



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT 11-2018

MOBBING I SKOLEN

NANNESTAD KOMMUNE

AUGUST 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iii
Anbefalinger	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Kommunens og skolens ansvar for elevenes skolemiljø	1
1.2.1 Skolemiljø i Nannestad	2
1.3 Formål og problemstillinger	3
1.4 Oppbygging av rapporten	3
2 Metode	4
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	4
2.1.1 Dokumentanalyse	4
2.1.2 Intervjuer	4
2.1.3 Spørreundersøkelse	5
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
2.2.1 Den gjennomførte dokumentanalysen	5
2.2.2 De gjennomførte intervjuene	5
2.2.3 Den gjennomførte spørreundersøkelsen	6
3 Kriterier	7
3.1 Elevenes skolemiljø	7
3.2 Systematisk og kontinuerlig	8
3.3 Etterlevelse av aktivitetsplikten	10
3.3.1 Skolens dokumentasjonskrav	11
4 Systematisk og kontinuerlig innsats	13
4.1 Kommunens beskrivelser	13
4.2 Skolens systematiske arbeid mot mobbing	15
4.2.1 Sosiale program	15
4.3 Felles forståelse	17
4.4 Tilstrekkelig kompetanse	19

4.5	Vurdering	21
5	Aktivitetsplikten	22
5.1	Rutiner for aktivitetsplikten	22
5.2	Etterlevelse av aktivitetsplikten	24
5.2.1	Følge med på elevenes skolemiljø	24
5.2.2	Oppfølging av undersøkelser av elevenes skolemiljø	25
5.2.3	Plikten til å gripe inn	26
5.2.4	Plikten til å varsle	28
5.2.5	Plikten til å undersøke	29
5.2.6	Plikten til å iverksette tiltak	30
5.3	Bruk av aktivitetsplan	32
5.3.1	Informasjon om endringer i lov	32
5.3.2	Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker	33
5.4	Revisjonens vurdering	35
	KILDER	37
	OVERSIKT OVER DIAGRAM, TABELLER OG FIGURER	39
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS UTTALELSE	40

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke i hvilken grad skoleeier og skoleledelse i Nannestad ivaretar sitt ansvar for å følge opp elever som er utsatt for mobbing eller annen krenkende atferd.

Revisjonene ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad arbeider skoleeier og skoleledelse systematisk og kontinuerlig for et trygt og godt skolemiljø for alle elever?*
- 2. I hvilken grad følges elever som kan være/er utsatt for mobbing opp i samsvar med lovkrav?*

Revisjonens oppsummering

Opplæringsloven slår fast at det skal være nulltoleranse mot krenkende atferd. Dette fordrer at skolene jobber systematisk og kontinuerlig for et godt skolemiljø for alle elever.

Undersøkelsen viser at Nannestad kommune har satt målsetninger for skolenes arbeid med elevenes skolemiljø, med påfølgende tiltak. Det er også iverksatt felles aktiviteter som skal være med å skape et godt skolemiljø, som for eksempel Trivsellederprogrammet og plakat for god klasseledelse. Alle skolene i Nannestad har sosiale programmer og andre universelle tiltak ved sin skole. Revisjonen vurderer det som positivt at skolene har målsetninger og tiltak som bidrar til et systematisk og kontinuerlig arbeid med skolemiljøet.

Undersøkelsen legger til grunn at en del av det systematiske arbeidet er å sikre at de ansatte har en felles forståelse for hva som er mobbing og krenkende atferd, og at temaet er regelmessig på agendaen. Resultatet av spørreundersøkelsen viser at rundt en femtedel av de ansatte oppgir at skolen kunne lagt bedre til rette for at alle ansatte er delaktige i prosesser med å definere mobbing og krenkende atferd og at det er ulik oppfatning mellom kollegaene om hva som er mobbing og krenkende atferd. Variasjoner i hva som oppfattes som mobbing og krenkende atferd vil kunne gi en risiko for at det også er variasjoner i hvordan ulike situasjoner fanges opp og håndteres av de voksne.

Videre viser undersøkelsen at 43 prosent av alle lærere er uenig i at de får tilstrekkelig med kurs og opplæring på temaet mobbing og krenkende atferd. For assistenter er andelen 66 prosent. At de ansatte har tilstrekkelig kompetanse og opplæring i temaet er en grunnleggende forutsetning for å kunne fange opp, håndtere og følge opp barn som opplever mobbing og krenkende atferd.

Det er revisjonens vurdering at skolene i Nannestad har et forbedringspotensial i å sørge for at det gjennomføres prosesser som sikrer felles forståelse og nødvendig kompetanse på området mobbing og krenkende atferd for alle ansatte.

Når en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø utløses aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten innebærer at alle som arbeider på skolen har en plikt til å følge med, gripe inn og varsle ved mistanke eller kjennskap til at en elev kan oppleve mobbing eller annen krenkende atferd. Skolen har videre en plikt til å undersøke og sette inn egnede tiltak. Formålet med aktivitetsplikten, og dens delplikter, er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Plikten til å følge med må ses i sammenheng med skolenes systematiske og kontinuerlige arbeid for et godt skolemiljø, og det forventes derfor at skolene kontinuerlig samler inn informasjon om elevenes skolemiljø. Undersøkelsen viser at alle skolene i Nannestad følger systematisk med på elevenes skolemiljø, både for elevgruppa som helhet og enkeltelever. Det er revisjonens oppfatning at skolene samler inn mye informasjon om elevenes skolemiljø og at denne informasjonen blir fulgt opp, og dette er positivt.

Alle ansatte ved skolen har en plikt til å gripe inn og varsle videre ved mistanke eller kjennskap til at elever opplever mobbing eller annen krenkende atferd. Alle skolene har rutiner for når og hvem de skal varsle i saker der det er mistanke om mobbing, og de ansatte oppgir at de har en god praksis på dette. Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at en tredjedel av lærerne er uenig i at ledelsen har tydelig kommunisert hvilke situasjoner de skal gripe inn og at en av fem ansatte oppgir at de ikke er enig i at det er lik praksis mellom kollegaene på når det gripes inn. Ulik forståelse og praksis medfører risiko for at det oppstår situasjoner med krenkende atferd som ikke tas tak i av voksne, og at skolen dermed ikke oppfyller aktivitetsplikten i alle tilfeller.

Der det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke opplever sitt skolemiljø som trygt og godt plikter skolen å iverksette undersøkelser for å avdekke elevens situasjon og iverksette egnede tiltak. Spørreundersøkelsen viser at 42 prosent av lærerne er uenig at undersøkelsene er tilstrekkelige for å avdekke mobbing og krenkende atferd. Rundt hver femte lærer er uenig i at tiltakene som iverksettes er tilstrekkelige for å redusere og stanse mobbingen. Revisjonen mener at gode undersøkelser er en grunnleggende forutsetning for å kunne iverksette egnede tiltak som stanser mobbing og krenkende atferd, så fort som mulig, slik loven forutsetter.

Revisjonens har gjennomgått et utvalg av aktivitetsplaner som har blitt utarbeidet av de ulike skolene, for å undersøke i hvilken grad aktivitetsplikten dokumenteres etter lovens krav. Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker registrert etter opplæringsloven kapittel 9A viser at skolene har ulik terskel for registrering av enkeltsaker og praksis for bruk av aktivitetsplan. Revisjonen vil bemerke at de skolene som bruker aktivitetsplan gjør dette på en god måte.

Aktivitetsplan er et lovkrav ved mistanke eller kjennskap til mobbing. Etter revisjonens vurdering er det brudd på opplæringsloven ved flere av skolene i Nannestad, ved at de enten ikke bruker aktivitetsplan eller ikke bruker den korrekt. Dette kan ha en rekke konsekvenser. For det første

svekker det rettsikkerheten til den enkelte elev, fordi aktivitetsplanen gir klageadgang og tydelige frister og ansvar for å følge den enkelte sak. For det andre gir det liten mulighet til å få innsikt og mulighet til å vurdere de tiltakene som skolene har iverksatt for eleven, både for foresatte, skoleadministrasjon og tilsynsmyndigheter.

Det er positivt at skoleadministrasjonen har utarbeidet rutiner og maler for etterlevelse av aktivitetsplikten, og at disse er gjeldende rutiner på skolene. Revisjonen mener allikevel at skoleeier i større grad må sørge for at skolene har implementert disse rutinene hos alle ansatte og at loven etterleves i praksis på alle av kommunens skoler. Dette er særlig viktig siden elevundersøkelsen viser at noen skoler i Nannestad har forholdsvis høye andeler som oppgir å ha opplevd mobbing.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapporten er forelagt rådmannen til uttalelse. Revisjonen har også mottatt tilbakemelding på faktagrunnlaget fra virksomhetsleder. Det er gjort rettelser i samsvar med tilbakemeldingen.

Rådmannen peker på at Nannestadskolen arbeider kontinuerlig med kompetanseutvikling med tankene på elevenes trivsel og læring, og viser til ulike strategier og satsningsområder som er iverksatt ved kommunens skoler. Det er også utviklet en «meldeknapp for skolemiljø» som skal legge til rette for enda enklere å melde en skolemiljøsak på.

Rådmannen konkluderer med at de tre anbefalingene som er gitt i rapport i stor grad handler om kompetanse. Skoleeier har i samarbeid med skoleledelse satt fokus på dette ved oppstart av nytt skoleår ved at alle skolene har satt det på agendaen og rutiner skal gjennomgås. Rådmannen slår fast at skolene må sikre at skolemiljø er et gjennomgående tema gjennom hele året på fast basis. Økt fokus på kompetanseutvikling mener rådmannen vil gjøre at de ansatte vil oppleve økt kompetanse både når det gjelder hva mobbing og krenkelser er, og når det gjelder rutiner og god praksis i oppfølging i enkeltsaker.

Videre slår rådmannen fast at det vil være viktig for Nannestadskolen å få implementert en felles praksis på dette området for å bedre å kunne rettsikkerheten til den enkelte elev og å sikre en felles praksis for oppfølging av skolemiljøsaker.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen bør sikre at alle ansatte ved skolen er delaktig i de prosessene som skal sikre en felles forståelse for hva som er mobbing og krenkende atferd
2. Rådmannen bør sørge for at skolene har tilstrekkelige rutiner og god praksis ved undersøkelser og tiltak i enkeltsaker som gjelder mobbing og krenkende atferd for på den måten etterleve lovens aktivitetsplikt
3. Rådmann bør sørge for at alle skolene i Nannestad bruker aktivitetsplan ved oppfølging av mobbesaker slik opplæringsloven § 9 A- 4 krever


Oddny Ruud Nordvik
ass. revisjonssjef


Morten L. Kallevig
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nannestad bestilte i møte 29.11.2017 (sak 41/17) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon innenfor området mobbing. Revisjonen ble bedt om å utarbeide en prosjektplan for undersøkelsen til møte i kontrollutvalget 14.2.2018.

I plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 peker kontrollutvalget på at det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for et godt skolemiljø, men at kommunen som skoleeier er øverste ansvarlige for at dette blir oppfylt. Kontrollutvalget ønsket blant annet at prosjektet skal fokusere på kommunens forebyggende arbeid og evaluering av dette arbeidet.

Resultatene fra elevundersøkelsen høsten 2016 viser at andelen elever i Nannestad som har opplevd mobbing 2-3 ganger i mnd. eller flere, er 5,6 prosent for elevene på 7. trinn og 6,9 prosent for elever på 10. trinn. Til sammenligning er tallene fra Akershus fylke 5,4 prosent for 7. trinn og 5,1 prosent for 10. trinn. Fordelt på skole viser imidlertid dataene fra Utdanningsdirektoratet at det er store variasjoner i andelen som oppgir å ha blitt mobbet mellom de ulike skolene i Nannestad.

1.2 Kommunens og skolens ansvar for elevenes skolemiljø

Det overordnede målet i opplæringsloven kapittel 9 A er at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd slår fast at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljøet og tryggheten til elevene. Lovfesting av prinsippet om nulltoleranse mot krenkelser understreker, viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side og knytter seg til skolens plikt til å drive et systematisk arbeid for et godt og trygt skolemiljø. Dette skal være førende for skolens mål, planer og tiltak (Prop. 57 L (2016–2017), s. 14). Rektor har ansvaret for at dette blir gjort ved den enkelte skole.

Når en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø utløses aktivitetsplikten.

Aktivitetsplikten er delt inn i fem handlingsplikter:

- plikt til å følge med
- plikt til å gripe inn
- plikt til å varsle
- plikt til å undersøke
- plikt til å sette inn egnede tiltak

Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen har da også et todelt dokumentasjonskrav etter opplæringsloven.

Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en sak og at skolen mer overordnet dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten (Udir-3-2017, s.5). Aktivitetsplikten kombinert med dokumentasjonskrav erstatter vedtaksplikten (enkeltvedtak) til skolene, og skal samtidig sikre forsvarlig praksis og etterprøvbarhet i alle saker. (Prop. 57 L (2016–2017), s.31).

Kommunen som skoleeier skal ha et «forsvarlig system» for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir oppfylt (§ 13-10). De to bestemmelsene innebærer krav til dokumentert internkontroll både på kommunenivå og skolenivå, for å sikre den enkelte elev sin rett til et godt psykososialt miljø.¹

1.2.1 Skolemiljø i Nannestad

Elevundersøkelsen er obligatorisk for elevene å gjennomføre på 7. og 10. trinn. Elevene blir blant annet spurt om de har blitt mobbet på skolen de siste månedene. I undersøkelsen blir mobbing fra og med 2016 definert som: gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Eksempler på mobbing er å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.

Elevundersøkelsen: andel elever som mobbes digitalt, av voksne eller av andre elever i 2017

	7. trinn	10. trinn
Landet	7,50	9,4
Akershus fylke	7,30	9,5
Nannestad kommune	7,10	13,1

I Nannestad er det litt mindre mobbing på skolen på 7 trinn enn i Akershus fylke eller i landet som helhet, men forskjellene er små. Tendensen er den samme for ulike typer mobbing, og bildet har vært det samme de siste årene: I Nannestad ligger andelen konsekvent marginalt under andelen i Akershus og like under landsgjennomsnittet.

Når det gjelder ungdomsskolen er bildet annerledes. Nannestad har de siste årene lagt konsekvent markant høyere enn både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Akershus, og dette gjelder alle typer mobbing.

¹ Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a, Utdanningsdirektoratet Rundskriv 4-2014.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere hvordan skoleeier og skolene ivaretar sitt ansvar for å forhindre at elever blir utsatt for mobbing eller annen krenkende atferd.

Følgende hovedproblemstillinger vil bli besvart i undersøkelsen:

- 1. I hvilken grad arbeider skoleeier og skoleledelse systematisk og kontinuerlig for et trygt og godt skolemiljø for alle elever?*
- 2. I hvilken grad følges elever som kan være/er utsatt for mobbing opp i samsvar med lovkrav?*

1.4 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 presenteres undersøkelsens metode og datagrunnlag. I kapittel 3 blir kildene som er brukt for å utlede kriteriene gjennomgått.

Kapittel fire og fem vil undersøkelsens faktagrunnlag og funn bli gjennomgått. I innledningen til faktakapitlene gjentas kort revisjonskriteriene til hver av de to problemstillingene. Revisjonens vurdering vil komme avslutningsvis til hvert faktakapittel. Samlede vurderinger og anbefalinger er presentert i rapportens sammendrag først i rapporten.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon² som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

2.1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen sendte konstituert skolesjef en liste over ønskede dokumenter. Formålet var å få informasjon om kommunen ivaretar sitt ansvar på området generelt, og hvordan hver enkelt skole har lagt til rette for en god håndtering av mobbing og krenkende atferd gjennom blant annet rutiner og systematisk tilnærming. Alle dokumentene revisjonen mottok har blitt systematisk gjennomgått og relevant informasjon for prosjektet er beskrevet i rapporten.

For å undersøke hvordan skolene følger opp aktivitetsplikten fikk revisjonen først en oversikten over antall saker som var registrert etter kapittel 9a ved de ulike skolene for perioden august 2017 til april 2018. Det viste seg at det er stor variasjon i antall saker som er registrert ved de ulike skolene. To skoler hadde over 20 registrerte saker, og revisjonen ba i disse tilfellene om et utvalg på åtte saker fra hver skole ut fra gitte kriterier. For de øvrige skolene fikk revisjonen alle de registrerte sakene.

2.1.2 Intervjuer

Revisjonen har gjennomført et intervju med administrasjonen. Fra administrasjonen stilte tidligere skolesjef (nå seniorrådgiver for skoleutvikling) og en skolefaglig rådgiver. Ny skolesjef forventes å tiltre 1. august 2018.

Intervjuet ble gjennomført som et delvis strukturert intervju. I forkant av intervjuet ble det utarbeidet intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål. Under intervjuet ble det skrevet referat som i etterkant ble tilsendt informantene for verifisering. De verifiserte referatene og svarene via epost har så blitt brukt som datagrunnlag i rapporten.

I tillegg ble det gjennomført et epostintervju med samtlige rektorer. Rektorene ved de fem skolene fikk tilsendt spørsmål fra revisjonen i en e-post 27.4.2018. Fire av de fem rektorene svarte innen fristen. Rektor ved Preståsen fikk puring 15.05.2018, og revisjonen forsøkte gjentatte ganger å nå rektor på telefon. Vi har fått bekreftet at vår epost er mottatt, men rektor ved Preståsen skole har ikke svart på revisjonens spørsmål til tross for gjentatte puringer.

² Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

2.1.3 Spørreundersøkelse

For å få svar på om hvordan ansatte i skolen opplever hvordan skolen arbeider med skolemiljø, mobbing og krenkende atferd ble det sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i skolen i Nannestad, med unntak av virksomhetsledere, dvs. lærere, assistenter og ledelse/administrasjon. Spørreundersøkelsene ble distribuert gjennom spørretjenesten QuestBack. 112 av 221 som mottok spørreundersøkelsen svarte. Det er uklart hvor mange av assistentene som har fått undersøkelsen³. Vi har fått svar fra 74 lærere, 21 assistenter og 17 i ledelse/administrasjon. Vi har valgt å analysere de svarene vi fikk fra assistentene, til tross for at det er uklart hvor mange av dem som har fått undersøkelsen. Endelig svarprosent ble 50,7 %.

I forkant av undersøkelsen fikk kontaktperson et informasjonsskriv om revisjonen og undersøkelsen som ble distribuert til medarbeiderne. Undersøkelsene ble sendt ut 4.4.2018. Det ble sendt ut en påminnelse til de som ikke hadde svart innen frist 17.4.2018, hvor også fristen ble forlenget til 21.11.2017. Det ble i den forbindelse sendt en mail til alle virksomhetsledere med oppfordring om å minne alle ansatte om å besvare undersøkelsen.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

2.2.1 Den gjennomførte dokumentanalysen

Gjennom metodetriangulering, det vil si å bruke flere ulike metoder for å besvare de samme spørsmålene, har vi redusert utfordringen det kan være når mottatte dokumenter ikke gir nok informasjon om viktige tema. Dersom inntrykket vi får er lignende ut fra bruk av flere metoder styrkes kvaliteten og gyldigheten i undersøkelsen.

2.2.2 De gjennomførte intervjuene

En systematisk innsamling ved bruk av intervjuguide sikrer høy pålitelighet, mens mulighet for å stille oppfølgings spørsmål underveis i intervju ivaretar høy gyldighet i undersøkelsen. Høy pålitelighet sikres også gjennom at referat fra intervjuene i etterkant har blitt sendt ut til verifisering hos de intervjuede. Alle referatene har blitt returnert med rettelser til revisjonen. Dermed er vi trygge på at informasjonen som har blitt brukt for å besvare problemstillingene er korrekt.

³ Revisjonen har sendt undersøkelsen til alle de epostadressene vi fikk oppgitt, men det viser seg i ettertid at mange assistenter ikke har epostkonto knyttet til arbeidsplassen, og at det har variert i hvilken grad vi har fått tilsendt deres private epostadresser.

2.2.3 Den gjennomførte spørreundersøkelsen

Dataenes pålitelighet er som regel høy når man benytter seg av spørreundersøkelser fordi man lett kan gå tilbake å etterprøve undersøkelsen da hver respondent får akkurat det samme spørsmålssettet, og man har god oversikt over hvem man har sendt ut spørreundersøkelsen til.

Utfordringen med tanke på dataenes gyldighet, har vært å utforme spørsmålene på best mulig måte for å kunne få så relevant informasjon for våre problemstillinger som mulig. Vi har tatt med noen åpne spørsmål der respondentene kan legge til utfyllende informasjon, noe som sikrer dataenes gyldighet i undersøkelsen. En annen utfordring er at spørreundersøkelser risikerer å få en lav svarprosent, som påvirker muligheten til å generalisere.

Populasjon og feilmarginer

Med populasjon menes samtlige enheter vi ønsker å analysere. I denne spørreundersøkelsen er populasjonen samtlige ansatte på skolene i Nannestad kommune, med unntak for rektorene.

Populasjonen i denne spørreundersøkelsen er 221 ansatte på skolene i Nannestad kommune. Antall personer som har svart på spørreundersøkelsen er 112. Dette gir en på svarprosent på 50,7.

Frafallsanalyse

For å redusere sannsynligheten for å trekke feilaktige konklusjoner basert på et skjevt utvalg ble det gjennomført en frafallsanalyse. Respondentene som har svart på en spørreundersøkelse gjenspeiler ikke nødvendigvis populasjonen på en god måte. De kan for eksempel være mer velvillige eller misfornøyde enn gjennomsnittet i populasjonen. En frafallsanalyse gjennomføres ved å sammenligne tilgjengelige egenskaper i populasjonen med de samme egenskapene blant de som har svart på spørreundersøkelsen. Dersom det viser seg å være betydelige skjevheter i utvalget kan dette til en viss grad kompenseres ved vektning eller andre analysemetoder. Det har blitt gjennomført en frafallsanalyse av egenskapen skoletilhørighet.

Diagram 1 Svarprosent per skole

Skole	Antall ansatte	Antall svart	Svarprosent
Eltonåsen	35	20	57
Maura	56	24	43
Preståsen	55	22	40
Kringler Slattum	10	4	40
Nannestad ungdomsskole	65	42	65

Kilde: RRI 2018

Svarprosenten varierer litt mellom skolene. Høyeste svarprosent har Nannestad Ungdomsskole, med 65 %. Færrest svar fikk vi fra Preståsen og Kringler Slattum, men også har var det 40 % som svarte. Svarprosenten er totalt 50,7 %, noe som er akseptabelt sammenlignet med tilsvarende undersøkelser. Variasjonen mellom skolene er så liten at det ikke vil gi statistiske utslag

3 KRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen vil revisjonskriteriene bli utledet fra blant annet følgende kilder:

- Lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Proposisjon 57L (2016-2017), Endringer i opplæringslova og friskolelova
- Skolemiljø Udir-3-2017, rundskriv
- *Mobbing rammer ikke tilfeldig*, oppslag i forskning.no 20.3.2017.
- Nannestad kommunes egne mål og planer

3.1 Elevenes skolemiljø

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Denne rettigheten er lovfestet gjennom kapittel 9 A i opplæringsloven. Retten til et godt og trygt skolemiljø er en individuell rett og det er elevens subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt. Kapittel 9-A omfatter alle elever i både grunnskole og videregående skole. Det gjelder også elever som deltar i leksehjelpordninger og skolefritidsordningen.

Skolens plikt til å sette inn tiltak etter kapittel 9-A gjelder uavhengig av hva som er årsaken til at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Alle ansatte i skolen, herunder assistenter, rengjøringspersonell, SFO- ansatte, skal være delaktige i sikre denne retten for elevene (Prop. 57 L (2016–2017), s.27, s. 76).

