

FORVALTNINGSREVISJON

Elevenes psykososiale miljø

RAPPORT



Overhalla kommune

Mars 2020

FR1095

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Overhalla kommunes kontrollutvalg i perioden september 2019 til februar 2020.

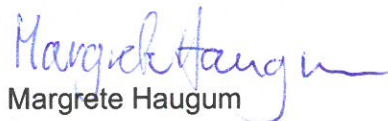
Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommuneloven §23-3 første ledd).

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Margrete Haugum, prosjektmedarbeider Hanne Marit Ulseth Bjerkan, og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Overhalla kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001 (2011).

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 03.03.2020



Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjon om elevenes psykososiale miljø ble bestilt i Kontrollutvalgsmøtet 7. mai 2019. Forvaltningsrevisjonen har behandlet følgende problemstillinger:

- Jobber Overhalla kommune systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø?
- Følger Overhalla kommune opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?

Problemstillingene er knyttet til hvordan kommunen, Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole følger opp bestemmelser i opplæringslovens kapittel 9A, som ble iverksatt høsten 2017. Revisjonskriterier er hentet fra opplæringslovens kapittel 9A.

For å belyse problemstillingene er det gjennomgått dokumenter fra kommunen og skolene, herunder aktivitetsplaner fra begge skolene. Det er gjennomført intervju med skoleeier, skoleledelsen, trinnledere og andre ansatte på skolene. Det ble gjennomført gruppeintervju med tillitselever og foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved begge skolene.

Systematisk arbeid

Høsten 2019 har skolene i Overhalla fått på plass felles rutiner for systematisk arbeid med skolemiljøet. Tidligere har skolene hatt hver sine rutiner knyttet til anti-mobbe programmet Zero. Skolene ser ut til å ha jobbet så godt de har kunnet med 9A saker fram til nå. Det gjenstår å iverksette de nye rutinene. Skolene har arbeidet godt med forebygging og oppfølging, men manglende rutiner har gjort at oppfølgingen har blitt gjort litt ulikt. Skolene har fulgt opp og informert foresatte om deres og elevenes rettigheter, men informasjonen til elevene har ikke vært satt i system.

Skoleledelsen ved Hunn skole deltok i opplæring da de nye bestemmelsene i opplæringsloven kom høsten 2017. Gjennom prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har skolene i tillegg til å arbeide med rutiner, gjennomført kompetanseheving blant de ansatte på skolene. Skolene bruker skolehelsetjenesten, pedagogisk psykologisk tjeneste og andre som støtte i 9A saker og i det forebyggende arbeidet.

Aktivitetsplikten

Ansatte ved skolene følger med og griper om nødvendig inn i situasjoner som oppstår på skolene. Opplæringen ansatte har fått i prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har gitt dem en trygghet i å håndtere hendelser og adferd. Det er litt uklart hvem det skal varsles til og noen ganger varsles det til kontaktlærer i stedet for til rektor. I alvorlige tilfeller kan det varsles til rektor. Med iverksettelsen av de nye rutinene ser det ut til at det kan bli klarer at det

skal varsles til rektor. Skolene undersøker hendelser både før det blir en aktivitetsplan og underveis i utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Det har vært en tendens til at skolene har laget mange aktivitetsplaner i fare for å ikke håndtere noen saker. Revisor finner at aktivitetsplanene i de aller fleste tilfeller oppfyller de kravene som stilles til dem. Svakheten er at noen aktivitetsplaner mangler tidfesting av evalueringen. Hvis skolene hadde samarbeidet om oppfølgingen av lovendringene tidligere, ville de kunne blitt litt tryggere på hvordan de skulle håndtere sakene.

Det er behov for å finne en felles måte å dokumentere hendelser i skolehverdagen, og varsel til rektor bør være skriftlig. Revisor vurderer at skolene må være nøye med tidfesting av varsel og dato for ferdig plan, samt at de finner et system for å dokumentere den videre oppfølgingen på. Dokumentasjonen i aktivitetsplanene er varierende. I noen saker kan det være vanskelig å lese tidsforløpet fordi nye opplysninger legges til. Dokumentasjonen er viktig for å vise at skolene har oppfylt aktivitetsplikten.

Konklusjon

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har manglet, men begynner å få på plass et systematisk arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø.

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har fulgt opp aktivitetsplikten, men at dokumentasjonen kunne vært bedre.

Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere at

- Nye rutiner iverksettes raskt
- Det lages en rutine for å ta vare på (skriftlig) observasjoner i hverdagen
- Elevene må informeres om rettighetene til et trygt og godt skolemiljø
- Skoleeier bistår skolene med å finne en løsning på oppdatering av aktivitetsplanene slik at prosessen blir tydelig dokumentert

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Bakgrunn	8
1.4 Metode	9
1.5 Rapportens oppbygging	10
2 Elevenes psykososiale miljø	11
2.1 Nye bestemmelser i 2017	11
2.2 Ungdataundersøkelsen	12
3 Systematisk arbeid	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterier	13
3.3 Systematisk arbeid	13
3.3.1 Rutiner	13
3.3.2 Forebygging og oppfølging	16
3.3.3 Informasjon om rettigheter	20
3.3.4 Kompetanseutvikling	20
3.3.5 Samarbeid	21
3.4 Vurdering	22
3.4.1 Rutiner	22
3.4.2 Forebygging og oppfølging	22
3.4.3 Informasjon om rettigheter	23
3.4.4 Kompetanseutvikling	23
3.4.5 Samarbeid	23
4 Aktivitetsplikten	25
4.1 Problemstilling	25
4.2 Revisjonskriterier	25
4.3 Utøvelse av aktivitetsplikten	26
4.3.1 Følge med og gripe inn	26
4.3.2 Undersøke saken og varsle rektor	28
4.3.3 Aktivitetsplan	29
4.3.4 Dokumentasjon	33
4.4 Vurdering	34
4.4.1 Følge med og gripe inn	34
4.4.2 Undersøke saken og varsle rektor	35
4.4.3 Aktivitetsplan	36
4.4.4 Dokumentasjon	37

5	Høring	38
6	Konklusjoner og anbefalinger	39
6.1	Konklusjon.....	39
6.2	Anbefalinger	39
	Kilder.....	40
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	41
	Vedlegg 2 – Systematiske og kontinuerlige tiltak.....	44
	Vedlegg 3 - Høringssvar.....	45

Figurer

Figur 1.	Skisse av aktivitetsplikten.....	25
Figur 2.	Skisse av aktivitetsplikten.....	43

1 INNLEDNING

Dette kapitlet presenterer bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Forvaltningsrevisjon av elevenes psykososiale miljø er bestilt av kontrollutvalget i Overhalla kommune i møtet 07.05.2019, sak 9/19. I bestillingen ber kontrollutvalget om at det rettes et spesielt fokus på oppfølgingen av aktivitetsplikten i forhold til skjerpingen av opplæringslovens kapittel 9A *Elevene sitt skolemiljø*.

Revisor deltok i bestillingsmøtet og ga innspill til hvordan en forvaltningsrevisjon på elevenes psykososiale miljø kan legges opp. Der ble det presentert at skolens kontinuerlige og systematiske arbeid kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon samt noen av de sentrale kravene i opplæringsloven, eksempelvis aktivitetsplikten.

1.2 Problemstillinger

På bakgrunn av bestillingen ble følgende problemstillinger utarbeidet for å belyse elevenes psykososiale miljø:

- Jobber Overhalla kommune systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø?
- Følger Overhalla kommune opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?

1.3 Bakgrunn

Det er tre grunnskoler i Overhalla kommune. Det er Overhalla barne- og ungdomsskole (OBUS), Hunn skole og Overhalla Montessoriskole. Det er bare OBUS og Hunn skole som er kommunale skoler og som omfattes av forvaltningsrevisjonen.

Hunn skole er en 1-7 skole som ligger på Skage. Den har i skoleåret 2019/20 166 elever. Overhalla barne- og ungdomsskole er en 1-10 skole og ligger i kommunesentret. Skolen har 335 elever i skoleåret 2019/20.

Kommunen hadde en fagsjef for oppvekst fram til 01.01.2020 da vedkommende gikk over i en ny rolle som rådgiver. En ny fagsjef startet i jobben 01.01.2020. Den nyansatte fagsjefen har ikke vært involvert i forvaltningsrevisjonen. Funksjonen fagsjef har løpende tjenestefaglig oppfølging av enhetene innenfor oppvekst og personalansvar for enhetslederne.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen startet med et oppstartsmøte med fagsjef for oppvekst. I revisjonsperioden har fagsjef for oppvekst trappet ned til en 40 prosent rådgiverstilling og ny fagsjef er ansatt. Revisor har ikke intervjuet ny fagsjef, hovedsakelig fordi at revisjonen har sett på det som har skjedd og ikke på hva som skal skje framover.

Revisor har fått tilsendt etterspurt dokumentasjon om rutiner og skjema som benyttes. I tillegg er det hentet informasjon fra kommunens nettside. Revisor har bedt om tilgang til kommunens kvalitetssystem for å se på de nye rutinene som er lagt inn. Dette har vi ikke fått fra Compilo. De nye rutinene er derfor hentet fra en oversikt som skoleeier sendte i november 2019.

Revisor har etterspurt og fått tilsendt 15 aktivitetsplaner, som ser ut til å være fra skoleårene 2017/18 og 2018/19. Det er uklart for revisor om dette er alle aktivitetsplanene som er laget i denne perioden.

Revisor har intervjuet:

- rektor ved begge skolene
- assisterende rektor ved begge skolene
- sju trinnledere fordelt på ulike trinn ved begge skolene
- en SFO leder
- en kontaktlærer

Rektorene har plukket ut personer til intervjuene. Til sammen er det intervjuet 13 ansatte ved skolene. Det ble laget et informasjonsskriv til ansatte som skulle intervjues ved skolene.

I tillegg er det gjennomført gruppeintervju med tillitselever fra og med fjerde klasse ved begge skolene. I forkant at gruppeintervjuet med tillitselevne, ble det laget et informasjonsskriv til foresatte hvor det ble orientert om forvaltningsrevisjonen og planen for gruppeintervjuet med elevene. Det ble presisert at det var frivillig å delta og at elevene hadde muligheten til å ha med seg en foresatt. På Overhalla barne- og ungdomsskole deltok sju elever og på Hunn skole deltok tre elever. I et av intervjuene var det med to foresatte.

Det ble også gjennomført gruppeintervju med foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU). På Overhalla barne- og ungdomsskole deltok 17 foresatte og på Hunn skole deltok åtte foresatte.

I forkant av alle intervjuene ble det laget en intervjuguide med utgangspunkt i intervjuene med skoleledelse og ansatte på skolene. Denne intervjuguiden ble brukt som et utgangspunkt for gruppeintervjuene med tillitselever og FAU, slik at de samme temaene ble berørt, men fra et litt annet perspektiv.

Underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjonen ble det klart at prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har en viktig rolle i arbeidet med skolemiljøet. Det førte til et intervju med utviklingskoordinator for prosjektet, hvor den samme intervjuguiden fungerte som en veileder for intervjuet.

Revisor vurderer at det er samlet inn et tilstrekkelig datagrunnlag for å gjøre vurderinger av kommunens arbeid med skolemiljøet. Dette begrunnes med at ulike aktører, som ledelse, ansatte, elever og foreldre har fått muligheten til å bidra med opplysninger i forvaltningsrevisjonen. Revisor opplever at tilbakemeldingene fra intervjuobjektene i relativt liten grad avviker fra hverandre.

1.5 Rapportens oppbygging

Dette innledende kapitlet presenterer bestillingen, problemstillinger, bakgrunn og metoden som er brukt i forvaltningsrevisjonen.

Kapittel to gir bakgrunnsinformasjon om elevenes psykososiale miljø og de endringene som kom med de nye bestemmelsene i opplæringsloven.

Forvaltningsrevisjonen har to problemstillinger som har fått hvert sitt kapittel, kapittel tre og fire. Til disse kapitlene er det utarbeidet revisjonskriterier som er utledet i vedlegg ett. Videre i kapittel tre og fire er data presentert, og revisor har vurdert funnene i forhold til revisjonskriteriene.

I kapittel fem er det redegjort for at en foreløpig versjon av rapporten har vært på høring hos kommunedirektøren, og kommunedirektørens merknader er tatt inn. Selve høringssvaret fra kommunedirektøren er tatt inn i vedlegg tre.

I kapittel seks konkluderer revisor på problemstillingene og gir anbefalinger.

2 ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

2.1 Nye bestemmelser i 2017

Ifølge opplæringsloven består elevenes miljø av to primære komponenter: fysisk og psykososialt miljø. Denne forvaltningsrevisjonen tar kun for seg elevenes psykososiale miljø.

Skolens psykososiale miljø handler om hvordan ansatte og elever oppfører seg overfor hverandre på skolen. Med psykososialt miljø menes de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om hvordan elevene opplever læringssituasjonen. (Udir, udatert)

Elevenes psykososiale miljø blir ofte relatert til mobbing i skolen. I august 2017 kom det endringer i opplæringsloven med et nytt kapittel 9A *Elevene sitt skolemiljø*, som har strammet inn skolens arbeid. Her heter det at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering og skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljøet og trygghet slik at kravene i kapittel 9A oppfylles.

