



Hitra kommune

Januar 2022

FR 1202

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Jobber skolene forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø? • Elevmedvirkning • Holdninger og verdier hos ansatte • Evaluering av skolemiljøet Overholder skolen aktivitetsplikten i tråd med opplæringsloven og kommunens egen prosedyrer? • Avdekke og gripe inn • Varsle og undersøke • Tiltak, dokumentasjon og evaluering
Kilder til kriterier	• Opplæringslova • Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011 • Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet, Udir-3-2017 • Statsforvalteren i Rogaland, tilsynsrapport – «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø», 2019 • Kommunens eget planverk, rutiner, prosedyrer mv. • Annen relevant faglitteratur er presenteres kilder til kriterier
Metode	Intervju og dokumentinnsamling
Tidsplan	• Inntil 350 timer • Leveres sekretær 15.10.2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Marit Ingunn Holmvik Prosjektmedarbeider: Johannes Nestvold

	Styringsgruppe: • Margrete Haugum • Anna Karlsen Dalslåen
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Hitra kommune	Kommunedirektør Ingjerd Astad eller den som kommunedirektøren delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet er bestillingen utdypet, og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok i sak 41/21 å bestille en forvaltningsrevisjon av psykososialt skolemiljø.

Spørsmål og forslag til problemstillinger som ble diskutert i kontrollutvalgets møte:

- Har skolen verktøy og strategier for å avdekke negative og uønskede forhold på et tidlig stadium? Eksempel: Dersom det kommer et varsel/bekymringsmelding til skolen om forhold som ikke fungerer så godt hjemme, blir det fanget opp?
- Har skolen strategier og gode tilnærminger for å sikre at elever, foreldre, råd eller utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøet?
- Hvordan etterleves lov, retningslinjer og rutiner vedrørende forebygging, avdekking og bekjempelse av mobbing i skolen og utenom skolesituasjonen?
- Tilfredsstiller skolene dokumentasjonskravet knyttet til aktivitetsplikten?
- Foreligger det dokumentasjon i enkeltsaker som oppfyller kravene etter opplæringslovens bestemmelser om innholdet i den skriftlige planen når det skal gjøres tiltak i en sak?
- Hvordan jobbes det i henhold til §9A i opplæringsloven og hvordan er lærerens rolle og rettsvern i slike saker?

2.2 Bakgrunnsinformasjon

2.2.1 Elevenes psykososiale miljø

Et godt skolemiljø er avgjørende for at elever og ansatte skal ha en trygg og god hverdag, med fravær av krenkende atferd og mobbing. Gjennom det skapes gode og utviklende læringsmiljø både for elever og ansatte.

Elevene har krav på et godt skolemiljø, og i 2017 kom en innstramming av §9A som setter strengere krav til systematikken i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Ett av flere tiltak som ble innført, var det som kalles aktivitetsplikten. Med dette menes den plikten en skole har til å iverksette tiltak dersom en elev av en eller annen grunn gir uttrykk for at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Fra januar 2021 er det også foretatt en endring av opplæringsloven 9A-3 ved at betegnelsen «*systematisk arbeid*» er endret til fordel for forebyggende arbeid. Systematisk arbeid er nå ivarettatt gjennom endringer i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Skolens psykososiale miljø handler om hvordan ansatte og elever oppfører seg overfor hverandre på skolen. De ansatte ved skolen har plikt til å undersøke, varsle skoleledelsen og om mulig gripe inn hvis de får kunnskap eller mistanke om at en elev har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Kommunedirektøren har i handlings- og økonomiplan påpekt at det er et potensiale for å bedre rutiner innen psykososialt skolemiljø, da kommunen har tilfeller av mobbing, trusler og krenkende atferd.

Forebygging

Et godt psykososialt miljø og et godt læringsmiljø forebygger ifølge Utdanningsdirektoretat mobbing. En forutsetning for at skolene skal kunne skape et godt miljø, er et planmessig, forebyggende arbeid. Utdanningsdirektoratet har kommet fram til at følgende faktorer er grunnleggende for å utvikle og opprettholde et godt læringsmiljø på skolen. Disse faktorene kommer fram i forskning på elevenes læringsmiljø:

- God ledelse, organisasjon og kultur for læring
- Lærers evne til å lede klasser og grupper
- Positive relasjoner mellom elever og lærer
- Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
- Godt samarbeid mellom skole og hjem¹

Elevene skal få delta både i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for å skape et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9A-8 første ledd. Dette kan for eksempel skje gjennom aktiviteter og dialog i hverdagen, og gjennom planlagte samtaler og møter. Hvordan elevene skal ta del i arbeidet, skal skolen tilpasse til saken og elevenes alder og forutsetninger.

