det understrekes at alle samtaler skal være strukturert og godt forberedt, og at samtalen skal dokumenteres gjennom referat. Det er også tips og råd til hvordan man skal opptre i de ulike samtalen.

Rutinene følger lovens ordlyd når det gjelder å fatte enkeltvedtak i sakene, dvs at det er rektor som avgjør om vedtak skal fattes. Avdekkes mobbingen som følge av en henstilling fra elev eller foreldre vedrørende det psykososiale miljøet, så skal det fattes enkeltvedtak. Rutinene inneholder et eget punkt om dokumentasjon av tiltak i mobbesaker.

Gjennom intervju tilkjenner lærerne at de vet at skolen har rutiner for å håndtere mobbesaker. Disse rutinene er i varierende grad et tema i diskusjoner blant lærerne, da omfanget av mobbing i grunnskolene er lite. De presiserer allikevel at de vet hvor rutinene finnes og at de tas fram ved behov. Enkelte av rektorene har presisert at disse rutinene er viktige og til god hjelp for skolen når saker avdekkes. Ved at man har rutiner, så vet man at man håndterer sakene innenfor lov og regelverk og god praksis for denne typer saker. Foreldreprerentantene viser til at de har liten kjennskap til hvordan skolene håndterer enkeltsaker i praksis.

5.2.2 Behandling av mobbesaker

Revisor har gjennom intervju fått flere gode beskrivelser av hvordan skolene opptrer i mobbesaker. Det handler i første rekke om å ta vare på den eleven som blir utsatt for mobbingen. Dernest er det viktig at eleven som blir mobbet får komme med sin historie og versjon av hva som har hendt og hvem som har vært involvert. Videre informeres foreldrene til den som har vært utsatt for mobbingen. Alle de som revisor har intervjuet bekrefter at disse innledende tiltakene skjer veldig raskt og gjerne samme dag som det er avdekket. Så tas det en prat med mobberen og dennes foreldre. Alle disse samtalenes dokumenteres gjennom referater. Når fakta i sakene er kommet fram, så tar rektor en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes, da i samråd med kontaktlærer og eventuelle eksterne instanser. Ofte ender dette med at rektor fatter et enkeltvedtak som spesifiserer tiltak, og som inneholder begrunnelse for vedtaket. Tiltakene er i stor grad basert på en samtaleoppfølging med mobbeoffer, og eventuelt mobber. Lærerne fremhever at dette gjerne skjer i en kombinasjon med økt fokus på læringsmiljø i trinn/klasse på samme tidspunkt.

5.2.3 Oppfølging og bruk av enkeltvedtak i mobbesaker

Skolene har en ambisjon om å ta tak i mobbesaker raskt og at man løser sakene på lavest mulig nivå. Rektor på ungdomsskolen viser til at man nok skulle fattet vedtak i flere saker angående psykososialt miljø. Han presiserer at man tar alle sakene på alvor og at de jobber intenst med å løse de sakene som dukker opp. I de sakene med alvorlig karakter blir det ifølge rektor alltid fattet enkeltvedtak. Revisor har innhentet opplysninger om hvor mange enkeltvedtak som er fattet i mobbesaker ved de ulike skolene siste to skoleår. I skoleåret

2013/14 ble det fattet to enkeltvedtak til sammen ved de fire skolene. For skoleåret 2014/15 ble det fattet ett enkeltvedtak totalt for de fire skolene (Vedlegg 1). Går man til elevundersøkelsen og ser på andelen elever som oppgir å være mobbet ved skoler i Selbu i disse skoleårene, så tilsvarer dette hhv 57 elever (2013/14) og 38 elever (2014/15).

Revisor har, som en del av sine undersøkelser, bedt alle skolene om dokumentasjon for de to siste mobbesakene som har vært ved egen skole, dvs enkeltvedtak og underliggende dokumentasjon. I tabellen under vises resultatene fra revisors gjennomgang med vekt på viktige elementer i saksbehandlingen.