Selve aktivitetsplikten er gitt i lovens §9A-4. Den omfatter at 1) alle som arbeider på skolen skal følge med og gripe inn mot krenkinger som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. 2) alle som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. 3) ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken. 4) når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. 5) skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. 6) skolen skal lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det gjøres tiltak i en sak. 7) skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø. Det betyr at skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring for elevene. De skal blant annet ikke bli utsatt for krenkende ord og handlinger verken fra medelever eller lærere. Krenkende ord og handlinger kan for eksempel være mobbing, vold, rasisme og utestenging, eller enkeltstående utsagn om utseende eller funksjonshemninger. (Udir, udatert)

Det er elevens egen opplevelse av det psykososiale miljøet som er avgjørende. Hvis det psykososiale miljøet ikke fremmer helse, trivsel og læring, innebærer det at elevens psykososiale miljø ikke er godt nok. Hvis eleven opplever at noe er ubehagelig og krenkende, skal skolen ta det på alvor.

Begrepet mobbing brukes i dagligtale som en samlebetegnelse for forhold som påvirker elevenes psykososiale miljø. Mobbing blir av Olweus (2013) definert som adferd ment for å påføre skade eller ubehag på andre personer. Det er tre kriterier som er med å beskrive hva mobbing er. Det er at adferden skal være *bevisst*, ha en viss grad av *gjentak* og *ubalanse* i makt. (Olweus, 2013)

Mobbing kan være både fysisk og verbal samt direkte og indirekte. Tøysing, tulling, terging og erting er en del av barn og unges sosialisering. For noen barn betyr ikke erting så mye, men for andre kan det være svært alvorlig (Dalbakk, 2010). Forskning viser at mobbing har negative konsekvenser for den som blir mobbet i form av dårlig selvbilde, angst, depresjon, selvmordstanker, tristhet, håpløshet, mangel på energi og pågangsmot (Dalbakk, 2010). Forskningen viser også at mobberne er overrepresentert blant kriminelle (Olweus, 2013).

En autorativ klasseledelse og sterk skoleledelse som klart uttrykker sitt standpunkt i forhold til mobbing kan bidra til å redusere omfanget av mobbing i skolen (Dalbakk, 2010).

2.2 Ungdataundersøkelsen

Ungdataundersøkelsen fra 2017 viser at 16 prosent av elevene i Overhalla oppgir at de blir mobbet hver 14. dag eller oftere (8 prosent på landsbasis). Elevundersøkelsen viser at sju prosent blir mobbet de siste månedene på landsbasis og på sjuende trinn i Overhalla oppgir 14 prosent at de har blitt mobbet, og for tiende trinn er resultatet unntatt offentlighet i skoleåret 2018-19 (tallene gjelder offentlig skole). De to foregående skoleårene har det vært 21,7 prosent og 11,4 prosent som har oppgitt at de har blitt mobbet de siste månedene på tiende trinn. En nærmere undersøkelse av resultatene viser at dette omfatter både mobbet av andre elever, voksne og digital mobbing.

Resultatene fra elevundersøkelsen for skoleåret 2019/20 er publisert og viser at 14,3 prosent av elevene i tiende klasse oppgir at de blir mobbet på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, mens tallene for sjuende trinn er unntatt offentlighet. (www.skoleporten.no)

3 SYSTEMATISK ARBEID

Dette kapitlet handler om hvordan kommunen og skolene jobber systematisk med skolemiljøet.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet systematisk arbeid.

- Jobber Overhalla kommune systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø?

3.2 Revisjonskriterier

Opplæringsloven LOV-1998-07-17-61 er lagt til grunn for utledningen av følgende revisjonskriterier i vedlegg en.

- Skolen skal ha rutiner for å arbeide systematisk med elevenes psykososiale miljø
- Systematiske forebygging og oppfølging av det psykososiale miljøet
- Skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene
- Skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø (psykososialt)
- Samarbeid mellom tjenester for å forebygge problemer i det psykososiale skolemiljøet

3.3 Systematisk arbeid

I dette kapitlet presenteres data fra kommunale dokumenter og intervju med skoleeier, ledelsen og ansatte ved Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole (OBUS), utviklingskoordinator for prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*, tillitselever ved skolene og foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved skolene.

3.3.1 Rutiner

Fagsjef oppvekst forteller at etter innføringen av kapittel 9A i opplæringsloven har kommunen prøvd å følge opp bestemmelsene. Kommunen fikk rett etter at de nye bestemmelsene trådte i kraft høsten 2017 en sak som ble meldt til Fylkesmannen. Denne saken ga kommunen nyttige erfaringer og kommunen har jobbet mye med rutiner og prosesser etterpå.

En fra skoleledelsen forteller at det ble lagt et større ansvar på skolene da endringene i 9A kom. På Hunn skole ble det arbeidet med aktivitetsplikten og laget en systematikk og mal for å utarbeide aktivitetsplan. Arbeidet ble gjort for å sikre at alle sakene ble behandlet likt og for at skolen skulle holde seg innenfor fristen på ei uke. Rutinene gjennomgås med ansatte på planleggingsdager. Det ligger til grunn for rutinene at skolen skal jobbe kontinuerlig med

skolemiljøet og at alle skal ha det trygt og godt på skolen. Det første året hadde skolen mer fokus på tiltak, enn det systematiske arbeidet. Det var ofte tiltak på klassenivå, og ikke like mye fokus på skolesystematikken. Etter tips og veiledning fra Fylkesmannen har skolen blitt bedre til å skille tiltakene på individ-, klasse- og skolemiljønivå.

Begge skolene har brukt anti-mobbe programmet Zero siden 2007 og mange ansatte kjenner programmet godt. Zero har en forbyggende del og det finnes en metodikk som er brukt til å løse 9A saker.

Hunn skole har en *Handlingsplan mot mobbing*. Den er ikke datert og det er vanskelig å si når den er laget. Den finnes på kommunens hjemmeside <https://www.overhalla.kommune.no/zero-mobbing.430394.no.html> (nedlastet 03.03.2020). Planen ser ut til å bygge på Zero. Planen har fire hoveddeler. Det er avdekking, forebygging, problemløsning og kontinuitet. Det ligger skjema for hendelsesrapporter for småtrinnet og mellom trinnet. Handlingsplanen nevnes ikke i intervjuene, men elementer fra den trekkes fram.

I 2018 startet prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* og det har bidratt til at 9A-arbeidet har blitt et satsingsområde. Prosjektet ble startet opp med bakgrunn i lav score på elevundersøkelsen og skal vare i to år, ut 2020. Utviklingskoordinator startet høsten 2018 med å lag et årshjul over det arbeidet som kommunene allerede gjorde for skolemiljøet. I prosjektet står kommunen fritt til å velge hvordan arbeidet skal legges opp etter kommunens behov. Arbeidet har ingen fast mal, men tiltakene som iverksettes skal være forskningsbasert. Målet er et årshjul, og at kommunens barnehager og skoler skal bli mer samkjørte. I 2020 skal elevene involveres i prosjektet.

I prosjektet har fagsjef oppvekst, rektorene og utviklingskoordinator for *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* arbeidet sammen for at rutiner og prosesser skal gjøres likt ved skolene. Det er laget felles rutiner og skjema for blant annet alle typer samtaler som følger med en 9A-sak. Skolene har hatt ulike maler for aktivitetsplaner fram til nå og Hunn skole har utarbeidet grunnlaget for felles aktivitetsplan, mens det er laget et nytt meldeskjema. Disse rutinene ble ved slutten av 2019 lagt inn i kommunens kvalitetssystem. Ansatte som revisor intervjuet i begynnelsen av januar 2020 visste at det var utarbeidet nye rutiner, men de var ikke informert om innholdet i dem. I mappen Skole – 9A – Rutiner og skjema i kvalitetssystemet ligger følgende dokumenter.

- Skole – 9A – 00 – Rutine for arbeidet med §9A i Lov om opplæring
- Skole – 9A – 01 – Varslings skjema
- Skole – 9A – 02 – Observasjonsskjema
- Skole – 9A – Skjema 1a – Avdekkende samtale med elever
- Skole – 9A – Skjema 1b – Samtale med foresatte til krenket elev

- Skole – 9A – Skjema 1c – Stoppsamtale med elev som krenker/mobber
- Skole – 9A – Skjema 1d – Gruppesamtale med elever
- Skole – 9A – Skjema 1e – Samtale med foresatte til mobber/krenker
- Skole – 9A – Skjema 2a – Samtale med elev og foresatt til den som er krenket
- Skole – 9A – Skjema 2b – Samtale med elev og foresatte til mobber
- Skole – 9A – Skjema 3a – Samtale med elev og foresatte til mobber
- Skole – 9A – Skjema 3b – Samtale med elev og foresatte til den som er mobbet
- Skole – 9A – Skjema 4 – Varsel til skoleeier

En av de i skoleledelsen opplyser at felles mal for aktivitetsplan skal utarbeides våren 2020 og er ikke lagt inn i kvalitetssystemet enda.

De nye rutinene og skjemaene har vært diskutert med Fylkesmannen for å sikre at de blir best mulig. Fagsjef oppvekst forteller at det ikke er avklart om de nye rutinene og dokumentene skal inngå i eksisterende Zero-planer i tillegg til å systematiseres i avvik- og kvalitetssystemet til kommunen. Overhalla barne- og ungdomsskole prøver å oppdatere Zero etter 9A. Nye 9A er bredere og gir en bedre sammenheng. Zero inneholder også et planmessig, forebyggende arbeid i klassene. Skal Zero brukes videre må det oppdateres, og programmet vedlikeholdes ikke lengre av de som ga det ut.

Både lærere og assistenter har vært involvert i utarbeidelse av tilsynsinstruksen ved Hunn skole. Den senere tiden har skolen jobbet med å utvikle rutiner for klasseledelse og oppstart/ avslutning av timer/dag. Tanken er at slike rammer bidrar til å fremme trygghet og trivsel for elevene. Rutinene på hvordan voksne skal oppføre seg er gjennomgått, og disse henger oppslått i gangene. Revisor har sett denne rutinen og aktuelle punkter er:

- Vis nulltoleranse overfor mobbing/uønska adferd som
 - stygg munnbruk
 - slag, spark
 - utestenging
 - lekeslåssing
 - andre krenkelser
- Grip inn tidlig. Sjekk, bryt inn i leiken, spør. Positiv holdning, forklar hvorfor du stopper adferden

FAU ved Hunn skole opplever at skolen har gode rutiner for mobbesaker. FAU ved OBUS sier at skolen prøver så godt de kan å lage et godt skolemiljø.

Hunn skole har også en aktivitetsplan for å sikre elever et trygt og godt skolemiljø. Innholdet i denne omtales nærmere under forebygging og oppfølging.

3.3.2 Forebygging og oppfølging

Begge skolene har brukt anti-mobbeprogrammet Zero, som inneholder en forebyggende del, siden 2007. Skoleledelsen ved en skole forteller at skolen ikke har vært god nok på forebyggende arbeid og prøver å arbeide med det. En trinnleder forteller at Zero-programmet har bidratt til å få struktur inn i skolen.

Forebygging ved Overhalla barne- og ungdomsskole

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole er det OBUS-samling i *Horisonten* en gang hver måned, med innslag fra klassene og felles sang eller dans. OBUS har vennskaps-uke, som de får gode tilbakemeldinger på. På ungdomstrinnet arrangeres det bli-kjent dag, hvor elevene settes sammen i grupper på tvers av trinnene for å bli bedre kjent.

Tillitselevne på ungdomstrinnet ønsker flere sosiale opplegg og turer. Det har blitt mer grupperinger på ungdomsskolen, og turer og aktiviteter kan bidra til å bedre miljøet på tvers av grupperingene.

Kommunen har et ordensreglement og ved Overhalla barne- og ungdomsskole har de hatt en prosess med å utarbeide retningslinjer for håndheving av ordensreglementet. Retningslinjene er laget i en felles prosess med elever og ansatte, og FAU er informert. Klassene utarbeider klasseregler selv sammen med læreren.

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole, som har ungdomstrinnet, har de MOT og programmet *Skolen som samfunnsbygger*. Det er MOT-økter i klassene og her tas det planmessig opp tema som handler om å sette ungdommene i stand til å håndtere situasjoner. MOT bidrar til at alle lærere får skoling i MOT-tankegangen og får en del verktøy. Som et ledd i MOT velges det ut fire unge motivatorer fra niende og fire fra tiende trinn etter søknad. Motivatorene får et utvidet ansvar for elevmiljøet og kan få spesielle oppdrag, eksempelvis inkludering. De er også på besøk hos sjuende trinn ved begge skolene, som et ledd i overgangen til ungdomsskolen. Tillitselevne er fornøyd med MOT og opplever at MOT tar opp andre viktige tema som ikke tas opp i skolen. FAU sier at MOT bidrar til å skape et godt miljø.

FAU har engasjert seg i inkludering og laget kjøreregler for klassene, eksempelvis bursdagsinvitasjoner, gaver og sosiale treff i klassene. Skolen ønsker at alle klasser har familiegrupper slik at foreldrene blir bedre kjent. Elevene har det bedre når foreldregruppen fungerer bra. Dette vises godt i ungdomsskolen for det er da det settes på prøve.

FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at OBUS har vennegrupper med varierende erfaring. FAU har inntrykk av at lærerne har fokus på godt skolemiljø. FAU forteller at lærerne minner foresatte på å planlegge treffpunkt utenfor skolen, og noen trinn har hatt

ulike aktiviteter. FAU trekker fram at ressursbruken påvirker skolemiljøet, fordi klasse miljøet blir påvirket av elever som trenger ekstra støtte, men som ikke får det. FAU trekker også fram sosiale medier som en kilde til at det oppstår situasjoner, gjerne utenfor skolen. Slike forhold tar elevene med seg på skolen og det kan være vanskelig å oppdage både for foresatte og lærere.

FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at det er en praksis at foresatte skal informere hverandre hvis noen blir utestengt, og utestengning er tema i elev- og utviklings-samtaler. Et medlem forteller at elevene har fått beskjed av læreren om å stå i en U-form og ikke lukket sirkel, slik at det skal være åpent for andre.

Forebygging ved Hunn skole

Hunn skole har faste årshjuls-aktiviteter på tvers av trinnene, eksempelvis skogdag og skidag, som gjør at elevene blir kjent med hverandre på tvers av trinnene. Hunn skole har en aktivitetsplan med systematiske og kontinuerlige tiltak for å sikre elevene et trygt og godt psykososialt miljø. Denne planen inneholder tiltak på klassenivå og på skolenivå. Til de enkelte tiltakene er hensikten forklart, og det framgår hvem som er ansvarlig for tiltaket. De systematiske og kontinuerlige tiltakene finnes i vedlegg to. Flere av disse tiltakene nevnes i intervjuene.

Hunn skole har en samarbeidsmetodikk som heter læringsvenn. Revisor har fått beskrivelsen av læringsvenn, som er oppdelt i ulike tiltak på de ulike årstrinnene. Læringsvenn bidrar til at elevene lærer seg å diskutere og jobbe sammen med andre enn sine venner. Denne samarbeidsmetodikken gir systematisk trening på sosial kompetanse, og det medfører mindre utrygghet og færre konflikter. Læringsvenn sikrer at elevene blir inkludert i undervisningen, og blir også brukt ved uteskole og på bussen til svømming. FAU ved Hunn bekrefter at skolen jobber godt med læringsvenn. På småtrinnet har Hunn skole systematiske lekegrupper, som er organisert lek med voksne til stede. Dette er også et ledd i den systematiske opplæringen i sosial kompetanse, og er derfor et viktig forebyggende tiltak.

Assisterende rektor ved Hunn forteller at skolen jobber med å få ting så likt som mulig på alle trinn. Det skal være gjenkjennbart og forutsigbart når elevene skifter lærer. Det arbeides med å få til samme struktur, omforente tanker og holdninger til hvordan ansatte og elever skal ha det. Skolen er opptatt av orden i overgangssituasjoner og at elevene blir sett første time, eksempelvis oppstilling i skolegården eller hilsing når de går inn i klasserommet.

En trinnleder forteller at det gjennomføres tiltak for å sikre overgangen fra barnehage til skole slik at skolestarterne blir kjent med miljøet og lærerne. Før overgangen til ungdomsskolen er elevene fra Hunn og OBUS sammen på leirskole.

Ved Hunn skole deltar elevene i det forebyggende arbeidet gjennom å lage trivselsregler i klassene. Hunn skole har fadderordning for første og andre trinn, hvor sjette og sjuende trinn er faddere. Ved skolearrangement har skolen elevverter som får ansvar for ulike oppgaver. Skolen har brukt samtale-kort (konfliktkort) når det har vært konflikter på lavt nivå, men dette er ikke satt i system.

En trinnleder ved Hunn forteller at kollegene tipser hverandre om hva de gjør for at elevene skal ha det bra på skolen og hva de gjør for at hver dag skal være strukturert og forutsigbar, noe som gjør det trygt for elevene. Struktur, forutsigbarhet og trygghet er med og legger til rette for trivsel.

Tillitselevne ved Hunn skole trekker fram at de har en vennebenk. Den står ute og dersom noen ikke har noen å leke med, kan de sette seg der. Da kommer det elever bort og spør om han/hun vil være med. Elevene har en plikt til å gå bort og spørre dersom noen sitter på vennebenken.

FAU ved Hunn skole forteller at foresatte har blitt oppfordret til å organisere lekegrupper. Det er litt ulike erfaringer og det er de samme foreldrene som ikke møter opp og ikke vil arrangere. Skolen er opptatt av at det sosiale skal fungere og at foreldrene må bidra og ta sitt ansvar.

På SFO ved Hunn skole serveres frokost med støtte fra Bygdelaget, fordi det er mange barn som ikke spiser frokost. Erfaringene er at mette barn er rolig. De elevene som kommer kl. 07.00 får et felles måltid hvor alle kan sitte i ro, å spise og snakke. På SFO er det ingen faste planer eller fag, men det jobbes med å skape de gode stundene med god lek.

FAU ved Hunn skole forteller at skolen har brukt tid på oppførsel på sosiale media. Det foregår felles opplæring i klassene og er tema på foreldremøter. Det er vanskelig å lage regler i foreldregrupper, men samtidig er det ingen foreldre som vil at deres barn skal bli mobbet eller være den som mobber.

FAU ved Hunn skole forteller at skolen har lagt føringer på at man i foreldremøter i første klasse og oppover blir enig om kjøreregler for gaver og invitasjoner, og FAU skal nå lage en mal. FAU understreker viktigheten av at dette kommer på plass i førsteklasse, fordi det er vanskeligere å ta diskusjonene senere. Noen foreldre har også erfaringer med at andre foreldre boikotter felles kjøreregler fordi de mener at det ikke passer for deres barn. Det er vanskelig å forene elevene når foreldrene ikke er forent. Elevene fanger opp dette og det skaper konflikt mellom elevene. Forholdet mellom foreldrene er et speilbilde av miljøet i klassen.

Oppfølging

Skolene gjennomfører elevundersøkelsen som Utdanningsdirektoratet står bak. Elevundersøkelsen kan gi indikasjoner på mobbing og i de tilfellene følges det opp med en Spekterundersøkelse raskt etterpå. Spekter gjennomføres i regi av skoleledelsen, mens det vanligvis er kontaktlærerne som får ansvar for oppfølgingen. Kommunen har utarbeidet rutiner for bruk av Spekterundersøkelsen. Spekterundersøkelsen ser ikke anonym, slik at svarene gir konkret informasjon om relasjoner i klassemiljøet. Ved Overhalla barne- og ungdomsskole brukes Spekter systematisk fra femte til tidende trinn to ganger i året. Spekter gjennomføres digitalt.

Noen tillitselever ved Hunn har svart på Spekterundersøkelsen. De syntes det var greit å svare på de fleste spørsmålene, men det ble noen dilemma når for eksempel både den som mobber og den som blir mobbet er dine venner. Tillitselevene forteller at verken elevundersøkelsen eller Spekter gjennomgås i klassen eller i elevrådet.

Overhalla barne- og ungdomsskole har startet en kartlegging av sårbare elever for å kunne følge dem opp og ved Hunn skole gjøres det en tilsvarende kartlegging fire ganger i året.

Assisterende rektor ved OBUS forteller at det er jevnlig skolemiljøsaker av forskjellig omfang, og det arbeides ganske jevnt med slike saker. Det skal ikke så mye til før det opprettes en 9A sak og skolen velger å bruke regelverket slik de tolker intensjonen – at det er elevenes subjektive oppfatning som skal legges til grunn. Av og til er det mer komplekse saker. Det er også forskjell mellom klassene og det henger sammen med klassemiljøet. Klassemiljøet preges av det miljøet man klare å få til i klassen, foreldregruppe og samarbeid. Saker utenom skolen kan også påvirke skolemiljøet, eksempelvis konflikt mellom foreldre.

FAU ved Hunn skole forteller at skole og fritid henger sammen og at skolen bruker tid på saker som skjer på fritiden. FAU ved Hunn forteller at skolen tar tak i ting slik at de ikke skal eskalere. Elevene er ulike, og forståelsen av mobbing blant elevene er også ulik. Foresatte har erfart at det elevene omtaler som mobbing er mer en konflikt eller en kommentar, etter at saken har blitt undersøkt og plukket fra hverandre. FAU medlemmene synes skolen er flink til å håndtere enkeltsaker og systemet er på plass og oppleves som ryddig. Skolen får elevene til å reflektere rundt situasjoner og konflikter, og skolen tar grep med en gang. Det er et dynamisk miljø, men det er ikke farlig med konflikter og det er god læring i dem. Det har vært kurs i psykisk førstehjelp hvor de har lært seg noen verktøy de kan bruke.

Den konkrete oppfølgingen av enkeltsaker er behandlet i kapittel 4.3.3. Aktivitetsplan.

3.3.3 Informasjon om rettigheter

Skolemiljøet og klassemiljø er tema på foreldremøter årlig og det er kontaktlærerne som har dette ansvaret. I forkant har lærerne hatt en gjennomgang av 9A på første planleggingsdag på høsten. I foreldremøtene blir det ofte en ren informasjonsrunde uten diskusjon. Hvis foreldrene tar opp noe så er det på andre arenaer, og det har kommet henvendelser etter foreldremøter. Da 9A kom høsten 2017 var det en grundig informasjonsrunde. Ved Overhalla barne- og ungdomsskole legges det spesielt vekt på å informere foresatte til første og åttende klasse. En trinnleder forteller at tidligere måtte foresatte signere på at de hadde lest informasjonen. Nå legges informasjon om 9A ut på en digital plattform som deles med foresatte. FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole nevner i tillegg at informasjonen også er tilgjengelig på hjemmesiden.

Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) informeres også ved starten av skoleåret og ved en av skolene får de informasjon hvert halvår. Samarbeidsutvalget (SU) og skolemiljøutvalget (SMU) har ikke vært helt operative ved noen av skolene og det arbeides med å få disse to utvalgene til å fungere likt på de to skolene. FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole bekrefter at de har fått innføring i 9A og hvilke rettigheter de har.

FAU ved Hunn skole forteller at foresatte blir involvert og informert gjennom foreldremøtene, blant annet om elevundersøkelsen og tiltak som settes i verk.

Elevrådene får informasjon, men det kan være litt tilfeldig hvor mye informasjon de får. Det er usikkert hvor mye informasjon elevene får i klassene og det er ingen god systematikk på dette. Tillitselevne ved begge skolene forteller at skolemiljø ikke har vært så mye tema i elevrådet. Skolemiljøet diskuteres i klassene, spesielt hvis det har vært noen hendelser, men ikke så ofte hva man skal gjøre for å trives. Tillitselever forteller at skolemiljøet diskuteres spesielt på starten av skoleåret. Elevene vet at de skal ta kontakt eller si ifra til en lærer når noen ikke har det så bra på skolen.

Flere trinnledere nevner at trivsel og mobbing er tema i elevsamtaler og utviklingssamtaler. Det presiseres at 9A-saker ikke trenger å være mobbing, men at det kan være at elever ikke føler at de har det bra. En trinnleder forteller at elevene informeres om retten til et trygt og godt skolemiljø, i klassens time og i fag som samfunnsfag og KRLE.

3.3.4 Kompetanseutvikling

Ved Hunn skole hadde skoleledelsen felles kompetansebygging da endringene i 9A ble innført høsten 2017 og delte dette med de andre ansatte etterpå. Blant de voksne er det innarbeidet at alle elevene skal ha det bra og at det ikke er bare kontaktlærer sitt ansvar.

Overhalla kommune er med i et nasjonalt utviklings samarbeid for inkluderende barnehage- og skolemiljø. Kommunen har gjennomført planleggingsdag med gjennomgang av teori og praksis om håndtering av mobbing for alle ansatte i skolene, med eksterne ressurspersoner.

I prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har ansatte lest felles teori om mobbing en gang i måneden og etterpå arbeidet med temaet. De ansatte har fått et felles begrepsapparat, økt kunnskapsnivå og kjennskap til mekanismer som utløser mobbing. Denne kompetansehevingen har også ført til diskusjoner om de rutine skolene har. Etter anbefalinger på nasjonale fagsamlinger er det valgt teori som alle ansatte skal lese, diskutere og reflekterer rundt. To bøker ble valgt *Mobbing i skolen* og *Mobbing i barnehagen*, en for barnehage og en for skole. Erling Roland deltok på fagdag for skolene i november 2018, og alle ansatte fikk høre samme teori. Dette bidro til forankring av arbeidet hos de ansatte. De ansatte fikk egen leseplan for teorien, oppsummering ble presentert og de reflekterte sammen. Skolen ble ferdig med sin bok før jul i 2019.

3.3.5 Samarbeid

Det er fast helsesykepleier på begge skolene. En trinnleder forteller at de kan hente inn hjelp fra andre instanser som helsesykepleier, psykiatrisk helsetjeneste og PPT. Helsesykepleier kontaktes først og det er lett å få hjelp.