I tilsyn som Statsforvalteren har gjennomført med skolemiljøet er det lagt vekt på at rektor skal jobbe for at alle skal praktisere holdninger og verdier som bidrar til et trygt og godt skolemiljø. Arbeidet skal strekke seg lenger enn å hindre krenkelser, og skal omfatte holdninger, verdier, undervisningspraksis, relasjoner og ledelse. Det er også forutsatt at rektor skal jobbe for at lærerne skal etablere en positiv relasjon til hver enkelt elev, og at de skal fremme en positiv samhandling i klassemiljøet. For å få til dette må lærerne ha nødvendige rammebetingelser og kompetanse.

Skolen skal også evaluere sitt samlede arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen skal omfatte det forebyggende, kontinuerlige og systematiske arbeidet for å fremme et trygt og godt

¹ Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011.

skolemiljø, Videre skal den omfatte hvordan aktivitetsplikten blir oppfylt, samt den skjerpede aktivitetsplikten, og hvordan informasjon og involvering av elever og foreldre foregår. Skolen må basere evalueringen på synspunkter fra elever, foreldre og ansatte.²

Aktivitetsplikten

En viktig endring fra 2017 var lovfestingen av kravet til nulltoleranse. Dette er formulert som at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Elevene har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø og det er elevens egen, subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende.

I opplæringsloven § 9A-4 er det innført en tydeligere aktivitetsplikt for skolen. Bestemmelsen har tydelige krav til hva som skal gjøres; skolen skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke, og sette inn tiltak. Dette gjelder for alle som arbeider på skolen. For de tilfeller hvor det er snakk om ansatte som mobber elever, foreligger det en skjerpet plikt for skolen, jf. § 9A-5. Skolen skal dokumentere hva som gjøres for å oppnå aktivitetsplikten. Det betyr at skolen må lage en aktivitetsplan når det settes inn tiltak. Planen skal si noe om problemet tiltaket skal løse, hvilke tiltak som skal settes inn, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Skolen har en plikt til å sette inn tiltak så lenge eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, etter elevens egen opplevelse. De tiltakene som settes inn skal være riktige etter en faglig vurdering. Her er elevens opplevelse ikke avgjørende. Aktivitetsplikten er oppfylt dersom skolen har gjort alt det som med rimelighet kan forventes. Dette gjelder for alle deler av aktivitetsplikten.

Håndhevingsordningen er regulert i opplæringsloven § 9A-6, hvor det er Statsforvalteren som er først instans i enkeltsaker som omfatter skolemiljø. Det betyr at elever eller foreldre kan melde saken til statsforvalteren etter at saken er tatt opp med rektor, og statsforvalteren kan avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt.

Mobbetallene i elevundersøkelsen³ som er gjennomført for 7 og 10. trinn viser høyere mobbetall for Hita kommune enn Trøndelag og landet for øvrig.

- For 7 trinn viser utviklingen fra skoleåret 2018-19 til skoleåret 2020-21 at prosentandelen mobbing på trinnet har økt fra 20 prosent til 27,5 prosent i Hitra kommune. Tilsvarende prosentandel for 7. trinn for landet har økt fra 7 -7,5 prosent i samme periode.

² Statsforvalteren i Rogaland, tilsynsrapport – «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø», 2019.

³ www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/resultater-fra-elevundersokelsen-pa-7.-og-10.-trinn/elevundersokelsen--mobbing/

- For 10 trinn viser utviklingen fra skoleåret 2018-19 til skoleåret 2020-21 at prosentandelen mobbing på trinnet har økt fra 10,2 prosent til 12,2 prosent i Hitra kommune. Tilsvarende prosentandel for 10.trinn i landet har gått ned fra 7,1 - 5,5 prosent i samme periode.

2.2.2 Lærers rolle og rettsvern - under debatt

Alle som jobber i skolen, har ansvar for at krenkelser som mobbing ikke skal skje. Hvis en elev opplever å bli mobbet eller krenket av en lærer eller andre som jobber på skolen, har skolen et ekstra ansvar for å følge opp saken. Rektor skal da varsle skoleeier, som vil følge opp saken videre. (Opplæringslova).