Det er gjort endringer i opplæringsloven kapittel 9 A, som trådte i kraft 1.8.2017. Den mest sentrale endringen er at skolene ikke lenger fatter enkeltvedtak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et godt skolemiljø, men har nå en *aktivitetsplikt*. Aktivitetsplikten er delt inn i fem handlingsplikter:

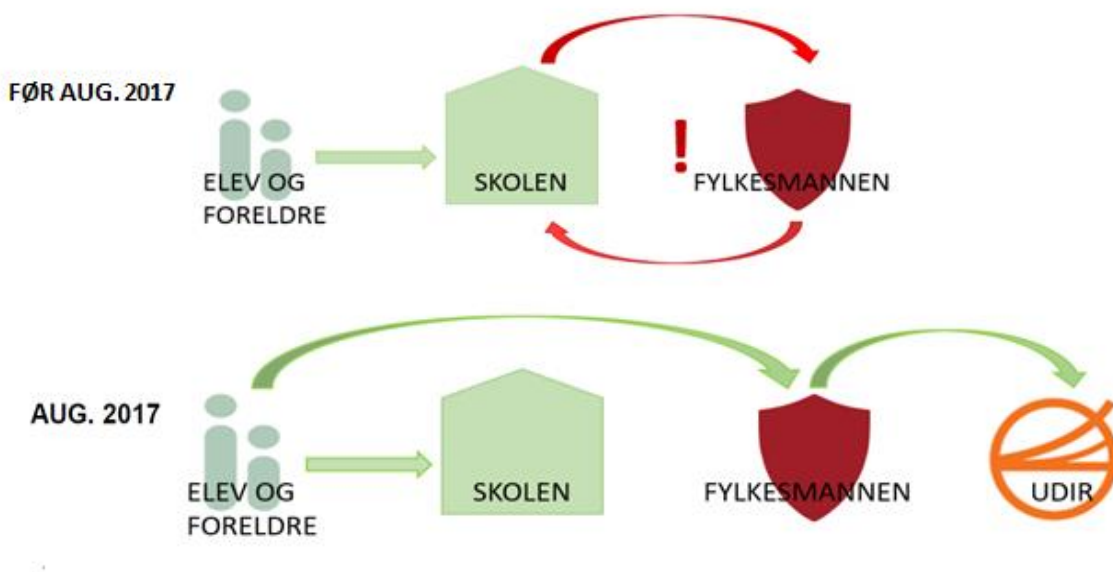
- plikt til å følge med
- plikt til å gripe inn
- plikt til å varsle
- plikt til å undersøke
- plikt til å sette inn egnede tiltak

Ved tidligere vedtaksordning, var Fylkesmannen klageinstans der elever og foreldre ikke var fornøyd med enkeltvedtaket fattet av skolen. Etter ny ordning skal ikke skolene lenger fatte enkeltvedtak om elevenes skolemiljø. Skolen skal handle etter aktivitetsplikten, og eleven eller foreldrene kan melde saken til fylkesmannen som fatter enkeltvedtak i saken med klagerett til

Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet viser til at den nye ordningen skal gi et bedre sikkerhetsnett for elever og foreldre, hvor det er en lavere terskel for å få prøvd saken for en myndighet utenfor skolen (Udir-3-2017, s. 4,19). Fylkesmannen kan fatte enkeltvedtak ved saker, som for eksempel vedtak om flytting av en elev, hvor Utdanningsdirektoratet er klageinstans for enkeltvedtaket.

Figur 1 Ny håndhevingsordning

Et bedre sikkerhetsnett



Kilde: Kunnskapsdepartementet april 2017

3.2 Systematisk og kontinuerlig

Det er i den nye opplæringsloven § 9A-3 formulert at skolene skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Dette må sees i sammenheng med skolens systematiske og kontinuerlige arbeid. Opplæringslova slår fast at:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

I Utdanningsdepartementets forarbeider til ny lov påpekes det at de eksempler som er nevnt i lovtekst ikke er en uttømmende liste, men at skolene også skal ha nulltoleranse for mindre alvorlige krenkelser. Verken direkte handlinger som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking skal tolereres. Her bemerkes det videre at begrepet *krenkelser* skal tolkes vidt, uten at det betyr at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet. Lovfesting av prinsippet om nulltoleranse mot krenkelser understreker, viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side, og knytter seg til skolens plikt til å drive et systematisk arbeid for et godt og trygt skolemiljø. Dette skal være førende for skolens mål, planer og tiltak (Prop. 57 L (2016–2017), s. 14).

Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø etter lovendringer, påpeker at et trygt skolemiljø blant annet betyr at elevene ikke skal komme til skade og at elevene skal føle at skolen er et trygt sted å være. Den viser til at trygghet for elevene også betyr det å vite at skolen tar tak hvis noe skjer (Udir-3-2017, s.3). Alle ansatte i skolen, herunder assistenter, rengjøringspersonell, SFO- ansatte, skal være delaktige i sikre denne retten for elevene (Prop. 57 L (2016–2017), s.27, s. 76). I et felles nasjonalt tilsyn med tidligere opplæringslov § 9A ble det i 2010 og 2011 lagt til grunn at skolens ansatte skal ha en felles forståelse av hva det skal varsles om, og at skolene har lagt til rette for å etablere en slik felles forståelse. For å skape bevissthet blant skolens ansatte, var det avgjørende at hele skolens kollegium hadde gjort en systematisk jobb for å definere hvilke forhold skolens ledelse skulle varsles om (Udir 2012, s. 6).

En viktig forutsetning for gjennomføring av plikten til å sette inn tiltak er at skoleeier sørger for at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser (Udir 2017).

Selv om skolen er pliktsubjekt i opplæringslovens har skoleeier det overordnede ansvaret for at bestemmelsene oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10. Skoleeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir oppfylt og følge opp resultatene av nasjonale kvalitetsvurderinger. Som en del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen, knyttet til blant annet læringsmiljø. Ifølge Utdanningsdirektoratets rundskriv er det også viktig at skoleeier sørger for at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser (Udir-3-2017 s. 13).

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad arbeider skoleeier og skoleledelse systematisk og kontinuerlig for et trygt og godt skolemiljø for alle elever?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Skoleeier og skole bør ha tydelige målsetninger for det systematiske og kontinuerlige arbeidet med skolemiljø ➔ Skolene bør sikre at alle ansatte har en felles forståelse for hva som er krenkende atferd ➔ Skoleeier og skole bør sørge for at alle ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeidet mot mobbing

3.3 Etterlevelse av aktivitetsplikten

Som vist til tidligere er nå vedtaksplikten og handlingsplikten til skolene erstattet med en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten innebærer fem delplikter som skal sørge for at aktivitetsplikten blir oppfylt.

1) *Plikt til å følge med*

Opplæringsloven § 9-A 4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et godt og trygt skolemiljø. Plikten til å følge med er nødvendig for at alle som arbeider på skolen lettere skal kunne fange opp mistanke om og få kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Plikten er videre en viktig forutsetning for at skolen skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. En plikt om årvåkenhet og aktiv observasjon skal sikre en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med (Udir 2017).

Følge med-plikten skal sikre at en ansatt eller skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak ved å vise til at de ikke vet hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at elev ikke hadde et godt skolemiljø (Udir 2017).

2) *Plikt til å gripe inn*

Alle som arbeider ved skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering så langt det er mulig, ifølge opplæringsloven § 9 A-4 første ledd. Det som kjennetegner plikten til å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Dette kan være seg situasjoner hvor ansatte forhindrer eller stanser slåssing mellom elever eller annen fysisk krenkelse, utfrysning eller verbal krenkelse. Gripe inn-plikten begrenses av hva som er mulig å gjennomføre uten å sette seg selv i fare eller at elever blir krenket.

Plikten til å gripe inn må sees i sammenheng med skolens systematiske arbeid. Rektor må blant annet sørge for at alle som jobber på skolen kjenner til at de har plikt til å gripe inn, og særlig grensene rundt dette. Dette fordrer at skoleeier oppfyller plikten gitt i opplæringsloven § 10-8, om å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse.

3) *Plikt til å varsle*

Rektor skal varsles der ansatte ved skolen har *mistanke* eller *kjennskap* til at elever ikke har et godt og trygt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd. I særlig alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Plikten for de som arbeider til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det, og gir et bedre utgangspunkt for å følge opp både enkeltsaker og det systematiske arbeidet. Det pekes på i forarbeidene til opplæringsloven at det skal være en lav terskel for å varsle, og plikten til å varsle til rektor gjelder *all* mistanke (Prop. 57 L (2016–2017 s. 23).

Det er ikke angitt noe konkret tidspunkt for når et varsel skal gå til rektor. Forarbeidene viser til at dette må vurderes fra sak til sak, alt etter sakens alvor og tidssensitivitet. Kunnskapsdepartementet

forutsetter at skolene finner egne løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje, gitt at disse er innenfor rammene til varslingsplikten etter opplæringsloven § 9A-4 tredje ledd.

4) *Plikt til å undersøke*

Plikten til å undersøke innebærer at skolen undersøker elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe bevis for eller mot at eleven er blitt krenket eller mobbet. Hva slags type undersøkelse som er nødvendig vil bero på skjønn, og avhenger av hva slags situasjon man står overfor i hvert enkelt tilfelle. Plikten til å undersøke må sees i sammenheng med retten til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dette betyr at skolen har en plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing og krenkelser. Undersøkelsesplikten er heller ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever et godt skolemiljø.

Undersøkelsen må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan hun eller han opplever skolemiljøet (Udir 2017).

5) *Plikt til å sette inn tiltak*

Skolen skal så langt det er mulig sette inn egnede tiltak der en elev opplever at han eller hun ikke har et godt og trygt skolemiljø. Forarbeidet til opplæringsloven viser til at tiltaksplikten skal tolkes utvidende (Kunnskapsdepartementet 2017). Dette innebærer at en del av tiltaksplikten også er å følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til rette eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å sikre at eleven har et godt og trygt skolemiljø. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det gjøres tiltak i en sak, jf. oppl § 9 A-4 sjette ledd.

Det er elevens egen opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende for om plikten til å sette inn tiltak utløses. Plikten utløses ved alle tilfeller der eleven selv sier ifra. Forarbeidene understreker imidlertid at tiltaksplikten følger av om eleven *faktisk* har et trygt og godt skolemiljø, og gjelder også der eleven selv ikke gir uttrykk for egen opplevelse. Aktivitetsplanen trenger ikke å rette seg mot en bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som gjelder flere. Hva som er et egnet tiltak vil være en skjønnsvurdering fra sak til sak.

Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen har et todelt dokumentasjonskrav etter ny lov. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en sak og at skolen mer overordnet dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten (Udir-3-2017, s.5).

Aktivitetsplikten kombinert med dokumentasjonskrav erstatter vedtaksplikten (enkeltvedtak) til skolene, og skal samtidig sikre forsvarlig praksis og etterprøvnbarhet i alle saker. (Prop. 57 L (2016–2017), s.31).

3.3.1 Skolenes dokumentasjonskrav

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det gjøres tiltak i en sak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd. Kravet om å lage en plan for tiltakene, utløses samtidig med skolens plikt til å sette inn

tiltak (Oppl. § 9A-4, Norsk lovkommentar 217). Aktivitetsplanen trenger ikke å rette seg mot en bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som gjelder flere. Hva som er et egnet tiltak vil være en skjønnsvurdering fra sak til sak.

Innholdet i aktivitetsplanen er angitt i lov, jf. oppl. § 9A-4 sjette ledd bokstav a) til e) og skal inneholde informasjon om;

- a) hvilket problem tiltaket skal løse,
- b) hvilke tiltak skolen har planlagt,
- c) når tiltaket skal gjennomføres,
- d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,
- e) når tiltaket skal evalueres.

Det går frem av forarbeidede at dette kun er et minstekrav og at opplysningene må tilpasses den enkelte saken.

Skolen har etter ny lov et todelt dokumentasjonskrav. I tillegg til å utarbeide en aktivitetsplan, skal skolen mer overordnet dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker, jf. opplæringsloven § 9A-4 syvende ledd. Denne dokumentasjonsplikten retter seg mot alle delpliktene i aktivitetsplikten og det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle plikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolene skal sørge for et trygt og godt skolemiljø (Udir-3-2017, s. 18). Det er viktig å skille dette dokumentasjonskravet fra de kravene som knytter seg til systematisk arbeid etter opplæringslovens § 9 A-3 heter det i rundskrivet (Ibid.).

Aktivitetsplikten kombinert med dokumentasjonskrav erstatter vedtaksplikten (enkeltvedtak) til skolene, og skal samtidig sikre forsvarlig praksis og etterprøvnbarhet i alle saker. (Prop. 57 L (2016–2017), s. 31).

På bakgrunn av dette er følgende kriterier utledet for å besvare undersøkelsens andre problemstilling.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad følges elever som kan være/ er utsatt for mobbing opp i samsvar med lovkrav og skolens rutiner?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Skolen må systematisk og kontinuerlig følge med på elevenes skolemiljø ➔ Skolen må sikre at det er etablert gode rutiner for å gripe inn og å varsle ved mistanke eller kjennskap om mobbing og krenkende atferd ➔ Skolen må sikre at det iverksettes tilstrekkelige undersøkelser og tiltak der det er kjennskap til krenkende atferd ➔ Skolen skal ta i bruk aktivitetsplaner for å forhindre og stanse mobbing

4 SYSTEMATISK OG KONTINUERLIG INNSATS

Opplæringsloven § 9A-3 tredje ledd slår fast at skolen skal arbeide systematisk og kontinuerlig for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til alle elever. Skoleeier har et ansvar for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven følges ved den enkelte skole.


I dette kapittelet er følgende kriterier lagt til grunn:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad arbeider skoleeier og skoleledelse systematisk og kontinuerlig for et trygt og godt skolemiljø for alle elever?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Skoleeier og skole bør ha tydelige målsetninger for det systematiske og kontinuerlige arbeidet med skolemiljø ➔ Skolene bør sikre at alle ansatte har en felles forståelse for hva som er krenkende atferd ➔ Skoleeier og skole bør sørge for at alle ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om skolemiljø og arbeidet mot mobbing

4.1 Kommunens beskrivelser

En gjennomgang av kommunens dokumenter på skoleområdet viser at Nannestad for perioden 2013 til 2017 har gjennomført en strategiplan for mer og bedre læring. De overordnede målene for denne perioden har vært at «alle elever i Nannestadskolen opplever trivsel og mestring, og lærer og utvikler seg best mulig ut ifra sitt potensiale» (Strategiplan Nannestad kommune 2017). Strategiplanen har tre hovedsatsningsområder; Ledelse på alle nivå, Grunnleggende ferdigheter og vurdering for læring og Læringsmiljø på ungdomsskolenivå. Det er videre blitt laget et handlingsprogram for hvert av årene i perioden 2013-2017, som i følge Strategiplanen beskriver de konkrete tiltakene som ligger under hvert av de tre satsningsområdene.