Tillitselevne trekker også fram helsesykepleier sin rolle og forteller at det har begynt en nyansatt helsesykepleier som har startet å jobbe med skolemiljøet og skal ha samtaler med elevene. Elevene ønsker mer skolehelsetjeneste i klassen og informasjon om det lærerne ikke lærer bort. Det er ikke vanskelig å oppsøke skolehelsetjenesten, men ikke alle trinn har like god kjennskap til den på grunn av plassering av kontoret. Tillitselever forteller at skolehelsetjenesten er flink til å finne ut av problemer og gi råd. Helsesykepleier er også i klassene og informerer.

Utviklingskoordinator for prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har også deler av stillingen sin i pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Fra denne jobben har hun opplevd positive endringer i skolens arbeid med skolemiljøet. Skolene ønsker i enkelte saker veiledning og da tar rektorene kontakt med PPT.

En gjennomgang av aktivitetsplanene viser at helsesykepleier, PPT og psykiatrisk sykepleier får ansvar for noen av tiltakene i en aktivitetsplan.

3.4 Vurdering

3.4.1 Rutiner

Skolen skal ha rutiner for å arbeide systematisk med elevenes skolemiljø.

Fram til 2018 arbeidet de to skolene i Overhalla med innføringen av 9A hver for seg. Begge skolene har brukt og bruker anti-mobbeprogrammet Zero siden 2007, som ligger til grunn for arbeidet med 9A. Det er først med prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* at det startet opp et felles arbeid med å lage felles rutiner for oppfølging av 9A. Høsten 2019 foreligger det rutiner som legges inn i kommunens kvalitetssystem, men de er per januar 2020 ikke iverksatt ved skolene og rutinene er heller ikke fullstendig.

Det er ulike oppfatninger av hvilken rolle Zero skal ha framover. Det faktum at leverandøren av programmet har sluttet å utvikle programmet taler for at de rutinene som legges inn i kvalitetssystemet bør stå på egne bein uavhengig av Zero. En måte å få med seg de forebyggende delene som ligger inne i Zero er at det opprettes rutiner eller planer for forebyggende arbeid, eksempelvis med utgangspunkt i Hunn skole sin aktivitetsplan for systematiske og kontinuerlige tiltak. Her må skolene ha frihet til å lage hver sine planer blant annet for å videreføre gode tiltak.

Revisor vurderer at det har tatt lang tid å få på plass felles rutiner. Arbeidet med 9A var i starten overlatt til skolene som fulgte opp så godt de kunne og da med fokus på enkeltsaker.

3.4.2 Forebygging og oppfølging

Skolene skal jobbe systematisk med forebygging og oppfølging av det psykososiale miljøet.

Skolene i Overhalla har ulike tiltak og virkemidler for å jobbe med forebygging og oppfølging av skolemiljøet. Hunn skole har en aktivitetsplan med systematiske og kontinuerlige tiltak og flere av tiltakene trekkes fram av de revisor har intervjuet. I intervjuene ved Overhalla barne- og ungdomsskole nevnes det også flere tiltak for å bygge et godt skolemiljø. Både ledelsen, trinnledere, elever og foresatte ser at de har en rolle i å skape et godt skolemiljø. Revisor finner at Hunn skole har laget et skille mellom konflikter og skolemiljø saker, som synes å hjelpe dem å sortere hvordan de skal håndtere saker. Dette kommer fram i intervjuene, men ikke i noe av den skriftlige dokumentasjonen som revisor har fått.

Revisor vurderer at skolene har arbeidet godt med forebygging og oppfølging, men at det har manglet rutiner for oppfølging som har medført at det har blitt gjort litt ulikt.

3.4.3 Informasjon om rettigheter

Skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene.

Skolene i Overhalla hadde en grundig gjennomgang av kapittel 9A i opplæringsloven i foreldremøter da endringene kom i 2017. Nå blir foresatte orientert i foreldremøte og det legges ut informasjon digitalt til foresatte. Revisor vurderer at skolene har gode rutiner for å informere foresatte.

Ledelsen ved begge skolene er usikre på hvilken informasjon elevene får om sine rettigheter i forhold til opplæringslovens kapittel 9A. Elevene skal involveres i prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* framover og vil da få mer informasjon enn det ser ut til at de har gjort så langt. Elevene er opptatt av skolemiljøet, spesielt tiltak for å bygge godt skolemiljø, inkludere elever og at elevene skal ha det trygt og godt. Revisor vurderer at til tross for at elevene har god innsikt i forhold omkring skolemiljø, er ikke informasjon til elevene om deres rettigheter satt i system.

Revisor vurderer at foresatte blir informert om elever og foresatte sine rettigheter, men at informasjonen til elevene ikke er satt i system og dermed i beste fall blir mangelfull.

3.4.4 Kompetanseutvikling

Skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø.

Da endringene i opplæringsloven ble innført høsten 2017 deltok ledelsen ved Hunn skole på felles kompetanseheving, som de senere delte med kollegiet ved skolen. Det er mulig at denne kunnskapen har gjort at Hunn skole har mer dokumentasjon på det systematiske arbeidet fra starten av. Skoleeier burde sørget for en felles kompetanseheving da de nye reglene ble innført og sørget for å samordne arbeidet ved skolene slik at de slapp å gjøre dobbelt arbeid og samtidig sikre en likhet innad i kommunen. I 2018 startet prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* opp, hvor det inngår felles kompetanseheving for lærerne ved skolene.

Revisor vurderer at Hunn skole sørget for kompetanseheving når endringene kom, mens alle lærerne har tatt del i kompetanseheving fra 2018 og framover i forbindelse med prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*.

3.4.5 Samarbeid

Samarbeid mellom tjenester for å forebygge problemer i det psykososiale skolemiljøet.

Begge skolene har skolehelsetjeneste til stede på skolene, og personale derfra er i klassene og informerer. Skolene søker også råd hos PPT.

Revisor vurderer at skolene har eksterne samarbeidsparter som de kan trekke inn i skolens arbeid med forebygging av skolemiljøet.

4 AKTIVITETSPLIKTEN

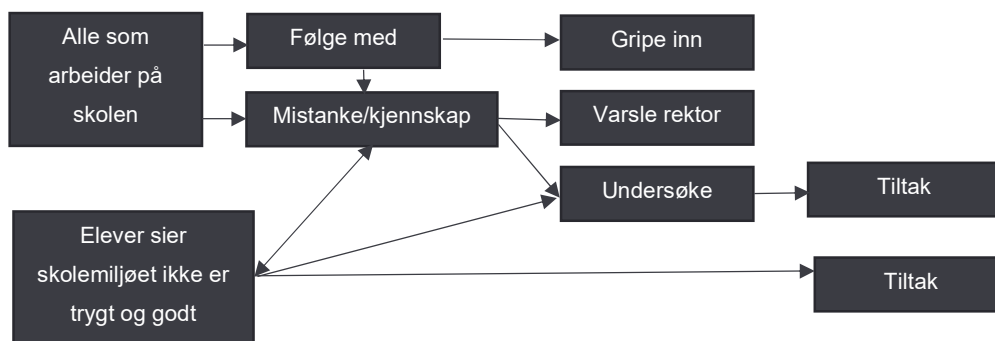
4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet aktivitetsplikt.

- Følger Overhalla kommune opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?

4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene til problemstillingen om aktivitetsplikten er hentet fra Opplæringslovens kapittel 9A om elevene sitt skolemiljø og spesielt §9A-4 som omhandler aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg en. I figur 1 er aktivitetsplikten visualisert.



Figur 1. Skisse av aktivitetsplikten

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier

- De som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking
- Ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø skal rektor varsles og saken snarest undersøkes
 - Skolen skal lage en skriftlig plan som oppfyller kravene
 - a. Hvilke problem tiltaket skal løse
 - b. Hvilke tiltak skolen har planlagt
 - c. Når tiltakene skal gjennomføres
 - d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
 - e. Når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten

4.3 Utøvelse av aktivitetsplikten

Utøvelse av aktivitetsplikten er knyttet til de ulike trinnene i figur 1.

4.3.1 Følge med og gripe inn

En trinnleder ved Hunn skole forteller at alle ansatte ble informert om hva det innebar å følge med og gripe inn da den nye bestemmelsen kom. Trinnleder opplever at de ansatte tar dette ansvaret og ved alvorlige saker varsles det videre. Konflikter løses med tilsnakk. Det er en utfordring at voksne ikke får med seg alt. Dette gjelder særlig utestenging.

Flere av de revisor har snakket med på skolene relaterer det å følge med, til tilsyn i friminuttene, men noen av kontaktlærerne trekker også fram klasserommet og ganger. Begge skolene har instruks for tilsyn i friminuttene.

Tilsynsinstruksen ved Hunn skole omhandler både tilsyn i friminuttene og i overgangssituasjoner. Ved Hunn er skoleområdet delt i ulike soner, og de som har tilsyn i de ulike sonene har ulike farger på vestene sine. En av de som har tilsyn har en fast plass, slik at elevene vet hvor de kan finne en voksen. Det er flere voksne ute i friminuttene ved Hunn nå enn tidligere. Trinnleder ved Hunn forteller at voksne følger med på om elever er sinte og lei seg. Det som skjer gjennomgås på teamet og diskuteres. I diskusjonen er de opptatt av hvordan de kan passe på at elevene er trygge og hvordan de kan fange opp de som blir mobbet og de som mobber. Det er bra at kollegiet har mulighet til å ta opp enkeltelever ved behov. I prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har kollegiet hatt diskusjoner om tolkning av observasjoner. Prosjektet har hjulpet Hunn skole til å systematisere slike diskusjoner i hverdagen.

Tilsynsinstruksen ved Overhalla barne- og ungdomsskole spesifiserer hva de skal gjøre når de er ute, eksempelvis ikke snakke med andre voksne, oppsøke elever som er alene, samt en tydelig beskrivelse av å gripe inn. Det er presisert at den som ser skal gripe inn og ikke hente kontaktlærer. Det å opptre likt på tilsyn er et tilbakevendende tema. En teamleder ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at hvis de som har inspeksjon observere noe merkelig, er vanlig praksis å ta kontakt med kontaktlærer. Det er kontaktlærer som kjenner eleven best.

Ved begge skolene er de opptatt av å følge opp sårbare elever. Noen elever kan ha egne voksne som følger med dem ute. Erfaringene er at sårbare elever har lett for å bli involvert i mobbing. Gjennom diskusjoner i kollegiet kommer ansatte fram til hva disse elevene trenger og hvordan skolen skal følge dem opp. På Overhalla barne- og ungdomsskole har alle klassene på barneskolen ukentlig klassemøter, og SFO har egne møter hvor hendelser og situasjoner diskuteres. Erfaringene er at bakgrunnskunnskap om klassen gjør at ansatte ser situasjoner forskjellig.

På SFO ved Hunn skole følger de voksne med og noterer tid og sted for hendelser. Det skrives ned på lapper eller annet som de har for hånden. Leder for SFO samler inn lappene fra assistentene. Hendelser kan også være tema på det ukentlige personalemøtet. Ansatte på SFO kan få i oppgave med å følge med bestemte elever. Leder ved SFO forteller at det som skjer i klassene har elevene med seg til SFO.

Medlemmer i FAU forteller om hendelser på skolebussen som man har forsøkt å ta tak i, og foresatte har opplevd at ansvaret har blitt en kasteball mellom skolen og AtB. Trøndelag fylkeskommune har *Retningslinjer for skoleskyss Grunnskoler*, vedtatt i fylkestinget i 2019. Her heter det i punkt 5.5 ... *Tilsyn kan også være nødvendig for å regulere uakseptabel adferd om bord i skolebussen. Kommunen er ansvarlig for tilsyn.* Utdanningsdirektoratet har i rundskriv (Udir-3-2017) punkt 6.3.2 slått fast at bussjåfør i tjeneste på skolebuss ikke er omfattet av aktivitetsplikten. Til grunn for dette ligger en tolkingsuttalelse fra Kunnskapsdepartementet 26.10.2017.

Gripe inn

For de fleste er det ikke problematisk å gripe inn. Det er ikke alltid elevene synes det er like greit at lærerne griper inn, og ofte kan det være tilsnakk til eleven som ligger bak beskyldninger om for eksempel at en elev opplever å bli mobbet av en lærer. Skolen undersøker situasjonene dersom det forekommer noe.

Plikten til å gripe inn og si ifra har utviklet seg over tid fra å ha fokus på egen klasse til alle elevene på skolen. En trinnleder forteller at på Hunn skole har de kjennskap til elevene og er trygge på å gripe inn i konflikter. En trinnleder ved Hunn forteller at voksne prøver å gripe inn i det som kan være krenkende, og må involvere seg i det som ikke er greit, eller om noen sitter alene.

Overhalla barne- og ungdomsskole var tidligere to skoler, en barneskole og en ungdomsskole. Skolen har brukt mye tid på det å gripe inn på tvers av den gamle oppdelingen. Nå er det mer våre elever enn mine og dine. Ledelsen ved Overhalla barne- og ungdomsskole har tatt opp at det kan være vanskelig å gripe inn overfor store eller veldig utagerende elever. Her har man kommet fram til løsninger som, eksempelvis å flytte på folk, hjelp til håndtering og flere ansatte. Det har vært episoder med vold, slag, spark og trusler. Disse episodene er ikke relatert til skolemiljøet, men elever med spesielle utfordringer.