Det følger av dette at elevenes rettsvern i slike saker er regulert i opplæringsloven, mens lærernes rettsvern er regulert i arbeidsmiljøloven. I og med at ny opplæringslov er på trappene har dette forholdet vært en del av debatten før høringen.

Høringsfristen til ny opplæringslov gikk ut i desember 2021. Høringen baserer seg på NOU 2019:23 der Opplæringslovutvalget blant annet har vurdert lærers rettssikkerhet i forbindelse med vurdering av reglene knyttet til elevens skolemiljø.

En undersøkelse som Utdanningsforbundet har gjennomført viser at over halvparten av de spurte lærerne mener at lærernes rettssikkerhet har blitt svekket med de nye reglene om skolemiljø.

Deloitte har på vegne av Utdanningsdirektoratet utarbeidet en evalueringsrapport⁴ om nytt kapittel 9A i opplæringsloven. Evalueringen viser at opplæringslovens kapittel 9A har ført til noen utfordringer som gjelder rettssikkerheten til læreren i saker om skjerpet aktivitetsplikt.

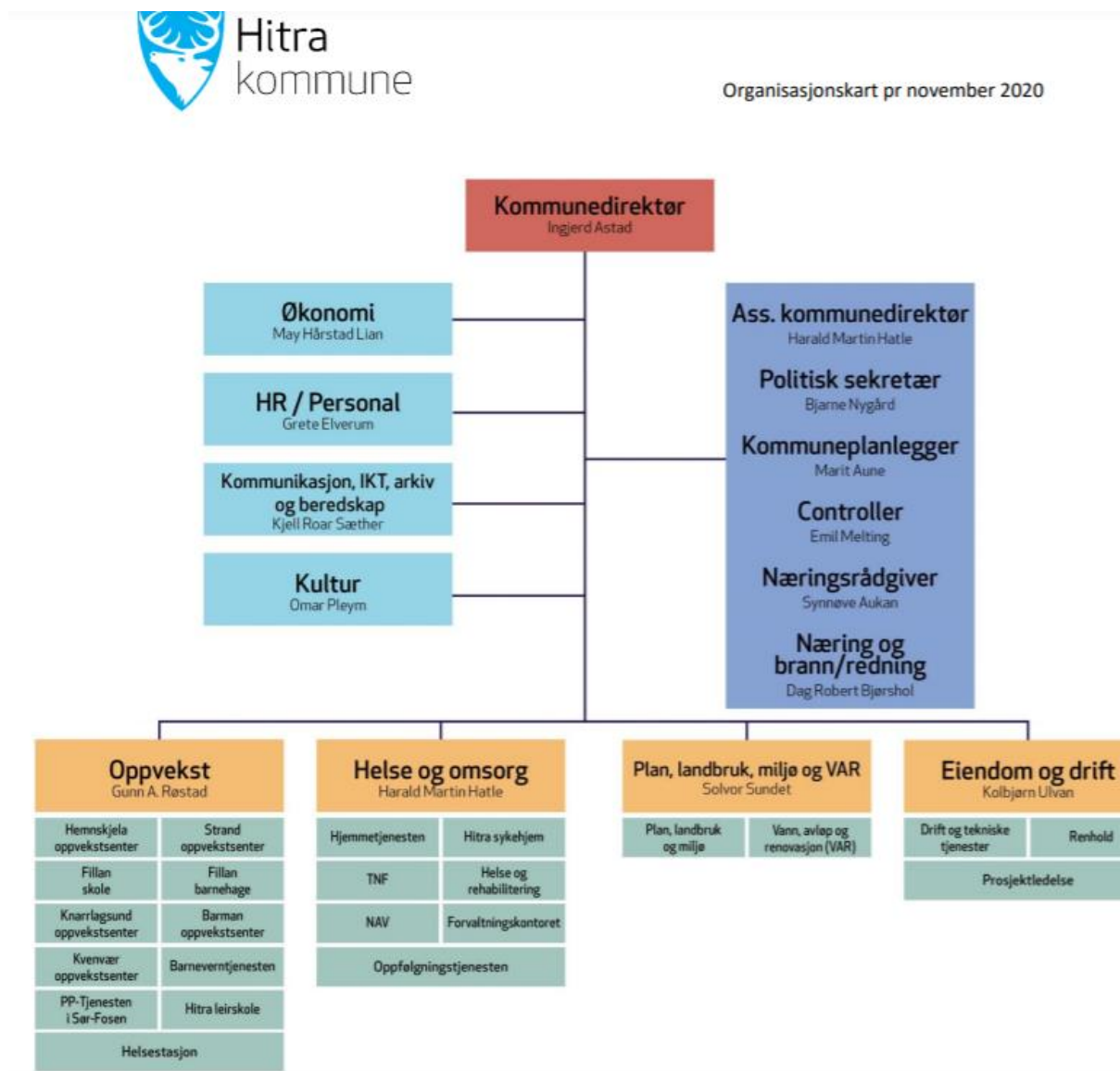
- Om de ansattes rettssikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt når elevens subjektive opplevelse skal vektlegges i sakene.
- Lærere som blir beskyldt for å krenke elevene får ikke i tilstrekkelig grad mulighet til å uttale seg.
- Regelverket kan brukes som et pressmiddel ved at elever eller foreldre har truet en lærer eller skolen om å melde inn en sak.
- Det er krevende for arbeidsgiver å balansere hensynene i både opplæringsloven og arbeidsmiljøloven.

⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-nytt-kapittel-9a-i-opplaringsloven/>

Ettersom det er arbeidsmiljøloven som gjelder for lærere, og ny opplæringslov er fortsatt under utredning politisk, vurderer revisor dette temaet som mer aktuelt på et senere tidspunkt.

2.3 Kommunens organisering

Kommunedirektør og fire kommunalsjefer utgjør kommunens ledergruppe. Kommunalsjef oppvekst har ansvar for grunnskoler, barnehager, barne- og familietjenesten mm.



Kilde: Hitra kommune

Hitra kommune har fem oppvekstsenter og en barne- og ungdomsskole. Oppvekstsentrene har tilbud for 1-7- trinn, mens Fillan skole som er den største skolen er en 1-10 skole med ca. 350 elever. Ungdomsskolen er felles ungdomsskole for alle elever på 8.-10. trinn i Hitra kommune.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 avgrenser vi prosjektet og går nærmere inn på problemstillingene. Revisjonskriteriene blir gjennomgått og vi beskriver metode for innsamling av data.

3.1 Avgrensing

Prosjektet avgrenses til de problemstillinger med underpunkter som beskrevet i avsnitt 3.2. Prosjektet vil dermed ikke være en fullstendig gjennomgang av alle aspekter ved skolemiljøet, men i dette tilfelle se nærmere på det forebyggende arbeidet og aktivitetsplikten. Prosjektet avgrenses også mot det fysiske skolemiljøet til elevene, og forholdet til lærernes rettsvern.

3.2 Problemstillinger

1. Jobber skolen forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø?

- Elevmedvirkning
- Holdninger og verdier hos ansatte-
- Evaluering av skolemiljøet

2. Overholder skolen aktivitetsplikten i tråd med opplæringsloven og kommunens egen prosedyrer?

- Avdekke og gripe inn
- Varsle og undersøke
- Tiltak, dokumentasjon og evaluering

3.3 Kilder til kriterier

- Opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011
- Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet, Udir-3-2017
- Statsforvalteren i Rogaland, tilsynsrapport «Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø», 2019
- Kommunens eget planverk, rutiner, prosedyrer mv.
- Annen relevant faglitteratur

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi skal intervjuer ansatte med god kjennskap til tjenesteområdet og revidert tema. Aktuelle ansatte vil være kommunedirektøren, kommunalsjef for oppvekst, rektorer ved alle skolene,

lærere mv. Bruken av intervju er blant annet viktig for å få kjennskap til hvordan kommunen jobber med skolemiljøet, hvordan skolen oppfatter regelverket og nasjonale føringer, samt hvordan ledelsen og ansatte oppfatter risikobildet knyttet til skolemiljøet. Det vil også kunne være aktuelt å snakke med elever og deres foresatte, eksempelvis gjennom elevråd, Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), Samarbeidsutvalg (SU), Skolemiljøutvalg (SMU), for å få belyst brukerperspektivet.

Det vil også bli innhentet dokumentasjon fra kommunen for å besvare problemstillingene. Eksempler på relevant dokumentasjon kan være skriftlige rutiner og prosedyrer for skolemiljøet, aktivitetsplaner og dokumentasjon i elevmapper, elevundersøkelsen/foreldreundersøkelsen, kvalitetsmelding skole mv. Dokumentasjon av kommunens regeletterlevelse er med på å sikre god etterprøvnbarhet for kontrollorganer.

Stjørdal 19.01. 2022

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no