Figur 2 Strategiplan for mer og bedre læring



Prioriterte satsingsområder for utvikling og kompetansebygging 2013 - 2017	Satsinger i drift som må følges opp
Ledelse på alle nivå - klasseledelse - skoleledelse - skoleeierskap	Tidlig innsats Begynneropplæring i lesing IKTferdigheter
Grunnleggende ferdigheter og vurdering for læring	ART
Læringsmiljø på ungdomstrinnet	Minoritetspråklige elever Trivselsledere
Elevmedvirkning og foreldresamarbeid	

Nannestad kommune viser i sin tilstandsrapport for grunnskolen fra 2016 til at det arbeides både på kommunenivå og på skolenivå for å forebygge mobbing og for å ta tak i mobbesaker på en rask, god og systematisk måte. Det vises videre til en rekke generelle tiltak for å forebygge mobbing.

- Felles standarder for klasseledelse, med vekt på både lærerens ansvar for å skape positive relasjoner mellom elevene og et godt klassemiljø og relasjoner, struktur og læringskultur
- Skolene har planer for skolens sosiale miljø
- Trivselsledere ved alle skoler
- Kartlegginger og undersøkelser om skolemiljø
- Skolene har egne skolemiljøprogrammer som «Det er mitt valg» og «Art»
- Felles maler skal sikre systematisk oppfølging av mobbesaker
- Det settes inn forsterkede tiltak raskt når problemer avdekkes, så som økt voksentetthet, støtte til enkeltelever og lignende.

Seniorrådgiver skoleutvikling og skolefaglig rådgiver (heretter skoleadministrasjon) forteller i intervju at administrasjonen følger opp at retningslinjene brukes av skolene gjennom jevnlig rektormøter og skoleledermøter. Her møter også skolens avdelingsledere. I tillegg er det et system for rutinemessige enkeltsamtaler med hver rektor tre ganger i året (ved tertialrapportering og årsmelding). Her er økonomi, sykefravær, stillinger og elevundersøkelsen typiske temaer. Ved behov innkalles det også til særskilte oppfølgingssamtaler. I tilknytning til de skjerpede kravene i kapittel 9A i opplæringsloven har skoleadministrasjonen hatt samtale med alle rektorene/skolelederteamene om oppfølging av elevundersøkelsen, aktivitetsplaner og involvering av Fylkesmannen.

4.2 Skolenes systematiske arbeid mot mobbing

4.2.1 Sosiale program

Alle skolene i Nannestad har utarbeidet en Handlingsplan for å fremme et godt og trygt skolemiljø. I disse er det skissert en rekke tiltak for å sikre dette. For det første har de fleste skolene implementert skolemiljøprogrammer. Skolemiljøprogrammene, også kalt sosiale program, som er tatt i bruk i Nannestad er:

- Mitt valg
- Trivselslederprogram
- ART
- Den kulturelle skolesekken

Trivselslederprogrammet (TL) er initiert fra skoleeier og innebærer at det gjennomføres aktiviteter på alle skolene i kommunen. Trivselslederprogrammet gjennomføres ved at valgte elever, kandidater, tar ansvar for at det gjennomføres aktiviteter og lek i friminutter og friperioder, og på den måten sikre at alle elever har et tilbud om lek og inkludering.

Kommunen har en TL- koordinator og skolene har en egne TL-ansvarlige som skal være ansvarlige at skolene gjennomfører de planlagte aktivitetene i årshjulet til trivselslederprogrammet. Av aktiviteter som skal gjennomføres er for eksempel vinterdager og lekekurs.

Figur 3 Utklipp årshjul TL-programmet

ÅRSJUL TRIVSELSLEDERPROGRAMMET		
NANNESTAD KOMMUNE 2017-2018		
Dato:	Aktivitet:	Ansvarlig:
Torsdag 17.august	Oppstart av TL-aktiviteter med trivselslederne fra i fjor vår	TL-ansvarlig
Innen 25. august	- Ranselpost - PP-fremvisning i 1. og 4.trinn - Kandidatnominasjon	Kontaktlærere/TL-ansvarlig/skoleledelsen
25.aug.	Kand. får tilbud om å bli TL, bestille kulturkort	TL-ansvarlig
Tirsdag 5.sept.	Lekekurs i Maurahallen, Maura skole er vertskap.	TL-koordinator/TL-ansvarlig v/vertsskole/TL-repr.
<i>Onsdag 20.sept.</i>	<i>Ungdomsskolen har TL-kurs. Håkon får direkte beskjed av Bjørner.</i>	
Tirsdag 12.sept.	Oppstart av TL-aktiviteter med nye trivselsledere	TL-ansvarlig
Onsdag 1.november kl. 13.00-15.00	Regionalt nettverksmøte for Øvre Romerike <i>Agenda: erfaringsutveksling, TL presenterer noen leker</i>	Bjørner Often Sveen, TL-koordinator
Des./jan.	Snøen-har-kommet-dag	TL-ansvarlig

Kilde: Nannestad kommune 2017

I tillegg viser flere av skolene til aktiviteter som skal bidra til et godt skolemiljø. Felles for alle skolene er fellesaktiviteter for hele elevgruppa, sosiale aktiviteter på gruppe- og klassetrinn, fadderordninger, elevråd, inspeksjoner og tilsyn av voksne. Maura skole viser også til at de har ansatt en miljøterapeut som et ledd i arbeidet med å jobbe systematisk og kontinuerlig. Nannestad ungdomsskole viser også til deres forebyggende tiltak inkluderer rutiner ved observert skoleneking, kantine og mobilfri skole.

En hovedvekt av de ansatte som svarte på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen om hva som trengs for å lykkes med arbeidet mot mobbing og krenkende atferd, oppgir voksen tilstedeværelse som viktigste faktor. Enkelte peker også på at miljøarbeider ved alle skolene hadde vært et nyttig tiltak i det forebyggende arbeidet.

Skoleadministrasjonen forteller i intervju at det er vanskelig å måle effekter av de forebyggende tiltakene som kommunen og skolene har iverksatt, men administrasjonen merker entusiasme.

Kommunen har valgt Trivselslederprogrammet (TL) og finansierer tiltaket blant annet ved å lønne en koordinator.

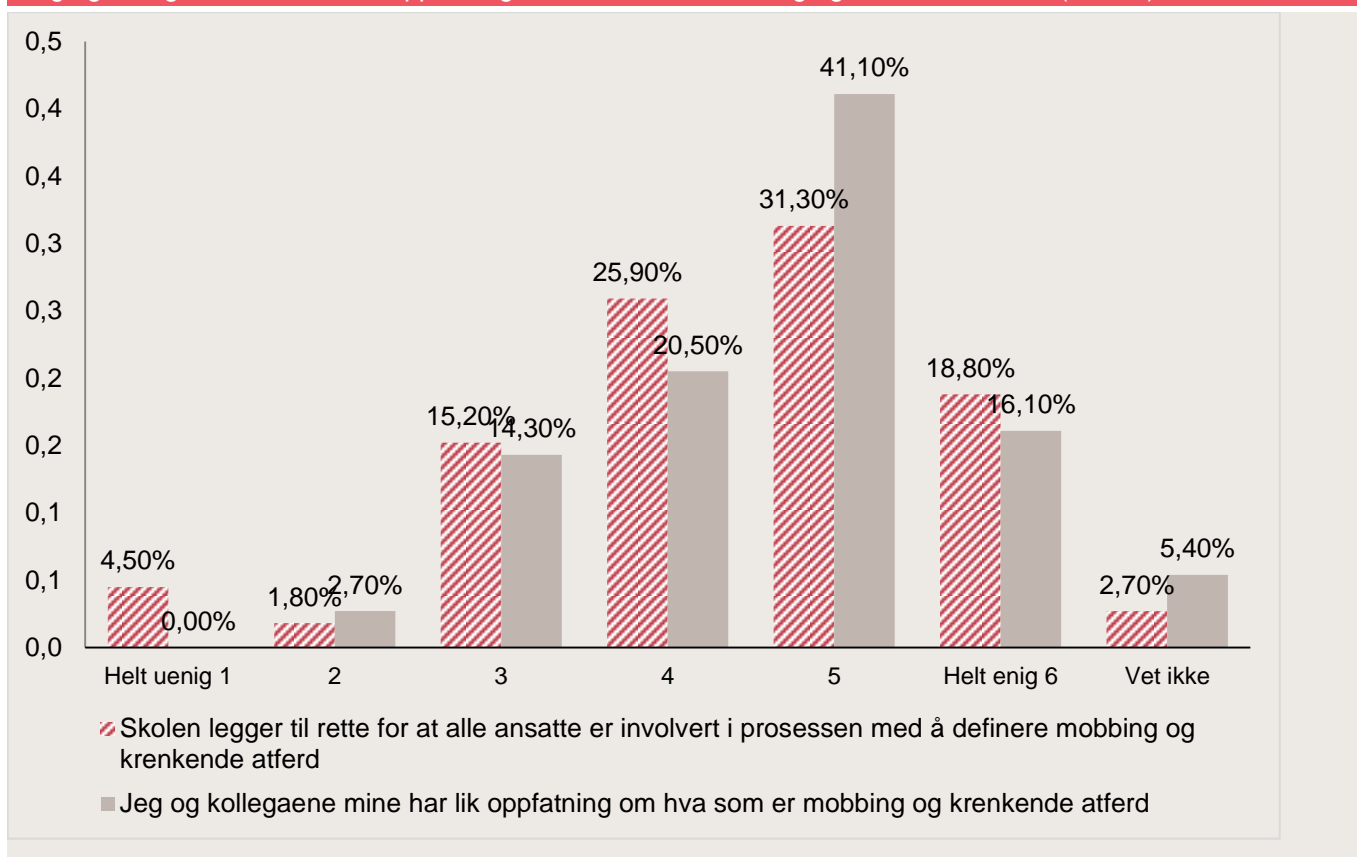
4.3 Felles forståelse

At alle ansatte har en felles forståelse for hva som ligger i begrepene mobbing og krenkende atferd, er viktig for å sikre at ansatte reagerer og agerer likt på situasjoner de observerer. En felles forståelse av krenkende atferd også vil ha betydning for forutsigbarhet og likebehandling for elevene ved eventuelle sanksjoner.

Ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad skolen legger til rette for at alle ansatte er delaktige i en prosess med å definere mobbing og krenkende atferd, og i hvilken grad det er en lik oppfatning om hva som er mobbing og krenkende atferd mellom kollegaene.

Diagram 2 Ansatte om felles forståelse

Skolen legger til rette for at alle ansatte er involvert i prosessen med å definere mobbing og krenkende atferd/
Jeg og kollegaene mine har lik oppfatning om hva som er mobbing og krenkende atferd (N=112)



Kilde: RRI 2018

Som vist i diagrammet fordeler svarene på alle svaralternativene, med en hovedvekt på antallet som er enig i påstandene, med gjennomsnittsverdier på henholdsvis 4,38 og 4,57. Ser vi nærmere på

andelen som oppgir å være uenig fordelt på skole og stilling, viser analysen at det er en relativt høy andel ved enkelte skoler som ikke er enige i påstandene.

Tabell 1 Fordeling andel uenig etter skole og stilling

Andel respondenter uenig i at det er en lik oppfatning av hva som er mobbing og krenkende atferd mellom kollegaene (svarkategori 1,2,3) (N=112)

Skole	Andel uenig «Skolen legger til rette»	Andel uenig «Lik oppfatning»	N
Eltonåsen	30	35	20
Maura	20	25	24
Preståsen	22	9	22
Kringler Slattum	25	0	4
Nannestad ungdomsskole	16	9,5	42
Stilling	Andel uenig «Skolen legger til rette»	Andel uenig «Lik oppfatning»	N
Lærer	22	20	74
Assistent	28	14	21
Ledelse/administrasjon	5	5	17

Kilde: RRI 2018

Alle skolene i Nannestad har andel av de ansatte som er uenige i at skolen legger til rette for at alle ansatte er involvert i å definere mobbing og krenkende atferd. Fordelt på stilling ser vi at ca. hver fjerde lærer er uenig i påstanden, men av assistentene oppgir enda flere at de er uenig, hvor nærmere hver tredje assistent er uenig. På påstanden om at det er lik oppfatning mellom kollegaene om hva som er mobbing og krenkende atferd fordeler svarene fra spørreundersøkelsen annerledes. Her er det skoler hvor ingen eller veldig få er uenig i påstanden. Eltonåsen og Maura har imidlertid høye andeler som er uenig, med henholdsvis 35 prosent og 25 prosent.