En trinnleder ved OBUS forteller at lærerne er samstemte om å gripe inn, men at reaksjonsmønster til enkelte elever kan gjøre at ansatte kvier seg for å gripe inn i situasjoner.

En annen trinnleder forteller at noen situasjoner blir håndtert der og da. Ved krangling og slåssing blir elevene tatt ut til samtale. Inngrep i situasjoner skjer daglig. Ved gjentakelse kan det bli en 9A-sak. Saker tas opp på trinnmøter for å prøve å finne ut hva som skal gjøres. Det sendes også melding hjem slik at foresatte får skolen sin versjon. Assistentene ved skolen kan grue seg til å gripe inn i tilfeller der elever er tøffe. Hva som bør gjøres dersom enkelte situasjoner oppstår blir diskutert i klasseteamene. Alle klasser har teammøte om morgenen.

Tillitselevne ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at det på noen trinn er forskjellsbehandling mellom gutter og jenter, og at lærerne er strengere med guttene. Elevenes forklaring er at guttene viser mindre respekt for lærerne og lærerne blir derfor strengere. Elevene forteller at noen elever uttrykker urettferdighet uten at det trenger å være det. Fra samtalen med tillitselevne kommer det fram at noen klasser får lov til aktiviteter som andre klasser ikke får lov til.

Tillitselevne ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at de voksne prøver å la elevene ordne opp selv, men spør elevene om hjelp så får de det. Dette oppleves litt ulikt i klassene, noe elevene tror det skyldes at noen voksne ønsker at elevene skal være mer selvstendige.

4.3.2 Undersøke saken og varsle rektor

Varsel kommer fra lærere, foreldre og elever. Ledelsen ved Hunn skole forteller at de fleste sakene har kommet fra lærerobservasjoner og undersøkelser blant elevene, slik som elevundersøkelsen og Spekter. Ledelsen ved Overhalla barne- og ungdomsskole har inntrykk av at både elever og lærer har blitt flinkere til å si ifra. Ledelsen ved begge skolene forteller at det varsles til rektor og til assisterende rektor hvis rektor er fraværende. Ledelsen ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at terskelen for når reglene i opplæringslovens kapittel 9A slår inn er ikke for høy, men for noen er det en tyngre prosess å forstå at 9A ikke handler om bare mobbing. Ledelsen ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at det kommer varsel som ikke er mobbing, men at elevene ikke har det greit. Slike varsel kommer jevnlig. Hunn skole har mindre enn ett varsel i måneden.

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole har varslene vært muntlig fram til nå, mens varslene ved Hunn skole har vært både muntlig og skriftlig. Her har alvorlige hendelser blitt formalisert og dokumentert på skjema. Ledelsen ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at det skal varsles til rektor når man ser eller er usikker på hva man ser. Med de nye rutinene kommer det et skjema for varsling. Som regel kommer varslet fort etter situasjonen, men det hender at den som observerer undersøker nærmere selv hvis det er uklart.

I alvorlige saker informeres det videre til skoleeier. Rektor ved Overhalla barne- og ungdomsskole mener det er bedre at det varsles en gang for mye enn en gang for lite, og det er best at

det er skriftlig. Når det kommer et varsel ved Overhalla barne- og ungdomsskole, blir det et møte med kontaktlærere og man blir enig om hvem som gjør hva. Hvis det kommer varsel på lærer, er det kun rektor eller assisterende rektor som håndterer det. Observasjon er viktig for å kartlegge, men det kan også omfatte og følge med på enkelte elever eller på bestemte steder, ekstra tilsyn og å snakke med elevene. Det jobbes systematisk med kartlegging, undersøkelser og dokumentasjon. Kunnskapen kollegiet har fått gjennom prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*, har vært viktig. Eksempelvis hvordan voksne markerer at de følger med og legger merke til. Ansatte har fått opplæring i hva de skal si, og de blir enige på teamet at alle sier det samme. Det gjør det tryggere for de voksne. Rektor ved Overhalla barne- og ungdomsskole forteller at de i forbindelse med nye rutiner har diskutert når det skal varsles og kommet fram til at det skal varsles ved første mulige bekymring.

Ledelsen ved Hunn skole forteller at det ikke er enkelt å finne ut hva som foregår hvis man ikke har systematiske undersøkelser. Spekter-undersøkelsen har blitt brukt til å gjøre nærmere undersøkelser. Høsten 2019 er bruken av Spekter satt på vent på grunn av en dom knyttet til personvernet ved undersøkelsen. Undersøkelsen oppfattes som veldig god, og ledelsen er bekymret for at skolen vil gå glipp av nyttig informasjon i undersøkelser av 9A-saker. Ved Hunn skole har rektor håndtert Spekter-undersøkelsene fordi det skal være noen andre enn kontaktlæreren, og det er kun rektor og assisterende rektor som ser resultatene. Kommunen har utarbeidet rutiner for bruk av Spekter.

Ved SFO på Hunn skole snakker de vanligvis med foreldrene hvis det har skjedd noe. Så varsles rektor og informerer kontaktlærer hvis det er noe.

FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole mener at skolen er gode til å informere foresatte dersom det er noe. Foresatte får også informasjon fra skolen om at problemet er tatt tak i. FAU medlemmene har inntrykk av at det er lurt å ta det som skjer på skolen, på skolen.

FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole har inntrykk av at skolen tar tak i problemer, men det finnes eksempler på at foresatte opplever at det ikke blir tatt tak i situasjoner, og at de vurderer å varsle rektor direkte. Medlemmer i FAU henviser også til saker som er håndtert godt av skolen. FAU medlemmene mener at elevene også må reflektere rundt sine meninger om skolemiljøet, og ikke komme med ubegrunnede påstander. FAU trekker fram uteområdet som viktig for skolemiljøet.

4.3.3 Aktivitetsplan

Fagsjef oppvekst er usikker på hvor mange aktivitetsplaner som er opprettet med bakgrunn i bestemmelsene i kapittel 9A i opplæringsloven. Skoleeier, ved fagsjef oppvekst, blir varslet i alvorlige saker og frem til nå dreier deg seg om mindre enn fem saker. En sak har blitt meldt

til Fylkesmannen. Overhalla barne- og ungdomsskole har i øyeblikket åtte aktive aktivitetsplaner og Hunn skole har to aktivitetsplaner.

Ved begge skolene er det hovedsakelig rektor eller assisterende rektor som skriver aktivitetsplan. Aktivitetsplanen har endret seg underveis alt etter hva som fungerer for skolene, og ved Hunn skole har de blitt mer systematiske i utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Nå har skolene en felles mal for aktivitetsplanen. Overhalla barne- og ungdomsskole har hatt en sak til Fylkesmannen hvor skolen ikke har fått medhold, fordi aktivitetsplanen manglet elevens stemme. Rektor ved Overhalla barne- og ungdomsskole synes tidsfristen på en uke er krevende. Rektor ved Hunn skole opplever tidsfristen på en uke som grei. Det er en hektisk hverdag, og derfor bør fristen være kort for at det skal bli prioritert. Rektor ved Hunn håper ikke at de kommer til det punktet hvor foreldrene føler seg ignorert og går til fylkesmannen.

Overhalla barne- og ungdomsskole

Ved OBUS involverer ledelsen kontaktlærer i arbeidet med aktivitetsplanen. Det blir aktivitetsplaner av de aller fleste varslene. Utarbeidelsen av aktivitetsplanen beskrives som en prosess med observasjoner, undersøkelser og samtaler med involverte. Tidligere var det skoleledelsen som skrev aktivitetsplanen, men nå involveres kontaktlærer i større grad slik at de skal få et eierskap til planen. Arbeidet legges også opp i forhold til hvilken lærer som er involvert og hvor stor saken er. Ansatte har ikke den samme opplæring eller trening i å ha samtaler med elever som lederne ved skolen, men de fleste kontaktlærere synes det er greit å gjøre undersøkelser og snakke med elevene. En av kontaktlærerne ved Overhalla barne- og ungdomsskole fortalte at vedkommende hadde skrevet aktivitetsplaner, mens andre ikke hadde gjort det. Samtidig vil skoleledelsen være involvert slik at de bedre kan følge opp sakene.

Overhalla barne- og ungdomsskole har fått tips fra Fylkesmannen om at det er bedre å sette opp tiltak som er enkle å gjennomføre enn ideelle tiltak som er vanskelig å gjennomføre. Hvis tiltakene blir for krevende og skolen ikke lykkes å gjennomføre dem, kan situasjonen forverres. Når skolen har fått et godt overblikk settes det inn tiltak for å stoppe eller eventuelt å endre adferd. Det snakkes med elever og foresatte om tiltakene og det gis beskjed om adferd eller handlinger som skal stoppe. Vanligvis kommer man langt med prating, opprydding og sette ting på plass. En sjelden gang kan skolen ty til skjerming, eksempelvis at en elev ikke er i klassen en stund fordi adferden gjør andre utrygge.

Gjennom kompetansehevingen i prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* er det et tema å redusere opprettholdende faktorer, noe som hjelper skolen til å se hva som gjør at adferd og hendelser fortsetter. Tiltakene skal være begrunnet i forskning og hva som skal oppnås med tiltaket. Dette gir skolen et rammeverk for å sortere og finne ut hva saken egentlig

handler om. Det er sjelden at elevene har synspunkter på aktivitetsplan, men ledelsen snakker med dem og spør.

Det har skjedd at foresatte ved Overhalla barne- og ungdomsskole har blitt involvert i tiltaksutformingen, men det er ikke vanlig. Foreldrene får aktivitetsplanen. Den som skriver aktivitetsplanen, signerer den. Tidligere signerte foreldrene på aktivitetsplanen, men det fikk ikke skolen lov til av Fylkesmannen fordi aktivitetsplanen skal være skolen sin.

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole kan det settes inn tiltak på mindre hendelser som skjer uten at det lages aktivitetsplaner. Det kan være ekstra tilsyn på forhold som skolen kjenner til. Det kan for eksempel være elever i småtrinnet som dilter etter voksne. Da følger de voksne med og ser hvilke venner eleven har, og hva de leker. Hvis det dukker opp helt ukjente saker så blir det normalt en plan.

Hunn skole

Ved Hunn skole involveres kontaktlærer i arbeidet med aktivitetsplan, med unntak av varsel mot lærer, hvor det er rektor som skriver aktivitetsplanene. Det finnes oversikt over kontinuerlige tiltak (mer forebyggende) og mal for aktivitetsplaner. Rektor har samtaler med både den som er krenket og den som krenker. I konfliktfylte klassemiljø snakker rektor med alle elevene for å få et bilde om hva som skjer. I konkrete saker er det samtale med foreldrene. Det kan i enkelte saker lages to aktivitetsplaner, en for den som blir krenket og en for den som krenker.

Rektor ved Hunn har fått et større spekter av aktuelle tiltak gjennom informasjon fra Utdanningsdirektoratet og kompetanseheving. Å komme med tiltak er risikofyllt, og det er viktig at tiltakene ikke slår negativt tilbake på eleven. Det første året etter innføringen av 9A ble det laget 10-11 planer ved Hunn skole, noe som antakelig var for mange, men ledelsen ønsket å være på den sikre side. Ledelsen forteller at ofte er det hele klassemiljøet det må jobbes med. Ved Hunn skole skiller de på konflikter mellom elever og skolemiljø saker, men peker samtidig på at det kan være vanskelig å skille mellom 9A saker og andre saker.

Aktivitetsplanen oversendes foresatte. Aktivitetsplanen er et levende dokument og det er ikke mulig å sende ut oppdaterte versjoner til foresatte hele tiden. Ledelsen ønsker seg en innloggingsløsning for foresatte slik at de har mulighet til selv å gå inn og følge med sakene.

Flere av trinnlederne vi har snakket med har erfaring fra konkrete saker som har endt opp i aktivitetsplaner. En av dem er skeptisk til at det kan bli mange skjema og byråkratisk, når det viktigste er at handlingen skal opphøre.

Noen av elevene ved Hunn skole forteller at de har gode erfaringer med konfliktløsningskort hvor de har fått være med å utforme spørsmålene selv. Dette er et ledd i at elevene skal lære seg å løse konflikter selv.

Aktivitetsplaner

Revisor har sett nærmere på til sammen 15 aktivitetsplaner fra skolene. Det stilles krav til at aktivitetsplanen skal inneholde følgende punkter:

- a. Hvilke problem tiltaket skal løse
- b. Hvilke tiltak skolen har planlagt
- c. Når tiltakene skal gjennomføres
- d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- e. Når tiltakene skal evalueres (se neste avsnitt)

Aktivitetsplanene har beskrivelser av problemet som tiltaket skal løse, eksempelvis forholdet mellom enkeltelever i klassen. I de aller fleste planene er det flere problemer som skal løses.

Antallet tiltak varierer fra tre til 26. Hunn skole har jevnt over mer konkrete tiltak, mens OBUS sine tiltak er formulert på et litt mer overordnet nivå og inneholder dermed flere konkrete tiltak hvis de deles opp. I de senere aktivitetsplanene ved begge skolene skiller det på tiltak rettet mot elev(er), klasse og skolen. I noen av aktivitetsplanene har foresatte og elever ansvar i noen av tiltakene. I Overhalla barne- og ungdomsskole sine aktivitetsplaner er ansvar for slike tiltak skilt ut i en egen tabell.