Tabell 2. Enkeltvedtak vedrørende mobbing

Formkrav enkeltvedtak	Øverbygda 1	U.skole 1	U.skole 2	Bell 1	Bell 2
Framgår angivelig brudd på 9A-1	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Forsvarlig utredet (faktaframstilling)	?	Ja	Ja	Ja	Ja
Begrunnelse for vedtaket	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vedtaket individualisert	(Ja)	Ja	Ja	Ja	Ja
Framgår hvilke tiltak som skal bidra til å tilfredsstillere 9A-1	Ja	Ja	Ja	(-)	Ja
Snarest mulig (fra forhold er avdekket/meldt til vedtak er fattet)	7 dgr	(-)	13 dgr	(-)	18 dgr
Skriftlig underrettelse av part(er)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Opplyses klageadgang	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Kilde: Revisjon Midt-Norge

Vi ser av den skjematiske framstillingen i tabellen over at det er fem saker med enkeltvedtak som er vurdert. Øverbygda skole har hatt én sak, mens Selbustrand skole ikke har hatt mobbesaker med enkeltvedtak.

Av tabellen ser vi at Øverbygda skole sitt vedtak i all hovedsak tilfredsstillere kravene til enkeltvedtak. Faktaframstillingen i vedtaket er noe knapp og tiltaksbeskrivelsen retter seg i stor grad mot oppfølging av en gruppe elever/foreldre.

Ved ungdomsskolen tilfredsstillere begge enkeltvedtakene kravene til enkeltvedtak. Til begge vedtak var vedlagt meldingskjema hvor saksgang framgår. I den ene saken er enkeltvedtak fattet ca 6 mnd etter at saken var avdekket. For begge saker henvises til brudd på §9a-3, der det korrekte ville være å henvise til at det også er et brudd på §9a-1.

Ved Bell skole tilfredsstillere begge enkeltvedtakene kravene til enkeltvedtak. Årsaken til at tabellen viser at det er mangelfull informasjon om hvilke tiltak som skal iverksettes, er at

vedtaket konkluderte med at §9a-1 var oppfylt for denne eleven. Bell skole anvender utdanningsdirektoratets mal for enkeltvedtak.

Fra Selbustrand skole har revisor fått dokumentasjon for to hendelser knyttet til det psykososiale læringsmiljøet. Ved begge hendelsene ble det brukt meldingsskjema, og iverksatte tiltak var som ved mobbesaker. I begge saker ble det vurdert at dette var enkelthendelser/krenkelser, og det ble ikke fattet enkeltvedtak.

5.3 Revisors vurdering

Grunnskolene i Selbu har rutiner for å håndtere mobbesaker som avdekkes, og rutinene er i tråd med de anbefalinger utdanningsdirektoratet gir i sin veileder. Rektorene (og lærerne) har gitt beskrivelser av hvordan mobbesaker er fulgt opp i praksis, og denne praksisen harmonerer godt med de rutinene som er utarbeidet. Revisors gjennomgang av dokumentasjon i mobbesaker viser at skolene følger kravene i forvaltningsloven når det gjelder å fatte enkeltvedtak. Det er allikevel lagt fram data som tyder på at det fattes for få enkeltvedtak i forhold til mobbing av elever. Det er langt flere elever i grunnskolen i Selbu som oppgir å være mobbet enn det omfanget av enkeltvedtak tilsier. Det er flere mulige årsaker til dette; det avdekkes for få saker, sakene løses uten bruk av enkeltvedtak og feilrapportering/upålitelige data. Revisor vurderer allikevel at skolene i Selbu arbeider tilfredsstillende med å håndtere mobbesaker. Praksis for oppfølging av mobbesaker i skolene i Selbu synes i stor grad å sammenfalle med praksis i videregående skole.

6 Høring

I tråd med revisjonsforskriften er et utkast til rapport oversendt til Selbu kommune, slik at rådmannen får tilkjennegi sitt syn. Det ble gjennomført høringsmøte med rådmann og oppvekstsjef den 25.05.16. Godkjent referat fra møtet framgår i Vedlegg 2 i denne rapporten. Det framkom ingen opplysninger i høringsmøtet som har medført endringer i rapporten.

7 Konklusjoner og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor søkt å besvare om det *arbeides aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i grunnskolene i Selbu kommune?*

7.1 Konklusjon

Revisor konkluderer at skolene i hovedsak arbeider aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing. Det er gjennom rapporten allikevel påpekt svakheter i skolenes arbeid. Dette gjelder i hovedsak etablering og oppgaver knyttet til skolemiljøutvalg. For at utvalget skal fylle sin rolle som pådriver for et godt skolemiljø, så må de involveres i oppgaver som oppleves som nyttige av alle parter. Dernest synes skolene å ha en utfordring knyttet til å avdekke mobbing i skolen. Det er dokumentert at det er langt flere elever som oppgir å være mobbet sammenlignet med de enkeltvedtak som er fattet i mobbesaker.