I spørreundersøkelsens åpne spørsmål om hva som er nødvendig/viktigst for å lykkes med å oppdage og forhindre mobbing og krenkende atferd, trekker flere av de som svarer at enighet, lik forståelse og lik fremgangsmåte som viktige prinsipper for å lykkes med å oppdage og forhindre mobbing.

På spørsmål om hvordan skolen sikrer at alle ansatte har en felles forståelse for hva som er mobbing og krenkende atferd viser alle rektorene til at skolen har skriftliggjort dette i handlingsplaner og ordensregler, og at disse blir tatt opp i fellesmøter med de ansatte.

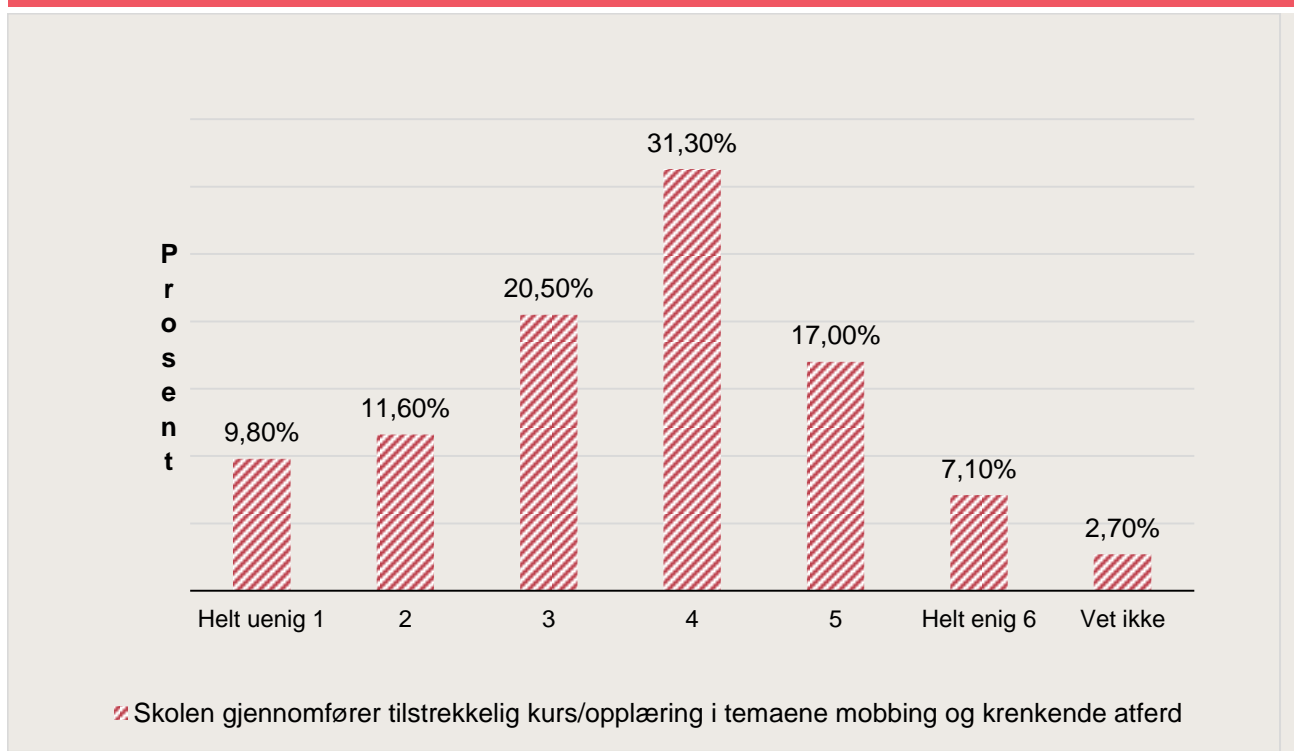
4.4 Tilstrekkelig kompetanse

En grunnleggende forutsetning for å kunne jobbe systematisk og kontinuerlig med skolemiljøet til elevene er at de som jobber i skolen har tilstrekkelig kompetanse om temaet. Kompetanse om mobbing og krenkende atferd legger også grunnlaget for at ansatte følger opp situasjoner med mobbing og krenkende atferd på en riktig og lik måte.

Ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om de opplever at de får tilstrekkelig kurs og opplæring på området mobbing og krenkende atferd i skolen, som vist i diagrammet under.

Diagram 3 Ansatte om kurs/opplæring

Skolen gjennomfører tilstrekkelig kurs/oppfølging i temaene mobbing og krenkende atferd (N=112)



Kilde: RRI 2018a

Svarene fra de ansatte fordeler seg på hele skalaen, hvor flertallet legger seg midt på skalaen, på verdiene 3 og 4. Spørsmålet får en relativt lav gjennomsnittsskår på 3,6 på en skala fra 1 til 6. En analyse av fordelingen av de som oppgir å være uenig (verdi 1, 2 og 3) fordelt på skole og stilling viser at det er en relativt høy andel ved skolene som oppgir å være uenig.

Tabell 2 Fordeling andel uenig etter skole og stilling

Andel respondenter uenig i at skolen gjennomfører tilstrekkelig kurs/ opplæring i temaene mobbing og krenkende atferd? (svarkategori 1,2,3) (N=112)

Skole	Andel uenig	N
Eltonåsen	40	20
Maura	45	24
Preståsen	31	22
Kringler Slattum	50	4
Nannestad ungdomsskole	45	42
Stilling	Andel uenig	N
Lærer	43	74
Assistent	66	21
Ledelse/administrasjon	5	17

Kilde: RRI 2018a

Som tabellen viser ligger andelen ansatte som oppgir at de er uenig i at skolen gjennomfører tilstrekkelig kurs og opplæring ligger på det laveste på rundt 30 prosent på Preståsen skole til over 45 prosent på Maura og Nannestad ungdomsskole (Kringler-Slattum har 50 prosent, men på grunn av lavt antall respondenter mer sårbar for høye utfall ved statistisk analyse).

Sett på stillinger ser vi at av lærere i Nannestad er 43 prosent uenig, og hele 66 prosent av assistentene uenige at de får tilstrekkelig kurs og opplæring i temaene mobbing og krenkende atferd av skolen. Rektorene i Nannestad oppgir på de skriftlige spørsmålene fra revisjonen at de har temaet mobbing og krenkende atferd opp på fellestid og planleggingsdager gjennom året. I tillegg viser rektorene til en rekke ulike kompetansehevende tiltak ved sin skole. Det har blant annet blitt gjennomført:

- Prosjektet «Barn med tilknytningsvansker» i regi av BUP og PPT
- Temakurs med eksterne forelesere
- Kurs for sosiallærere
- Sender ansatte på kurs
- Tema i fellestid gjennom året og fast ved skolestart

Seniorrådgiver skoleutvikling og skolefaglig rådgiver opplyser i intervju at Fylkesmannen har gjennomført en del opplæring på temaer innenfor mobbing i forbindelse med at endringene i kapittel § 9-A ble innført. De viser også til at det skal holdes ny regionvis samling i august 2018, og at administrasjonen passer på at skolelederne får meldt seg på. I tillegg var det en skoleledersamling i mars der 2/3 av dagen ble satt av til denne tematikken. Det planlegges også en samling i januar 2019 for alle lærere og assistenter der klasseledelse og «trygt og godt læringsmiljø» er på dagsordenen.

Skoleadministrasjonen bemerker også at det ikke nødvendigvis er negativt at 43 prosent av lærerne og 66 prosent av elevene er uenig i at skolen gjennomfører tilstrekkelig kurs og opplæring innen temaet mobbing og krenkende atferd. Skoleadministrasjonen peker på at ingen blir utlært om mobbing, og at dette derfor ikke er overraskende tall. De mener at det er bra at personalet også opplever det slik, for da er de også spørrende og ønsker å lære mer.

4.5 Vurdering

Opplæringsloven slår fast at det skal være nulltoleranse mot krenkende atferd. Dette fordrer at skolene jobber systematisk og kontinuerlig for et godt skolemiljø for alle elever.

Undersøkelsen viser at Nannestad kommune har satt målsetninger for skolenes arbeid med elevenes skolemiljø, med påfølgende tiltak. Det er også iverksatt felles aktiviteter som skal være med å skape et godt skolemiljø, som for eksempel Trivsellederprogrammet og plakat for god klasseledelse. Alle skolene i Nannestad har sosiale programmer og andre universelle tiltak ved sin skole. Revisjonen vurderer det som positivt at skolene har målsetninger og tiltak som bidrar til et systematisk og kontinuerlig arbeid med skolemiljøet.

Undersøkelsen legger til grunn at en del av det systematiske arbeidet er å sikre at de ansatte har en felles forståelse for hva som er mobbing og krenkende atferd, og at temaet er regelmessig på agendaen. Resultatet av spørreundersøkelsen viser at rundt en femtedel av de ansatte oppgir at skolen kunne lagt bedre til rette for at alle ansatte er delaktige i prosesser med å definere mobbing og krenkende atferd og at det er ulik oppfatning mellom kollegaene om hva som er mobbing og krenkende atferd. Variasjoner i hva som oppfattes som mobbing og krenkende atferd vil kunne gi en risiko for at det også er variasjoner i hvordan ulike situasjoner fanges opp og håndteres av de voksne.

Videre viser undersøkelsen at 43 prosent av alle lærere er uenig i at de får tilstrekkelig med kurs og opplæring på temaet mobbing og krenkende atferd. For assistenter er andelen 66 prosent. At de ansatte har tilstrekkelig kompetanse og opplæring i temaet er en grunnleggende forutsetning for å kunne fange opp, håndtere og følge opp barn som opplever mobbing og krenkende atferd.

Det er revisjonens vurdering at skolene i Nannestad har et forbedringspotensial i å sørge for at det gjennomføres prosesser som sikrer felles forståelse og nødvendig kompetanse på området mobbing og krenkende atferd for alle ansatte.

5 AKTIVITETSPLIKTEN

Aktivitetspliktene i opplæringslova skal sikre at elever som kan være eller er utsatt for mobbing fanges opp og følges opp av skolen.

Dette kapitlet går igjennom i hvilken grad skolene har etablert rutiner for aktivitetsplikten, hvordan disse rutinene er implementert hos de ansatte i skolen og i hvilken grad skolene dokumenterer de tiltakene de iverksetter.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad følges elever som kan være/ er utsatt for mobbing opp i samsvar med lovkrav og skolenes rutiner?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Skolen må følge systematisk med på elevenes skolemiljø ➔ Skolen må sikre at det er etablert gode rutiner for å gripe inn og å varsle ved mistanke eller kjennskap om mobbing og krenkende atferd ➔ Skolen må sikre at det iverksettes tilstrekkelige undersøkelser og tiltak der det er kjennskap til krenkende atferd ➔ Skolen skal bruke aktivitetsplaner for å forhindre og stanse mobbing

5.1 Rutiner for aktivitetsplikten

Revisjonen har fått dokumentasjon på at alle skolene i Nannestad har utarbeidet rutiner for hvordan aktivitetsplikten i opplæringsloven skal gjennomføres. Som vist i eksempelet fra Kringler- Slattum skole svarer rutinebeskrivelsene ut hvordan skolen skal håndtere alle delpliktene i aktivitetsplikten.

Figur 4 Rutinebeskrivelse fra Kringler-Slattum skole

**Skolens rutine i forhold til å sikre at alle elever har et godt og trygt skolemiljø
jfr. § 9A-3**

Plikt	Hvordan
Følge med	<ul style="list-style-type: none"> Lærere/andre voksne observerer i klasserommet & garderobene. Lærere/andre voksne har et årvåkent øye i friminuttene. Lærere/andre voksne utveksler informasjon formelt/uformelt. Informasjon fra medelever. Årlig gjennomgang av elevundersøkelsen på UDIR. Halvårlig gjennomføring av egen trivselsundersøkelse samt utarbeidelse av tiltak. Aktivt bruker TL-programmet. Aktivt arbeid med klassemiljø (sosiogram <u>m.m</u>)
Gripe inn	<ul style="list-style-type: none"> Årvåken inspeksjon. Stanse negativ oppførsel muntlig eller fysisk. Skjerme andre elever ved at eleven(-e) følger en henvisning.
Varsle	<ul style="list-style-type: none"> Alle i skolesamfunnet som observerer elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø må varsle til kontaktlærer/ledelse. Eleven(-e) selv melder ifra om hendelser eller årsaker til at skoledagen oppleves negativt.
Undersøke	<ul style="list-style-type: none"> Kontaktlærer/ledelsen undersøker bakgrunnen om hva som har skjedd, hvor det skjer og hvem er innblandet og når det startet eller skjer. Skolen kontakter hjemmet(-ene) når det er hensiktsmessig.
Sette inn tiltak	<ul style="list-style-type: none"> Skolen plikter å sette inn tiltak og lage forslag til aktivitetsplan. Aktivitetsplanen drøftes med foresatte før tiltakene settes i verk.
Dokumentere	<ul style="list-style-type: none"> Aktivitetsplanen sendes hjem. Kopi lagres i elevarkivet på ePhorte. Kopi legges til kontaktlærer og andre involverte i tiltakene.