Tiltakene er listet opp i tabeller hvor det er angitt tidspunkt for tiltaket og hvem som er ansvarlig. Tidspunktet for når tiltakene startes opp kommer kort tid etter at planen skrives. I noen planer er ikke varslingsdato oppgitt og da kan tidsforløpet bli litt uklart. Rektor er ansvarlig for noen av tiltakene i alle aktivitetsplaner og kontaktlærer er ansvarlig for tiltak i saker som har tiltak på klassenivå, men også på elevnivå. Ved Hunn skole har rektor ansvar for de fleste tiltakene på elevnivå. I mange av aktivitetsplanen er helsesykepleier involvert i noen av tiltakene og det finnes også eksempler på pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og psykiatrisk sykepleier.

Evaluering

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole avtales evaluering når aktivitetsplanen lages, og det kalles inn til møte med heimen, kontaktlærer og rektor. Det kan skje etter omtrent en måned etter at aktivitetsplanen er laget, litt avhengig av saken. Noen ganger kortere tid hvis det er kritisk og direkte krenkelse må ta slutt med en gang. Tiltakene må ha litt tid til å fungere. I evalueringen går hvert enkelt tiltak igjennom, og saken avsluttes eller videreføres. Aktivitetsplanene varer heller for lenge enn for kort tid. Skolen er flink til å være tydelig på at det skal

evalueres og lages nye planer. Det er lett at det sklir inn i glemselen når ting blir bedre, men ikke er avsluttet. Etter evalueringen kan det bli en aktivitetsplan versjon to med utgangspunkt i evalueringen. Dette for å holde oversikt over tidslinja. Alle heimene engasjerer seg, men ikke alltid til elevenes beste.

De fleste aktivitetsplanene har oppgitt et tidspunkt for evaluering. Evalueringstidspunktene er i noen tilfeller knyttet til det enkelte tiltaket og i andre tilfeller til den enkelte plan. I flere av planene er det tatt inn dokumentasjon fra evalueringen. De siste aktivitetsplanene fra Hunn skole har et felt for å dokumentere om tiltaket er avsluttet. Noen av planene kan leses slik at det er uklart om sakene er avsluttet.

FAU ved Overhalla barne- og ungdomsskole har inntrykk av at skolen tar tak i situasjoner og viser til en sak som det ble tatt tak i og ordnet opp. Det nevnes også at det ikke alltid har vært slik. Inntrykket nå er at ledelsen følger med og tar grep, og er samtidig flink til å ta grep på lavest mulig nivå. Noen foresatte opplever at det er ting som det ikke tas tak i. Det kommer også fram at klasser med elever med spesielle behov kan ha utfordringer med klassemiljøet og burde hatt mer ressurser i klassen.

4.3.4 Dokumentasjon

Ved Hunn skole dokumenteres sakene som meldes på egne skjema og i lærerne sine logger. Lærerne dokumenterer på litt ulike måter, og de har behov for å gjøre notater i forhold til elev- og utviklingssamtaler. Skolen jobber også med et skjema for melding av hendelser i friminuttene og har erfart at muntlig overlevering av informasjon ikke alltid er godt nok. Det er viktig å få samlet observasjoner som gjøres, slik at kontaktlærer kan se disse i sammenheng og danne seg et helhetsbilde. Samtidig kan hendelser i friminuttene bli avglemt av de som har tilsyn samt at ulike voksne observerer situasjoner ulikt. Det dokumenteres dersom det skjer noe, og kontaktlærer blir informert. Det er ikke noe skjema for dette. De som har tilsyn, sørger for å informere kontaktlærer, gjerne før timen starter, muntlig eller noen ganger på post-it lapper. Det er viktig at kontaktlærer har overblikk over elevene sine. En trinnleder ved Hunn forteller at de har loggbøker som de skriver i for sin klasse.

Ved Overhalla barne- og ungdomsskole dokumenterer ansatte i kommunens skyløsning (OneDrive), hvor det er et klassearkiv, der alle har tilgang til sin klasse. Skolen har noen utfordringer med dokumentasjon av observasjoner som gjøres i friminuttene. Før ble det dokumentert i ei bok, men det er ikke etter personvernregelverket, spesielt i forhold til oppbevaring av personopplysninger. Skolen har ingen god digital løsning for lærerne. Uten dokumentasjon kan det være en utfordring å fange opp mønster i det som skjer i friminuttene. Det er ikke alltid man har tid til å informere kontaktlærer, så det kan glippe informasjon.

Rektor ved Overhalla barne- og ungdomsskole har ført egne oversikter over samtalene i en sak i et langt dokument. Det har ikke vært separate skjema, slik det blir i den nye rutinen. Rektor har ønsket å ha en aktivitetsplan som omhandler bare tiltakene og ikke hele dokumentasjonen i saken. Det er en balanse mellom hva som skal deles med foresatte og legges i arkiv. Dette fordi alt handler ikke om bare en elev. Aktivitetsplan legges i ePhorte og distribueres. I tillegg lagres bakgrunnsinformasjon. De nye rutinene vil hjelpe til å systematisere dokumentasjonen.

Rektor ved Hunn skole forteller at aktivitetsplanene som sendes hjem til foreldrene, ikke kan inneholde alle opplysninger av hensyn til elevenes personvern, og at det derfor lages en intern og ekstern versjon. Den interne versjonen inneholder flere opplysninger. Arbeidet med dette er vanskelig og komplisert, og ikke alltid rett fram hvordan det gjøres. Det lages notater dersom en sak i utgangspunktet ikke er 9A, men kan bli det senere. Dette er kortvarige notater som kontaktlærerne har, men også rektor gjør sine notater. Skolen har ikke et godt system for å oppbevare dette. Notatene blir makulert når de ikke er gyldige lengre. Kommunens saks- og arkivsystem ePhorte er det kun rektor som har tilgang til.

En av trinnlederne forteller at de har blitt mer bevisst på dokumentasjonen nå enn da de nye bestemmelsene om kapittel 9A i opplæringsloven kom. Gjennom arbeidet med Zero har skolen på plass en praksis i forhold til kartlegging og samtaler, men ikke like bra på dokumentasjonen. Med de nye bestemmelsene ble det også mer fokus på frister og innholdet i sakene.

Aktivitetsplanene er en del av dokumentasjonen og gjennomgangen av dem viser at de beskriver tiltakene. Aktivitetsplanene beskriver i varierende grad de undersøkelser som er gjort forut for at tiltakene bestemmes. Revisor har fått anonymiserte aktivitetsplaner og fra den ene skolen er klassetrinn tatt bort, mens den andre skolen viser at sakene finnes på flere trinn. I noen av aktivitetsplanene er det uklart når varslet er mottatt og når planen er ferdigstilt. Videre kan det være utfordrende å forstå dokumentasjonen når nye opplysninger påføres planen fortløpende. Flere av planene viser at det skjer for eksempel oppfølgingssamtaler og justeringer underveis. I et tilfelle er det etter en evaluering laget en ny plan.

4.4 Vurdering

4.4.1 Følge med og gripe inn

De som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking.

Ved begge skolene er de opptatt av å følge med, og spesielt knyttet til tilsyn. Skolene har gode rutiner for tilsyn gjennom instruksene de har, og har økt voksentettheten ute i friminuttene. Skolene har fokus på sårbare elever og en spesiell oppfølging av dem generelt, samt at det

kan være enkeltelever som skal følges med nøyere i perioder. Hendelser som skjer dokumenteres i varierende grad, og det finnes ikke noe godt system for dette. Noen praktiserer beskjed til kontaktlærer gjerne før neste time starter. Revisor ser at dette kan være vanskelig å gjennomføre i praksis, samt at viktigheten av å formidle med en gang avhenger av type hendelse. Skolene er opptatt av at alle voksne skal følge med på alle elever og ikke bare den klassen de har ansvar for. Gjennom prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har ansatte fått kunnskap om hvordan de kan vise at de følger med, slik at elevene er klar over det. Det samme gjelder også tips om å gripe inn når man har mistanke. For skolene er det en utfordring å fange opp hendelser som ikke er så synlig, samt at elevene drar med seg hendelser fra fritida inn i skolen.

Ved skolene er de bevisste på å gripe inn i situasjoner og de fleste ansatte synes det er greit. Samtidig kan det være situasjoner hvor det kan være krevende, og her skal de ansatte være kjent med hva de kan gjøre. Spesielt ved Hunn skole refererer flere til skillet mellom en konflikt og en 9A sak. Konflikter omtales da som saker som lar seg løse der og da, eller gjennom en samtale ved uenighet. Slike konflikter kan da løses ved at noen griper inn eller at elevene får hjelp gjennom for eksempel konfliktløsningskortene som er brukt ved en anledning. En 9A sak har ofte en mer dyptgripende utfordring.

Det har vært utfordringer på skolebussen, noe som er kommunens ansvar å følge opp ifølge retningslinjene for skoleskyss. Dette kan for eksempel løses ved at voksne reiser sammen med elevene.

Revisor vurderer at de som arbeider på skolen følger med og griper inn. Opplæringen som ansatte har fått gjennom prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* har gitt de ansatte tips slik at de blir tryggere.

4.4.2 Undersøke saken og varsle rektor

Ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø skal rektor varsles og saken snarest undersøkes.

Skolene har så langt ikke satt krav om skriftlige varsel, men det kommer med den nye rutinen som skal innføres. Revisor ser at det kan være utfordringer med å vite når det skal varsles i saker som består av mange små hendelser. Dette vil også bli fanget opp i den nye rutinen med at det skal varsles til rektor ved den første mistanke, slik at det er rektor som gjør vurderingen og ikke den enkelte kontaktlærer. Omfanget av varsler mellom de to skolene varierer, og det kan tyde på at det er ulik forståelse av hva som utløser et varsel. Muligens kan dette spores tilbake til hva som er grunnlaget for varslet. Eksempelvis om det skal varsles på krenkelser eller varsles når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø slik det står i loven.

Gjennom intervjuene får revisor et inntrykk av at det varsles til kontaktlærer etter tilsyn i friminuttene, bortsett fra alvorlige saker som går til rektor. Med de nye rutinene skal dette løses ved at alle varsel skal gå til rektor og da skriftlig. Her kan det være nyttig å diskutere om Hunn skole sin oppdeling i konfliktsaker og skolemiljø saker, kan bidra til å klargjøre hvilke saker som skal varsles til rektor.

Spekter-undersøkelsen er brukt for å undersøke saker nærmere, sammen med samtaler med de involverte. Noen ganger gjør kontaktlærerne undersøkelser før det varsles og det gjøres nye undersøkelser etter at det er varslet til rektor. Det finnes eksempler fra foresatte på at saker ikke er undersøkt nærmere og varsel ikke er gitt videre.

Revisor vurderer at i de fleste tilfeller får rektor varsel og sakene undersøkes nærmere, men at det skjerpes inn hva som skal være grunnlaget for varslet og at det skal gå direkte til rektor.

4.4.3 Aktivitetsplan

Skolen skal lage en skriftlig plan som oppfyller kravene.

Etter innføringen av de nye bestemmelsene i opplæringsloven har skolene hatt hver sine måter å lage aktivitetsplaner på og de har endret seg med tiden. Stort sett inneholder planene de kravene som loven stiller, men i noen tilfeller er evaluering ikke med eller tidfestet. I de tilfellene hvor evalueringen er tidfestet vurderer revisor at det skjer innen rimelig tid. Aktivitetsplanene er levende dokumentert, noe som betyr at de stadig suppleres med vurderinger, samtaler og lignende underveis. Det er en utfordring å dokumentere dette på en god måte slik at leseren forstår det forløpet som har vært. Skoleledelsen har en sentral rolle i utarbeidelsen av aktivitetsplanene og gjør at arbeidet forankres hos skoleledelsen og sikrer en mest mulig lik praksis i skolen. En felles mal for aktivitetsplanene vil gi et bedre utgangspunkt for lik behandling i kommunen.

Revisor har mottatt anonymiserte aktivitetsplaner, og det betyr at vi ikke har fått originale signerte versjoner og har ikke hatt muligheten til å sjekke dem. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i det materialet vi har fått tilsendt. I flere av aktivitetsplanene er det krevende å forstå når saken er varslet og hvem som har varslet. Nytt skjema for varsling vil kunne løse dette. Det er viktig i forhold til fristen på en uke at skolene er nøye med å tidfeste når varslet ble mottatt. I noen saker kan det også være vanskelig å forstå når aktivitetsplanen er utarbeidet. Arbeidet med å lage en aktivitetsplan starter noen ganger umiddelbart etter at varslet ble mottatt og blir til i de påfølgende dagene, men det bør gå tydelig fram når planen er ferdig og bør da signeres med den datoen.

Revisor vurderer at kommunen burde fått på plass en felles mal for aktivitetsplaner tidligere, blant annet for å sikre at kravene til aktivitetsplan er oppfylt. Noen aktivitetsplaner har manglet tidfesting av evaluering. Revisor vurderer også at skolene må være nøye med tidfesting av varsel og dato for ferdig plan, samt at man finner et system for å dokumentere den videre oppfølgingen.