7.2 Anbefalinger

Rådmannen anbefales å:

- Sørge for at ordningen med skolemiljøutvalg fungerer i tråd med intensjonen bak loven.
- Sørge for at ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kunnskap om hvordan mobbing kan avdekkes.

Kilder

Kunnskapsdepartementet, 2006. *Forskrift til opplæringslova*, Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>.

Kunnskapsdepartementet, 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*,

Available at: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova)

[61?q=oppl%C3%A6ringslova](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova).

Regjeringen, KS, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, F. for barnehager og S., 2010.

Manifest mot mobbing 2011 - 2015, Available at: <http://mmm.udir.no/>.

Utdanningsdirektoratet, 2011. *Arbeid mot mobbing – Veileder for ansatte og ledere i skolen*.

Available at: <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Arbeid-mot-mobbing/Arbeid-mot-mobbing---rettleiar/>

Vedlegg 1

	Antall enkeltvedtak ift mobbing	Andel elever som oppgir å være mobbet	Beregnet antall elever som blir mobbet	Antall enkeltvedtak ift mobbing	Andel elever som oppgir å være mobbet	Beregnet antall elever som blir mobbet	Andel elever som oppgir å være mobbet	Beregnet antall elever som blir mobbet	Andel elever som oppgir å være mobbet	Beregnet antall elever som blir mobbet	Skolemiljøvalg i siste to år
	2013/14	2013/14	2013/14	2014/15	2014/15	2014/15	2015/16	2015/16	2015/16		
Bell skole	1	14,3	29,89	0	18,5	38,48	10	21,10		Ja	
Selbustrand skole	0	15,4	9,86	0	0,00		Ja	
Selbu ungdomsskole	1	12	17,52	1	0	0	11,9	18,92		Ja	
Øverbrygda skole	0	0	0,00	0	0	0	...	0,00		Nei	
Kommunen totalt	2	11,9	57,26	1	10,9	38,48	6,8	34,75			

Vedlegg 2

Referat fra høringsmøte	Mobbing i grunnskolen
Fra Selbu kommune	Stig Roald Amundsen, rådmann Geir Håvard Mebust, oppvekstsjef
Fra Revisjon Midt-Norge	Tor Arne Stubbe, oppdragsansvarlig
Tid/sted	25.5.16 kl 10, Selbu Rådhus

Rådmannen mener at rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon om mobbing i grunnskolen i Selbu gir et riktig bilde av situasjonen. Rapporten gir et balansert bilde av både positivt arbeid fra ansatte og utfordringer som skolene har.

Det har fra kommunens side vært en satsning på læringsmiljø over tid. Blant annet har alle barneskolelærerne blitt skolert i bruk av LP-modellen for å håndtere utfordringer blant elevene. I tillegg har det vært en stor satsning på klasseledelse og relasjoner gjennom Nea-samarbeidet, og dette er faktorer som er særdeles viktig for et godt læringsmiljø.

Kommunen erkjenner at man ikke har iverksatt spesifikke kompetansehevingstiltak mot mobbing, og at dette vil være et område man har fokus på framover. Da spesielt med tanke på at mobbingen utvikler seg og at den foregår på andre arenaer. Det er spesielt utfordrende å avdekke digital mobbing og skillet mellom skoletid og fritid vil bli mer utvasket. Det handler i stor grad å sette ungene og ungdommene i stand til å ta egne valg og stå opp mot den uretten som utøves mot seg selv og andre. Samarbeidet med MOT er et eksempel på dette, og det er viktig at dette får betydning ut over det enkelte besøket ved skolen.

Rådmannen viser til at mobbing har vært tema på skoleledermøter over en lengre periode og det diskuteres hvorvidt man i større grad skal systematisere arbeid med planer, tiltak og rutiner på kommunenivå. I tillegg bør den enkelte skole i større grad sørge for å være omforent i de tiltak man velger å iverksette. Dette gir sammenheng og forutsigbarhet for elevene.

Rådmannen tar med seg rapporten inn i det eksisterende arbeidet med skolemiljø og ungdomsmiljø i Selbu.



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger
Hovedkontor: Statens hus, Orkanger
lf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no