Kilde: Nannestad kommune 2018

På spørsmål fra revisjonen om hvordan rektorene de sikrer at de ansatte er kjent med pliktene i aktivitetsplikten viser rektorene til at:

- Lov gjennomgått i felleskap med alle ansatte, som planleggingsdager
- Tas opp regelmessig i faggrupper (plangruppa), møter med lærere og assistenter
- Nedfelte rutiner og prosedyrer
- Gjennom arbeid med skolens handlingsplan

5.2 Etterlevelse av aktivitetsplikten

5.2.1 Følge med på elevenes skolemiljø

Plikten til å følge med er en av aktivitetspliktens fem delplikter. Plikten til å følge med på skolemiljøet generelt og for den enkelte elev må sees i sammenheng i skolens systematiske og kontinuerlige arbeid for et godt skolemiljø. Det forventes derfor at skolene kontinuerlig samler inn informasjon om elevenes skolemiljø.

I skolens *Handlingsplan for et godt og trygt skolemiljø* vises det til en rekke aktiviteter som skal sikre at skolen har informasjon om elevenes skolemiljø. Alle skolene gjennomfører følgende aktiviteter:

- Elevundersøkelsen på 5. og 7. trinn
- Inspeksjoner og tilsyn
- Elevsamtaler, både formelle og uformelle
- Skjema for utviklingssamtaler
- Foreldresamarbeid

Utover de aktivitetene som alle rektorene har felles viser hver enkelt rektor på spørsmål fra revisjonen til øvrige tiltak de har ved sin skole for å sikre at de har kjennskap til elevenes skolemiljø, på både gruppe og individnivå.

Tabell 3 Skolens aktiviteter med å følge med skolemiljø

Rektorenes svar på oversikt over elevenes skolemiljø	
Kringler- Slattum	<ul style="list-style-type: none"> • Intern trivselsundersøkelse • Teamsamtaler med fokus på elevenes trivsel • Utviklingssamtaler hvor spørsmål om trivsel og mobbing er et fast punkt i samtalen
Maura	<ul style="list-style-type: none"> • Egen trivselsundersøkelse 2 ganger i året • Sosiogram i alle klasser • Teammøter med ledelsen • Fast punkt på administrative møter hver mandag
Eltonåsen	<ul style="list-style-type: none"> • Elevsamtaler • Undersøkelser i klassene • Samtaler med elever og foreldre
Nannestad ungdomsskole	<ul style="list-style-type: none"> • Ukentlig gjennomgang på leder møte med avdelingsledere • Rektor deltar ofte på trinnmøter hvor elevenes skolemiljø er på agendaen

Kilde: RRI 2018b

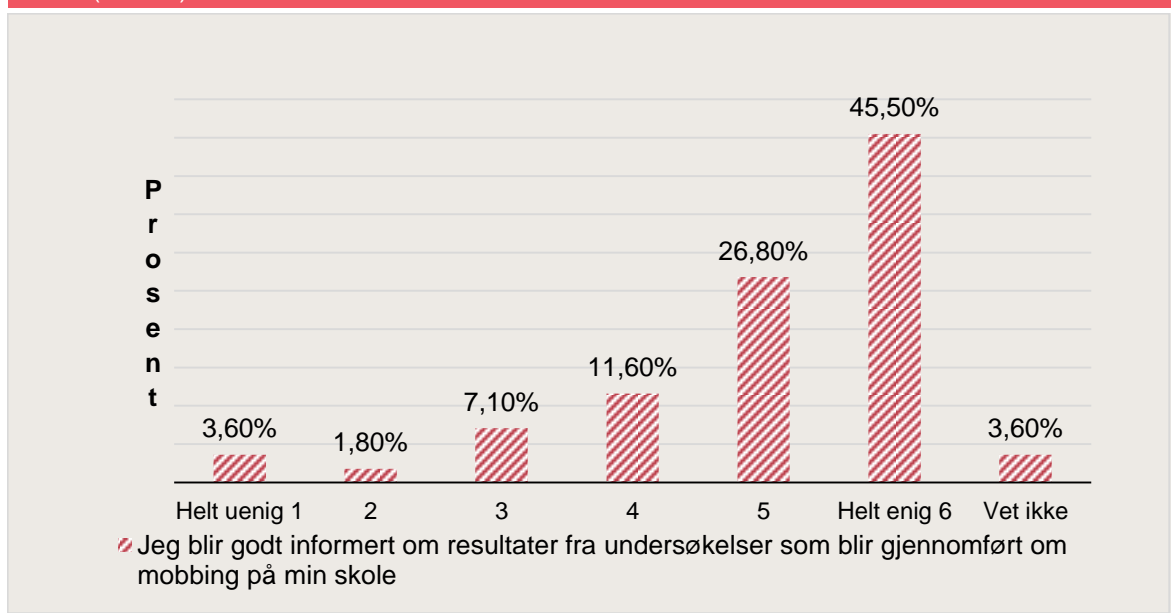
5.2.2 Oppfølging av undersøkelser av elevenes skolemiljø

Flere av skolene i Nannestad viser i Handlingsprogram for elevenes skolemiljø at resultater fra elevundersøkelser gjennomgås med hele personalgruppa. I tillegg viser rektorene til at resultatene fra undersøkelser om skolemiljøet blir gjennomgått i ulike fora, som driftsstyret og skolemiljøutvalg. Kringler- Slattum og Maura viser til at det utarbeides tiltak på skole, klasse og elevnivå med bakgrunn i elevundersøkelsene. Rektor ved Eltonåsen skole viser også at lærere ved enkelte tilfeller gjennomfører egne undersøkelser i klassen for å få kjennskap om elevene bak tallene fra elevundersøkelsen som er anonym. Rektor på Nannestad ungdomsskole skriver at det til nå ikke har vært gode nok rutiner på dette området, men at det gjennom våren og høsten skal utarbeides nye rutiner for i enda større grad ta i bruk resultatene.

De ansatte svarer i spørreundersøkelsen at de blir informert om resultatene i spørreundersøkelsen, som vist i diagrammet under.

Diagram 4 Ansatte om informasjon om elevundersøkelser

Jeg blir godt informert om resultater fra undersøkelser som blir gjennomført om mobbing på min skole (N=112)



Kilde: RRI 2018a

Hovedvekten av de ansatte oppgir at de er blitt informert om resultater fra elevundersøkelser om elevenes skolemiljø. Hele 84 prosent av de ansatte oppgir verdiene 4,5 eller 6, og gjennomsnittsskåren på spørsmålet er 5 på en skala som går til 6.

På spørsmålet om hvorvidt rektor har kjennskap til tilfeller hvor elever har blitt utsatt for mobbing, er også tendensen at de ansatte vurderer at rektor har denne kjennskapen, hvor 77 prosent oppgir verdiene 4,5 eller 6.

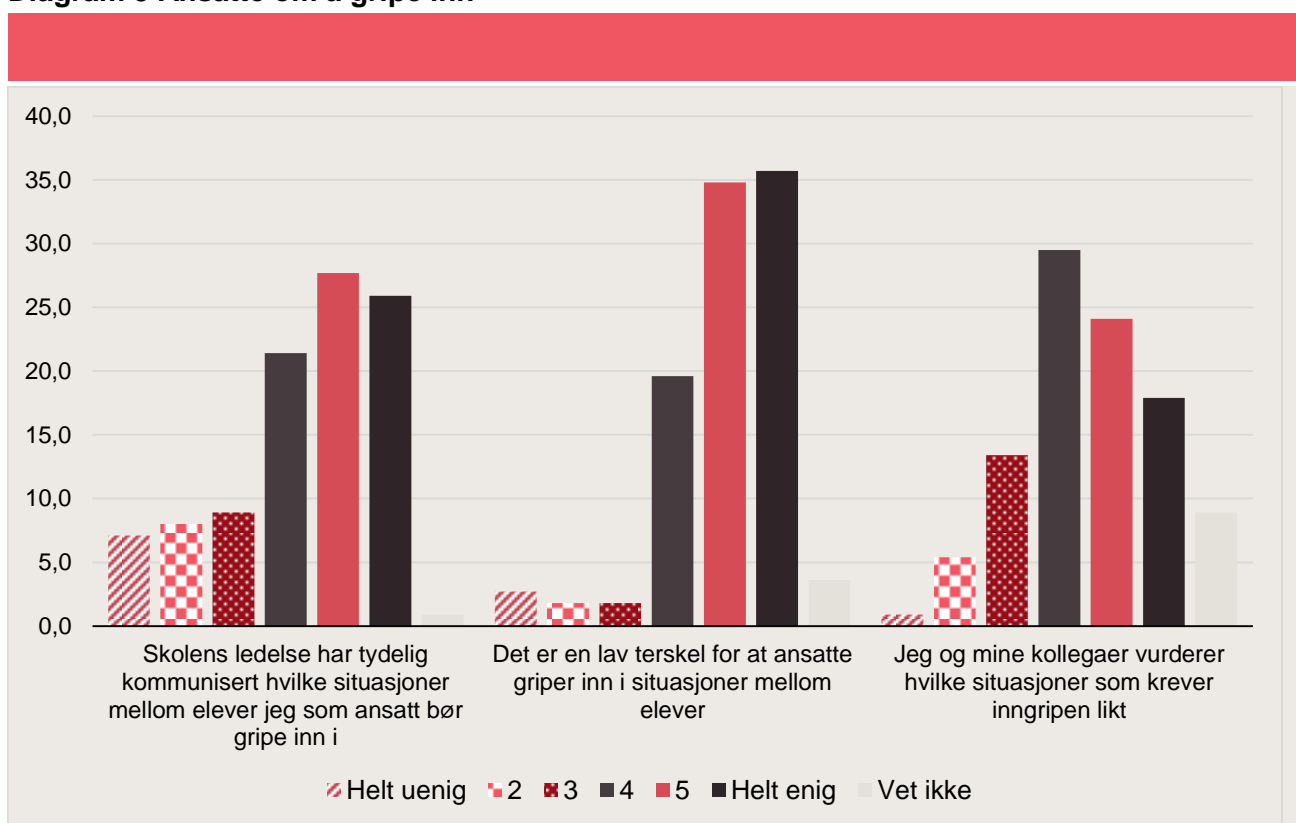
Rådgiver og skolesjef opplyser i intervju rektor skal gå gjennom elevundersøkelsen med lærerne, gjerne i en dialog der rektor spør hva lærerne ble overrasket over og hva de vil gjøre videre. Administrasjonen mener at skolene har god analysekompetanse, og mener at det ikke er vanskelig å analysere elevundersøkelsen. Problemet er heller å identifisere hvilke elever det gjelder når noen sier at de blir mobbet, slik at skolen kan få satt inn tiltak. Administrasjonen understreker at det er viktig å gå ned på klassenivå og ikke gi seg før man har identifisert hvem det er. Noen av skolene har egne trivselsundersøkelser, men fra administrasjonens side har de valgt å begrense antall kartlegginger.

5.2.3 Plikten til å gripe inn

Alle ansatte ved skolen har en plikt til å gripe inn i situasjoner hvor det er mistanke eller kjennskap til at elever mobbing eller annen krenkende atferd.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om det er tydelig kommunisert fra ledelsen hvilke situasjoner de som ansatte burde gripe inn, om det er lav terskel for å gripe inn og om hvorvidt det er en lik praksis på hvilke situasjoner de ansatte griper inn i.

Diagram 5 Ansatte om å gripe inn



Kilde: RRI 2018 a

På spørsmålet i hvilken grad skolen ledelse tydelig har kommunisert hvilke situasjoner mellom elever de ansatte bør gripe inn, er det noe varierende i hvilken grad de ansatte er enig i dette. Selv om de aller fleste oppgir at de er enig, med en gjennomsnittsskår på 4,33 på en skala til 6, viser

analyser at det er en relativt stor andel som oppgir at de er uenig i påstanden om ledelsen ved skolen har kommunisert tydelig hvilke situasjoner som krever inngripen (verdi 1,2 eller 3).

Det er en høy andel av de ansatte (90 prosent/ 101 av 112) som er enig i at det er en lav terskel for å gripe inn. På påstanden om det er en lik vurdering mellom kollegaene på hvilke situasjoner som krever inngripen er svarene noe mer differensierte.