4.4.4 Dokumentasjon

Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Ved begge skolene har skoleledelsen erfart at ikke all dokumentasjon bør ligge i aktivitetsplan. Dette handler om at det gjøres undersøkelser relatert til den som blir krenket og den som krenker, og det som kommer fram i slike samtaler må dokumenteres, men alt bør ikke inngå i en aktivitetsplan som skal distribueres til heimen. Derfor bør det finnes arbeidsdokumenter og selve aktivitetsplanen. Med de nye skjemaene som kommunen nå har lagt inn i kvalitets-systemet ser det ut til at slik dokumentasjon kan ivaretas ved utfylling av skjemaene. I dag lagres aktivitetsplanene i kommunens saks- og arkivsystem ePhorte og det er bare skoleledelsen som har tilgang her. Det betyr at skoleledelsen må ta et ansvar for å sikre at sakene har tilstrekkelig dokumentasjon lagret. Dokumentasjonen er viktig for å dokumentere at skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Fylkesmannen vil etterspørre hva skolene har gjort hvis saken meldes til dem og dokumentasjonen vil være viktig i forhold til at skolen og kommunen senere kan bli beskyldt for ikke å ha oppfylt plikten som beskrives i opplæringsloven. Det finnes eksempler på at kommuner har fått erstatningskrav og kommunen vil da stille svakt hvis det ikke finnes noe dokumentasjon.

Revisor vurderer at dokumentasjon av oppfølgingen av aktivitetsplikten er varierende og skoleledelsen må ha en sentral rolle i å sikre at 9A sakene har tilstrekkelig dokumentasjon som lagres i kommunens saks- og arkivsystem.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Overhalla kommune 11.02.2020. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra kommunedirektøren 26.02.2020. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 3).

Revisor har korrigert rapporten for at det tydelig skal komme fram når ny fagsjef startet. I tillegg er det lagt inn i rapporten at kommunen har utarbeidet rutiner for bruk av Spekter.

Når det gjelder bruken av Zero, var det noen av de vi intervjuet som henviste til Zero. Muligens har dette sammenheng med at det var de eneste rutineene for håndtering av skolemiljøsaker, som ansatte kjente til på intervjutidspunktet. Noen av de revisor snakket med var også usikker på om Zero fortsatt skulle brukes. På kommunens hjemmesider finnes også en link som heter Zero mobbing.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt to problemstillinger.

- Jobber Overhalla kommune systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø?
- Følger Overhalla kommune opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har manglet, men begynner å få på plass et systematisk arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Skolene har arbeidet godt forebyggende, men rutinene har vært litt tilfeldige. Det har vært lite samarbeid mellom skoleeier, Hunn og OBUS for å få på plass nye rutiner når nye bestemmelser trådte i kraft på dette området. Det er først med prosjektet *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* at arbeidet med felles rutiner har startet opp og etter hvert begynner å komme på plass. Prosjektet har også bidratt med kompetanseheving til ansatte.

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har fulgt opp aktivitetsplikten. Skolene har tatt tak i sakene og satt inn tiltak for å løse dem. Begge rektorene har tatt ansvar for at arbeidet har blir fulgt opp ved skolene. Dokumentasjon av noen av sakene kunne vært bedre, blant annet skriftlige varsel til rektor.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere at

- Nye rutiner iverksettes raskt
- Det lages en rutine for å ta vare på (skriftlig) observasjoner i hverdagen
- Elevene må informeres om rettighetene til et trygt og godt skolemiljø
- Skoleeier bistår skolene med å finne en løsning på oppdatering av aktivitetsplanene slik at prosessen blir tydelig dokumentert

KILDER

Dalbakk, J-A. (2010): Mobbing i skolen: En litteraturgjennomgang av eksisterende forskning, og undersøkelser av skolen tiltak for å bekjempe og forebygge mobbing. Masteroppgave i Psykologi PSY-3900, Institutt for Psykologi, Det helsevitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon. FOR-2019-06-17-904

Kunnskapsdepartementet (2017) Avklaring av aktivitetsplikten for helsesøstre, bussjåfører og ansatte i PPT. Tolkingsuttalelse 26.10. 2017. Kunnskapsdepartementets referanse: 17/4660-2. www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/avklaring-av-aktivitetsplikten-for-helsesostre-bussjaforer-og-ansatte-i-ppt/

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringsloven) LOV-1998-07-17-61

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83

Olweus, D. (2013): School bullying: Development and Some Important Challenges. Annual Review of Clinical Psychology. January 2013.

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (2011). Norges kommunerevisorforbund, NKRF 1. februar 2011.

Trøndelag fylkeskommune (2018) Skoleskyss – Retningslinjer for skoleskyss Grunnskoler. Vedtatt av fylkestinget 25.04.2018, sak 67/18. Endret av fylkestinget 12.06.2019, sak 66/19.

Utdanningsdirektoratet (2017). Skolemiljø. Udir-3-2017. Sist endret 10.05.2019

Utdanningsdirektoratet. Elevenes psykososiale miljø. Udatert. https://www.udir.no/Upload/Laringsmiljo/brosjyrer/Skolemiljo_foreldrebrosjyre_bokmal.pdf?epslanguage=no Lastet ned 10.11.2017

Utdanningsdirektoratet (2019) Skolemiljø Udir-3-2017. Rundskriv sist endret 10.05.2019. www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/. Lastet ned 06.02.2020.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon §15 skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

I denne forvaltningsrevisjonen er opplæringslovens kapittel 9A sentral. Bestemmelsene i opplæringsloven er utdypet i rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017. I innledningskapitlet i rundskrivet vises det til at grunnskoleopplæringen er obligatorisk, og at det er viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring for elevene. Videre heter det at eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt og fysisk skolemiljø, og det fremheves at for det psykososiale miljøet er det elevens egen opplevelse som er avgjørende. Rundskrivet inneholder i hovedsak utdypende bestemmelser om plikten som skolen har når hendelser har oppstått, eller det er mistanke om at det skjer uønskede hendelser rundt en eller flere elevers psykososiale skolemiljø. Men for at retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø skal kunne ivaretas må skolen alene, eller sammen med andre tjenester og organ drive systematisk og aktivt forebyggende arbeid.

Opplæringslovens kapittel 9A trådte i kraft høsten 2017 og skjerpet kravene til elevenes psykososiale skolemiljø. Spesielt §9A-2 som sier at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. §9A-4 fjerde ledd vektlegger at det er elevens opplevelse som er avgjørende.

Systematisk arbeid

§ 9A-3 andre ledd sier at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljøet og tryggheten til elevene slik at kravene i eller i medhold av dette kapitlet blir oppfylt, og at rektor har ansvaret for at dette blir gjort. I den sammenheng blir det viktig at det finnes rutiner for dette arbeidet og at de følges opp i praksis.

§9A-9 sier at skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene i dette kapitlet, om aktivitetsplikten og muligheten for å melde saken til Fylkesmannen. Det tredje leddet i §9A-9 sier at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldre skal holdes informert om at som er viktig for skolemiljøet og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak.

Opplæringslovens § 10-8 omhandler at skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette omhandler også at skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø.

§ 5-6 andre ledd i Opplæringsloven sier at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlige behov. I forhold til skolemiljøet er det også andre offentlige instanser slik som skolehelsetjeneste, barnevern og BUP som kan ha en viktig rolle.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for vurderingene av et systematiske arbeidet.

- Skolen skal ha rutiner for å arbeide systematisk med elevenes psykososiale miljø
- Systematiske forebygging og oppfølging av det psykososiale miljøet
- Skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene
- Skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø (psykososialt)
- Samarbeid mellom tjenester for å forebygge problemer i det psykososiale skolemiljøet

Aktivitetsplikten

Revisjonskriteriene til problemstillingen om aktivitetsplikten er hentet fra Opplæringslovens kapittel 9A om elevenes sitt skolemiljø og spesielt §9A-4 som omhandler aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

§9-4 første ledd sier at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.

§9-4 andre ledd sier at de som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

§9-4 tredje ledd sier at ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

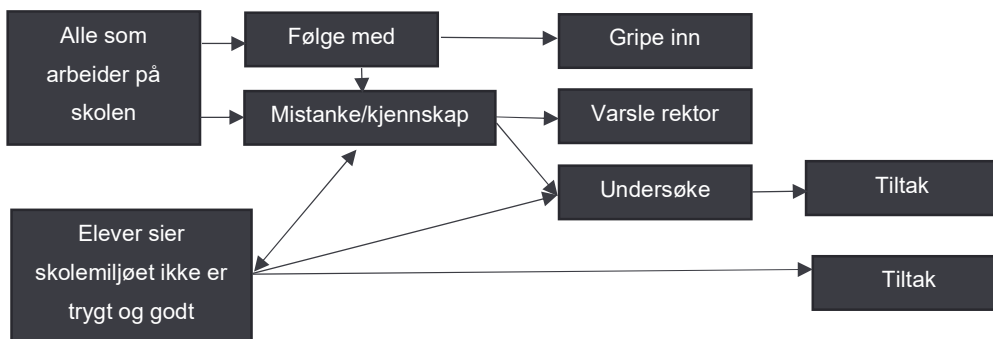
§9-4 fjerde ledd sier at når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

§9A-4 femte ledd sier at skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. Hva som er best for elevenes, skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid.

§9A-4 sjette ledd sier at skolen skal lag en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå:

- Hvilke problem tiltaket skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

§9A-4 sjuende ledd slår fast at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å fylle opp aktivitetsplikten etter frøste til femte ledd.



Figur 2. Skisse av aktivitetsplikten

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- De som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking
- Ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø skal rektor varsles og saken snarest undersøkes
- Skolen skal lage en skriftlig plan som oppfyller kravene
 1. Hvilke problem tiltaket skal løse
 2. Hvilke tiltak skolen har planlagt
 3. Når tiltakene skal gjennomføres
 4. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
 5. Når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten

VEDLEGG 2 – SYSTEMATISKE OG KONTINUERLIGE TILTAK

Systematiske og kontinuerlige tiltak:		
Tiltak:	Hensikt:	Ansvarlig:
Klassenivå:		
Trivselsregler	Rammer for hvordan elevene skal oppføre seg overfor hverandre	Kontaktlærere
Klassemiljø tema jevnlig	Sosial læring	Kontaktlærer
Fadderordning	Trygge 1. og 2. trinnselever, skape relasjoner til elevene på m-trinn	Kontaktlærerne på 1., 2., 6., og 7. trinn
Lekegrupper s-trinn og SFO	Utvikle sosial kompetanse og styrke relasjoner	S-trinnslærere og ass., SFO-personalet
Ekstraordinære foreldremøter ved klassemiljøutfordringer	Involvering av foreldregruppa	Kontaktlærere og rektor
Juleavslutning for s-trinnselevne	Felles positiv opplevelse for å bygge relasjoner og samhold, og for å styrke hjem-skolesamarbeidet.	S-team
Faste aktiviteter for alle m-trinnselevne: rovdyrskole, Stutjønndammen, julelunsj, Haugen keramikk, Fair play-cup, avslutningslunsj for 7. trinn	Felles positive opplevelser for å bygge relasjoner og samhold.	Kontaktlærere/m-team
Skolenivå:		
Tilsynsrutiner rutiner med ekstra tilsyn for elever med spesielle behov	Trygge elevene i friminutt og overgangssituasjoner	Alle ansatte Ledelsen
Systematisk bruk av læringsvenner/samarbeidsmetodikk, også utenfor klasserommet	Økt læring i alle fag, systematisk trening på samarbeid og sosiale ferdigheter, sikre inkludering av alle	Alle ansatte
Kompetanseheving i mobbeproblematikk for personalet	Heve kompetansen på å forebygge mobbing, følge med, gripe inn og håndtere	Ansatte Ledelsen
Klasseledelse – like rutiner for oppstart og avslutning av skoledagene og timene	God klasseledelse skal gi trygge, forutsigbare og gode rammer for alle elevene	Alle ansatte
Plan for digitale ferdigheter og dømmekraft	Øke elevenes digitale dømmekraft gjennom kritisk tenking, kildekritikk, etikk, personvern og opphavsrett	Kontaktlærerne
Kantine	Positive felles opplevelse, økt sosial kompetanse	Frivillighetssentralen og kontaktlærerne
Spesialundervisning i størst mulig grad inkludert i klasseromsundervisningen	Alle skal være inkluderte i fellesskapet, unngå ekskludering og utenforskap	Kontaktlærerne, spes.ped.lærere, spes.ped.koordinator
Foreldrestyrte aktiviteter	Bygge samhold, relasjoner, positive opplevelser, bygge klassemiljø	Klassekontaktene
Faste aktiviteter for alle elevene: internasjonal dag, adventssamlinger, juleavslutninger, skogdag, aktivitetsdager, skidager	Felles positive opplevelser for å bygge relasjoner og samhold.	Alle ansatte
Uteskole	Bygge samhold, relasjoner, positive opplevelser, bygge klassemiljø gjennom læring på ulike arenaer. Bryte «klasseroms-mønstrene»	Kontaktlærerne, assistentene
Samarbeid med skolehelsetjenesten: Psykologisk førstehjelp, tverrfaglig innsatsteam, ansvarsgrupper, individuelle samtaler med elever	Gi hjelp til elever som har ekstra behov. «Lavterskeltilbud»	Helsesykepleier ved skolen, kontaktlærerne, ledelsen, spes.ped.koordinator
Kartlegging og oppfølging av særlig sårbare elever, 4 ganger ilt. skoleåret	Kartlegge hvem elevene er og hvilke behov hver enkelt av dem har, slik at de kan følges opp av alle ansatte	Kontaktlærerne, teamlederne, ledelsen
Vennebenker	Inkludere alle i lek	Vaktmester, ledelse, elevrådet, 7. trinnselevne
Sosiale mål på arbeidsplanen	Øve systematisk på sosiale ferdigheter	Kontaktlærerne

VEDLEGG 3 - HØRINGSSVAR

Fra: Trond Stenvik <trond.stenvik@overhalla.kommune.no>
Sendt: onsdag 26. februar 2020 14:47
Til: Margrete Haugum
Kopi: Grete Mo
Emne: Re: Høringsrapport forvaltningsrevisjon elevenes psykososiale miljø

Hei,

Vi beklager at vi ikke fikk svart innen fristen. Vi har følgende kommentarer:

Kommentarer:

Vi hadde ønsket at det ble tidfestet når tidligere fagsjef gikk over i ny rolle og at ny fagsjef startet i sin stilling (1.1.20). Nå står det at dette har skjedd i prosessen og det synes ny fagsjef blir for uklart ettersom hun ikke har deltatt på noe vis i denne revisjonen. Det står at vi i perioden har fagsjef + rådgiver. Det blir misvisende. (S.8)

En annen sak som er kommentert er bruken av Zero. Fagsjef kan ikke se at dette stemmer helt, da Zero for tiden ikke er aktivt i bruk (s.14).