Tabell 4 Andel uenig om å gripe inn fordelt på skole og stilling

Andel respondenter uenig i at skolen har tydelig kommunisert hvilke situasjoner mellom elever jeg som ansatt bør gripe inn/ jeg og mine kollegaer vurderer hvilke situasjoner som krever inngripen likt (svarkategori 1,2,3) (N=112)

Skole	Andel uenig «Tydelig kommunisert»	Andel uenig «Lik vurdering for inngripen»	N
Eltonåsen	35	35	20
Maura	25	20,8	24
Preståsen	18	9	22
Kringler Slattum	25	0	4
Nannestad ungdomsskole	21	19	42
Stilling	Andel uenig		N
Lærer	28	22,9	74
Assistent	28	19	21
Ledelse/administrasjon	0	5,8	17

Kilde: RRI 2018a

Som vist i tabellen over er det er en andel ved alle skolene i Nannestad som er uenig i at det er tydelig kommunisert hvilke situasjoner de skal gripe inn i, med en særlig topp på Eltonåsen skole (35 %). Fordelt på stilling er det ingen forskjeller mellom lærere og assistenter, hvor nesten 1 av 3 oppgir å være uenig (28 %). Selv om flertallet av de som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at de er enig i at det er en lik vurdering på hva som krever inngripen mellom kollegaene (65 %), er det en større andel som oppgir å være uenig i påstanden (35 %). Her skiller imidlertid Eltonåsen og Maura skole seg i større grad ut, men andeler uenig på opptil 35 prosent.

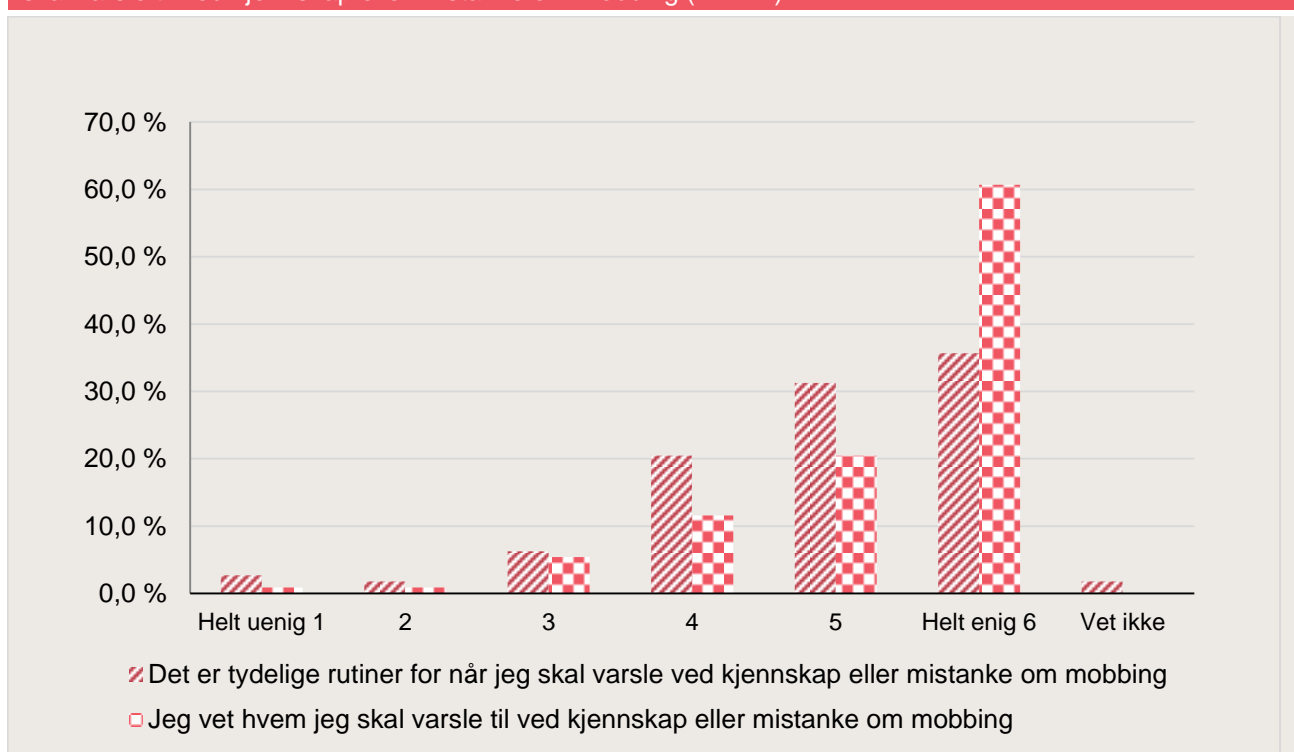
5.2.4 Plikten til å varsle

Der ansatte har mistanke eller kjennskap til at elever ikke har et godt og trygt skolemiljø, skal rektor varsles. Varslingsplikten til de ansatte er grunnleggende for at rektor skal kunne ivareta sitt ansvar for å ha et overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene har det, både generelt og i enkeltsaker.

Ansatte tok i spørreundersøkelsen stilling til påstandene om at det er tydelige rutiner for når de skal varsle, om de har god kjennskap til hvem de skal varsle og hvorvidt de opplever at varslene behandles på en god måte av ledelsen.

Diagram 6 Ansatte om plikten til å varsle

Det er tydelige rutiner for når jeg skal varsle ved kjennskap eller mistanke om mobbing/ Jeg vet hvem jeg skal varsle til ved kjennskap eller mistanke om mobbing (N=112)



Kilde: RRI 2018a

Ansatte oppgir i all hovedsak at de både *når* og *hvem* de skal varsle ved mistanke eller kjennskap til mobbing, med gjennomsnittsverdien på henholdsvis 4,86 og 5,32 på en skala til 6. Som vist i diagrammet er det en overvekt av ansatte som oppgir høyeste verdi, helt enig, på spørsmål om hvem de skal varsle. Analyser gjort på skolenivå viser at det er kun er Eltonåsen skole som har en andel på over 20 prosent som er uenig i påstanden om at det er rutiner for når de skal varsle. Det er ingen skoler som andeler over 10 prosent som er uenig i hvem de skal varsle.

De ansatte oppgir i undersøkelsen at de opplever at ledelsen behandler varslene på en god måte, hvor kun 7,8 prosent oppgir verdiene 1,2 eller 3.

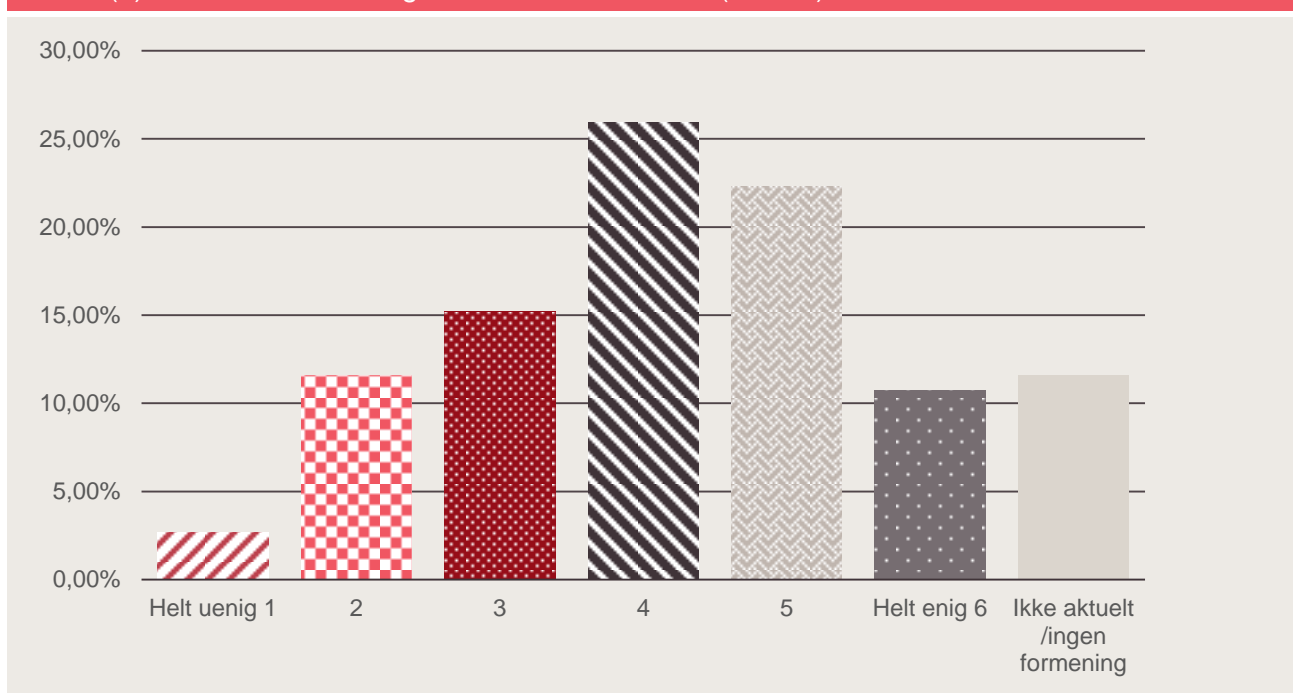
5.2.5 Plikten til å undersøke

Der det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt skolemiljø, eller det det kommer en henstilling fra elev eller foreldre er skolen pliktig til å undersøke elevens skolemiljø.

Ansatte tok i spørreundersøkelsen stilling til påstanden om de undersøkelsene som gjennomføres er tilstrekkelige for å avdekke hvorvidt elevene utsettes for mobbing eller krenkende atferd.

Diagram 7 Ansatte om å undersøke

Jeg opplever at de undersøkelsene som gjennomføres er tilstrekkelig for å avdekke hvorvidt eleven(e) utsettes for mobbing eller krenkende atferd (N=112)



Kilde: RRI 2018

Som vist i diagrammet over fordeler seg på hele skalaen fra helt uenig til helt enig. Det er en overvekt som enig i påstanden, men det er allikevel en betydelig andel som oppgir at de ikke er enig i påstanden. Ved alle skolene i Nannestad er det over 20 prosent som er uenig at undersøkelsene er tilstrekkelige, og ved enkelte skoler mener ca. hver tredje ansatt at de ikke er enig (33 og 35 prosent).

Tabell 5 Andel uenig om tilstrekkelig undersøkelser

Andel respondenter uenig i påstanden om at undersøkelsene som iverksettes er tilstrekkelig for å avdekke mobbing og krenkende atferd (n=112)

Skole	Andel uenig	N
Eltonåsen	35	20
Maura	25	24
Preståsen	22	22
Kringler Slattum	25	4
Nannestad ungdomsskole	33	42
Stilling	Andel uenig	N
Lærer	42	74
Assistent	31	21
Ledelse/administrasjon	5	17

Kilde: RRI 2018a

Fordelt på stilling ser vi at nesten halvparten (42,8 %) av lærerne i Nannestad ikke er enig i at de undersøkelsene som iverksettes er tilstrekkelig for å avdekke mobbing og krenkende atferd, mens rundt hver tredje assistent oppgir å være uenig.

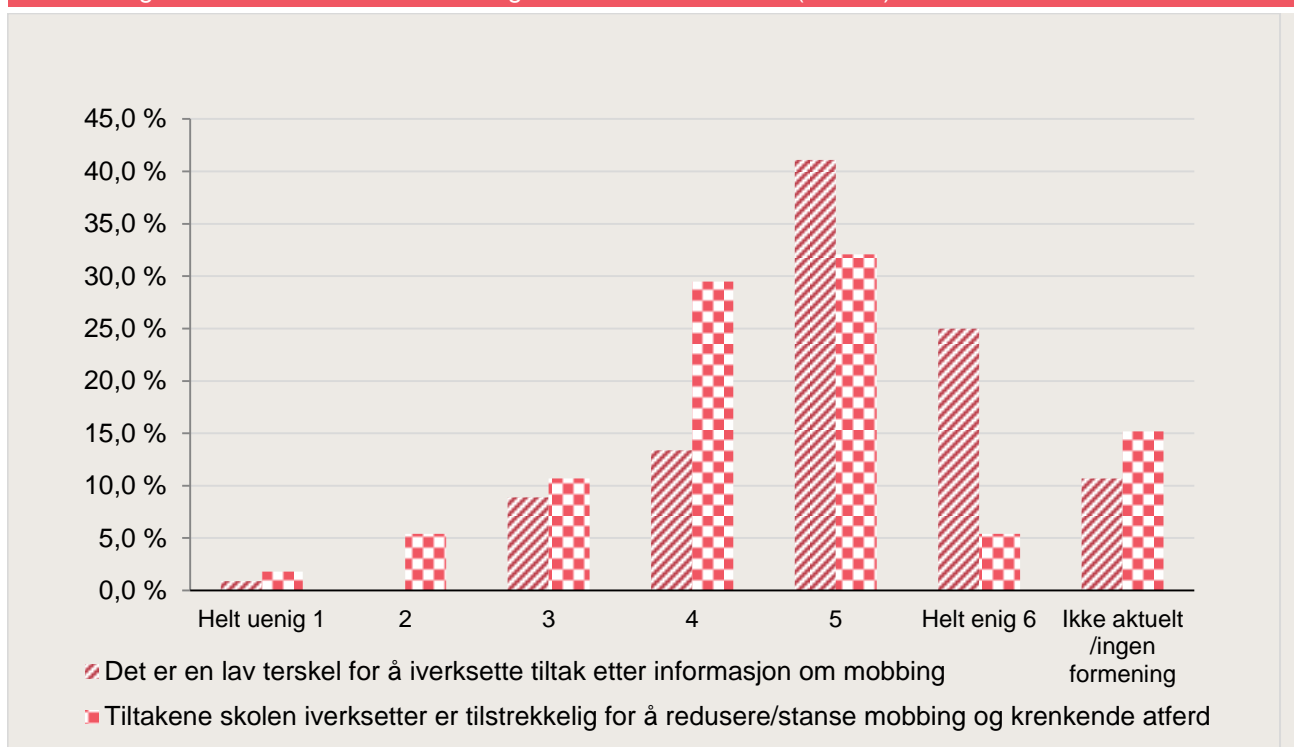
5.2.6 Plikten til å iverksette tiltak

Blir det avdekket at en elev ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt, plikter skolen å iverksette tilstrekkelige tiltak.