Tilføring til bruk av Spekter (s.28). Vi har utarbeidet rutiner for bruk av Spekter.

Ellers fint!

Vennlig hilsen

Trond Stenvik
Rådmann
Overhalla kommune
Tlf. 97140392

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Forvaltningsrevisjonsrapport - elevenes psykososiale miljø

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

12.05.2020

Saknr

10/20

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 20/179 - 2

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø.
2. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 3. *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø, til orientering.*
 4. *Kommunestyret ber rådmannen følge opp anbefalingene:*
 - *Nye rutiner iverksettes raskt*
 - *Det lages en rutine for å ta vare på (skriftlig) observasjoner i hverdagen*
 - *Elevene må informeres om rettighetene til et trygt og godt skolemiljø*
 - *Skoleeier bistår skolene med å finne en løsning på oppdatering av aktivitetsplanene slik at prosessen blir tydelig dokumentert*
 5. *Det skal gis skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, innen 30.08.20 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.*

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport Elevenes psykososiale miljø

Behandling:

Revisor orienterte om rapporten og besvarte spørsmål fra kontrollutvalget.

Det ble fremmet slikt omforent forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø.
2. Kontrollutvalget er i tvil om kommunen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter opplæringslovens §9A.
3. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 4. *Kommunestyret slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø,*
 5. *Kommunestyret ber rådmannen følge opp anbefalingene:*
 - *Nye rutiner skal iverksettes raskt*
 - *Det må lages en rutine for å ta vare på (skriftlig) observasjoner i hverdagen*
 - *Elevene skal informeres om rettighetene til et trygt og godt skolemiljø*
 - *Kommunen som skoleeier må finne en løsning på oppdatering av aktivitetsplanene slik at prosessen blir tydelig dokumentert*
 3. *Det skal gis skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, innen 30.10.20 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.*

Omforent forslag enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø.
2. Kontrollutvalget er i tvil om kommunen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter opplæringslovens §9A.
3. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:

1. *Kommunestyret slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Elevenes psykososiale miljø,*
2. *Kommunestyret ber rådmannen følge opp anbefalingene:*

- *Nye rutiner skal iverksettes raskt*
- *Det må lages en rutine for å ta vare på (skriftlig) observasjoner i hverdagen*
- *Elevene skal informeres om rettighetene til et trygt og godt skolemiljø*
- *Kommunen som skoleeier må finne en løsning på oppdatering av aktivitetsplanene slik at prosessen blir tydelig dokumentert*

3. Det skal gis skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, innen 30.10.20 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.

Saksopplysning

Kontrollutvalget skal påse at kommunens forvaltning blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ble vedtatt av kommunestyret 24.05.16, sak 47/16. Kommunestyret ga også fullmakt til kontrollutvalget å eventuelt foreta endringer i planen. Kontrollutvalget fattet i sak 09/19 slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon elevenes psykososiale miljø.*
2. *Kontrollutvalget gir innspill på følgende temaer/problemstillinger:*

Spesielt fokus på oppfølgingen av aktivitetsplikten i forhold til skjerpingen av opplæringslovens § 9a.

3. *Revisor bes å utarbeide prosjektplan til neste møte 05.09.19*

Kontrollutvalget fattet så i sak 14/19 slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 22.08.19.*
2. *Rapporten forventes levert mars 2020 og innenfor den angitte ressursbruk på 300 timer.*
3. *Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen*

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

- *Jobber Overhalla kommune systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø?*
- *Følger Overhalla kommune opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?*

Det er Overhalla barne- og ungdomsskole(OBUS) og Hunn skole som omfattes av forvaltningsrevisjon. Overhalla Montessori skole er privat og omfattes dermed ikke av forvaltningsrevisjon. Informasjon er innhentet gjennom intervju og dokumentanalyse.

Rådmannen fikk rapporten til høring 11.02. og avga svar til revisjonen 26.02.20, jfr. vedlegg

3.

Elevenes psykososiale miljø og Ungdataundersøkelsen

Skolens psykososiale miljø handler om hvordan ansatte og elever oppfører seg overfor hverandre på skolen. Med psykososialt miljø menes de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om hvordan elevene opplever læringssituasjonen. Ungdataundersøkelsen og Elevundersøkelsen viser at tallene for Overhalla vedr. mobbing i skolen ligger vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet. En nærmere undersøkelse av resultatene viser at dette omfatter både mobbet av andre elever, voksne og digital mobbing.

Systematisk arbeid

Skolen skal ha rutiner for å arbeide systematisk med elevenes skolemiljø.

Høsten 2019 foreligger det rutiner som legges inn i kommunens kvalitetssystem, men de er pr. januar 2020 ikke iverksatt ved skolene og rutineene er heller ikke fullstendig. Revisor vurderer at det har tatt lang tid å få på plass felles rutiner. Arbeidet med 9A var i starten overlatt til skolene som fulgte opp så godt de kunne og da med fokus på enkeltsaker.

Skolene skal jobbe systematisk med forebygging og oppfølging av det psykososiale miljøet.

Skolene i Overhalla har ulike tiltak og virkemidler for å jobbe med forebygging og oppfølging av skolemiljøet. Revisor vurderer at skolene har arbeidet godt med forebygging og oppfølging, men at det har manglet rutiner for oppfølging som har medført at det har blitt gjort litt ulikt.

Skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene.

Skolene i Overhalla hadde en grundig gjennomgang av kapittel 9A i opplæringsloven i foreldremøter da endringene kom i 2017. Nå blir foresatte orientert i foreldremøte og det legges ut informasjon digitalt til foresatte. Ledelsen ved begge skolene er usikre på hvilken informasjon elevene får om sine rettigheter i forhold til opplæringslovens kapittel 9A. Elevene er opptatt av skolemiljøet, spesielt tiltak for å bygge godt skolemiljø, inkludere elever og at elevene skal ha det trygt og godt. Revisor vurderer at foresatte blir informert om elever og foresatte sine rettigheter, men at til tross for at elevene har god innsikt i forhold omkring skolemiljø, er ikke informasjonen til elevene ikke satt i system og dermed i beste fall blir mangelfull.

Skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø.

2018 startet prosjektet Inkluderende barnehage og skolemiljø opp, hvor det inngår felles kompetanseheving for lærerne ved skolene. Revisor vurderer at alle lærerne har tatt del i kompetanseheving fra 2018 og framover i forbindelse med prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø.

Samarbeid mellom tjenester for å forebygge problemer i det psykososiale skolemiljøet.

Skolene søker råd hos PPT og har skolehelsetjeneste til stede på skolene. Skolehelsepersonale er i klassene og informerer. Revisor vurderer at skolene har eksterne samarbeidsparter som de kan trekke inn i skolens arbeid med forebygging av skolemiljøet.

Konklusjoner

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har manglet, men begynner å få på plass et systematisk arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø har bidratt til dette, samt kompetanseheving av ansatte.

Aktivitetsplikten

De som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking.

Skolene er de opptatt av å følge med, og spesielt knyttet til tilsyn. Skolene har gode rutiner for tilsyn gjennom instruksene de har, og har økt voksentettheten ute i friminuttene. Skolene har fokus på sårbare elever og en spesiell oppfølging av dem generelt, samt at det

kan være enkeltelever som skal følges med nøyere i perioder. Hendelser som skjer dokumenteres i varierende grad, og det finnes ikke noe godt system for dette. For skolene er det en utfordring å fange opp hendelser som ikke er så synlig, samt at elevene drar med seg hendelser fra fritida inn i skolen. Revisor vurderer at de som arbeider på skolen følger med og griper inn. Opplæringen som ansatte har fått gjennom prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø har gitt de ansatte tips slik at de blir tryggere.

Ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø skal rektor varsles og saken snarest undersøkes.

Det kan være utfordringer med å vite når det skal varsles i saker som består av mange små hendelser. Dette vil også bli fanget opp i den nye rutinen med at det skal varsles til rektor ved den første mistanke, slik at det er rektor som gjør vurderingen og ikke den enkelte kontaktlærer. Omfanget av varsler varierer, og det kan tyde på at det er ulik forståelse av hva som utløser et varsel. Alle varsler skal gå til rektor og være skriftlig. Det finnes eksempler fra foresatte på at saker ikke er undersøkt nærmere og varsel ikke er gitt videre. Revisor vurderer at i de fleste tilfeller får rektor varsel og sakene undersøkes nærmere, men at det skjerpes inn hva som skal være grunnlaget for varsel og at det skal gå direkte til rektor.

Skolen skal lage en skriftlig plan som oppfylder kravene.

Stort sett inneholder planene de kravene som loven stiller, men i noen tilfeller er evaluering ikke med eller tidfestet. Skoleledelsen har en sentral rolle i utarbeidelsen av aktivitetsplanene og gjør at arbeidet forankres hos skoleledelsen og sikrer en mest mulig lik praksis i skolen. En felles mal for aktivitetsplanene vil gi et bedre utgangspunkt for lik behandling i kommunen. Det er viktig i forhold til fristen på en uke at skolene er nøye med å tidfeste når varsel ble mottatt. I noen saker kan det også være vanskelig å forstå når aktivitetsplanen er utarbeidet. Det bør gå tydelig fram når planen er ferdig og bør da signeres med den datoen. Revisor vurderer at kommunen burde fått på plass en felles mal for aktivitetsplaner tidligere, blant annet for å sikre at kravene til aktivitetsplan er oppfylt. Noen aktivitetsplaner har manglet tidfesting av evaluering. Revisor vurderer også at skolene må være nøye med tidfesting av varsel, dato for ferdig plan og at det etableres et system for å dokumentere den videre oppfølgingen.

Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Ved begge skolene har skoleledelsen erfart at ikke all dokumentasjon bør ligge i aktivitetsplan. Skoleledelsen må ta et ansvar for å sikre at sakene har tilstrekkelig dokumentasjon lagret. Dokumentasjonen er viktig for å dokumentere at skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Fylkesmannen vil etterspørre hva skolene har gjort hvis saken meldes til dem og dokumentasjonen vil være viktig i forhold til at skolen og kommunen senere kan bli beskyldt for ikke å ha oppfylt plikten som beskrives i opplæringsloven. Det finnes eksempler på at kommuner har fått erstatningskrav og kommunen vil da stille svakt hvis det ikke finnes noe dokumentasjon. Revisor vurderer at dokumentasjon av oppfølgingen av aktivitetsplikten er varierende og skoleledelsen må ha en sentral rolle i å sikre at 9A-sakene har tilstrekkelig dokumentasjon som lagres i kommunens saks- og arkivsystem.

Konklusjoner

Revisor konkluderer med at kommunen har fulgt opp aktivitetsplikten og at skolene har tatt tak i , og satt inn tiltak, for å løse sakene. Dokumentasjon av noen av sakene kunne vært bedre, blant annet skriftlige varsler til rektor.

Vurdering

En viser til den fremlagte rapport. Rapporten gir et bilde av at kommunen har hatt, og har, utfordringer vedr. elevenes psykososiale miljø, men at det arbeides systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Videre viser rapporten at aktivitetsplikten etter §9A følges opp, men at dokumentasjonen på dette kan bli bedre. Kontrollutvalget anbefales å slutte seg til den fremlagte rapport og at saken legges frem for kommunestyret med innstilling på å ta rapporten til orientering, samt be rådmannen følge opp anbefalingene med en skriftlig rapport til kontrollutvalget innen 30.08.20, med kopi til kommunestyret.