Ansatte vurderte i spørreundersøkelsen hvorvidt det er en lav terskel for å iverksette tiltak etter informasjon om mobbing, hvorvidt tiltakene er tilstrekkelig for å redusere/stanse mobbing og krenkende atferd og hvorvidt skolen har god praksis for å evaluere tiltak som er iverksatt.

Diagram 8 Ansatte om å iverksette tiltak

Det er en lav terskel for å iverksette tiltak etter informasjon om mobbing/ Tiltakene skolen iverksetter er tilstrekkelig for å redusere/stanse mobbing eller krenkende atferd (N=112)



Kilde: RRI 2018

Igjen er tendensen at de aller fleste ansatte er enig i påstandene. Det er en relativt høy andel som oppgir ikke vet/ingen formening. Dette må sees i sammenheng med at disse aktivitetene ofte kan være knyttet til spesielle stillinger, og ikke gjennomføres av alle ansatte i skolen.

Fordelt på skole og stilling ser vi at det er enkelte skoler som har en høyere andel uenige enn andre, som vist i diagrammet under.

Tabell 6 Andel uenig om iverksettelse av tiltak fordelt på skole og stilling

Andel respondenter uenig i påstanden om at tiltakene som iverksettes er tilstrekkelig for å redusere/stanse mobbing og krenkende atferd (n=112)

Skole	Andel uenig	N
Eltonåsen	35	20
Maura	20	24
Preståsen	9	22
Kringler Slattum	0	4

Andel respondenter uenig i påstanden om at tiltakene som iverksettes er tilstrekkelig for å redusere/stanse mobbing og krenkende atferd (n=112)

Nannestad ungdomsskole	19	42
Stilling	Andel uenig	N
Lærer	22	74
Assistent	19	21
Ledelse/administrasjon	5	17

Kilde: RRI 2018a

5.3 Bruk av aktivitetsplan

En av de største endringene i opplæringsloven fra 1. august 2017 er at skolene ikke lenger fatter enkeltvedtak for tiltak etter opplæringsloven, men skal lage aktivitetsplaner. Det skal være en lavere terskel for å iverksette aktivitetsplan enn hva som var tilfelle ved enkeltvedtak, og kan gjelde grupper av elever, hele klasser, situasjoner, så vel som opp mot enkelte elever.

5.3.1 Informasjon om endringer i lov

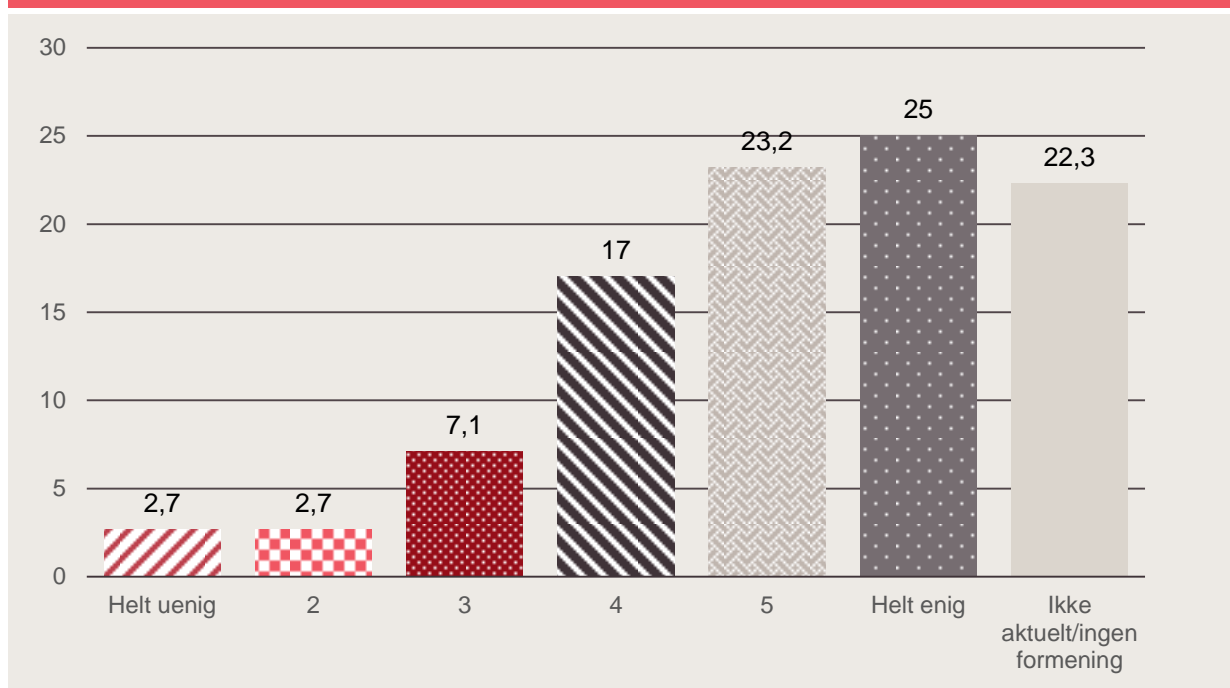
Revisjonen spurte i spørreundersøkelsen til de ansatte i hvilken grad de har blitt gjort kjent med endringene og hvorvidt de har blitt kjent med endringer i skolens rutiner.

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at skolene har gitt informasjon om både endringene i loven, og endringene i praksis ved skolene. Fordelt på stilling viser analysene at de fleste lærerne oppgir at de har fått god informasjon om endringene i opplæringsloven. Blant assistentene er det imidlertid 28 prosent som oppgir at de er uenig i (verdi 1-3) at de har fått god informasjon.

Ansatte fikk også spørsmål om i hvilken grad aktivitetsplanen ble tatt i bruk ved deres skole.

Diagram 9 Ansatte om aktivitetsplan

Aktivitetsplan brukes aktivt i alle saker med mobbing og krenkende atferd (n=112)



Kilde: RRI 2018

Som diagrammet viser mener de fleste ansatte at aktivitetsplanen brukes aktivt ved sin skole. Det er en stor andel, 22 prosent, som ikke vet eller ikke har formening. Dette må igjen sees i sammenheng med at ikke alle ansatte er involvert i alle faser av en mobbesak.

5.3.2 Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker

Revisjonen fikk oversikten over antall saker som var registrert etter kapittel 9a ved de ulike skolene for perioden august 2017 til april 2018. Som vist i tabellen under er det stor variasjon i antall saker som er registrert ved de ulike skolene. På bakgrunn av dette ba revisjonen om et utvalg på åtte saker ut fra gitte kriterier for de skolene med over 20 saker, Eltonåsen og Maura skole, og alle registrerte saker fra de øvrige skolene. Det var flere saker registrert ved tidspunktet for oversendelse av sakene, og dette det faktiske antallet saker oversendt er anvist i kolonnen «antall saker oversendt».

Tabell 7 Oversikt over saker etter kapittel 9a

Skole	Antall elever	Antall registrerte saker	Antall saker oversendt	Antall Aktivitetsplaner
Eltonåsen	270	21	8	8
Maura	480	27	8	8
Preståsen	350	1	1	0
Kringler-Slattum	139	0	0	0
Nannestad ungdomsskole	546	4	8	3

Gjennomgangen viser at skolene har ulik praksis på dette området. Ved de skolene som har mange registrerte saker etter kapittel 9a, Eltonåsen og Maura, viste gjennomgangen at de bruker aktivitetsplanen ved alle sakene. Rektorene ved både Eltonåsen og Maura svarer på spørsmål fra revisjonen at de bruker aktivitetsplan ofte, og at disse utarbeides så fort det er kjennskap til en sak. Rektor ved Eltonåsen peker også på at noen av de sakene som er registrert inkluderer planer som er videreført fra tidligere. Skoleadministrasjonen forteller i intervju at skoler som bruker aktivitetsplaner aktivt har et stort repertoar av tiltak. Tiltakene er svært konkrete og angir for eksempel tydelig hvor lærere har som har tilsyn skal befinne seg og hva de skal gjøre i ulike situasjoner. Dette kan for eksempel gjelde situasjoner som kø i akebakken, skiftning i garderobe og lignende. Tiltakene er også ofte av kollektiv karakter og vil derfor påvirke hele klassemiljøet positivt, i tillegg til at det sikrer og trykker den enkelte eleven. Det er også eksempler på at skolene utarbeider aktivitetsplaner som har ekstra trivselstiltak for en utvalgt gruppe av elever, klassemiljø som tema for hele klasser og gjennomføring av ekstra trivselsundersøkelse for hele trinn.

På de skolene hvor det var få registrerte saker var det også varierende i hvilken grad de har tatt i aktivitetsplan. Kringler Slattum har ikke registrert noen saker etter kapittel 9a, men revisjonen fikk oppgitt at to saker var i ferd med å bli registrert på tidspunktet for datainnsamling. Rektor oppgir i mail til revisjonen at skolen i høy grad benytter aktivitetsplan og at de er innforstått med at det er elevens opplevelse som utløser aktivitetsplanen.

Ved Preståsen skole var det bare registrert en sak, og i denne saken kunne vi ikke se at det var brukt aktivitetsplan i den form malene til kommunen legger opp til. Det var imidlertid skrevet dokumenter, i form av et enkeltvedtak, som inneholdt de samme momentene som man forventer å finne ved en aktivitetsplan. Revisjonen spurte rektor om praksis rundt bruk av aktivitetsplan, men rektor på Preståsen skole svarte ikke på revisjonens henvendelse.

Nannestad ungdomsskole har kun 8 registrerte saker etter opplæringsloven kapittel 9a. Av disse sakene fant revisjonen kun aktivitetsplan i fire av de åtte oversendte sakene, hvor den ene

aktivitetsplanen var ikke utfyllt. Rektor for Nannestad ungdomsskole sier at aktivitetsplan siden mars har vært et verktøy for alle ansatte ved skolen der det er mistanke eller kjennskap til at elever mobbes eller opplever annen krenkende atferd. Rektor forklarer i mail til revisjonen at det har vært en usikkerhet om bruken av aktivitetsplanene og at de mangler kurs og opplæring i riktig bruk av skjemaene. Skoleadministrasjonen svarer i intervju at de opplever at rektorene er godt informert, men at det er planer om å jobbe mer med dette fra skoleeiers side.

Kommunens skoleadministrasjon forteller i intervju at det er litt ulik kultur og tenkning på de forskjellige skolene i hvordan de håndterer enkeltsaker. Skolefaglig rådgiver og seniorrådgiver skoleutvikling viser til at i rektormøter hvor enkeltsaker diskuteres blir det tydelig at skolene har ulik terskel for når de tar i bruk aktivitetsplan. De trekker frem Eltonåsen og Maura som skoler som har en lav terskel for å bruke aktivitetsplanen, mens Nannestad ungdomsskole antageligvis burde hatt flere aktivitetsplaner, særlig sett i sammenheng med den relative høye andelen som oppgir å bli mobbet i elevundersøkelsen. De understreker at i saker hvor det ikke blir utarbeidet plan, vil lærerne uansett ha iverksatt tiltak rundt eleven. Skoleadministrasjonen erkjenner at spriket mellom skolene er stort og at det jobbes med dette. De peker i den forbindelse på at nå har de fått på plass skjemaer, rutiner og handlingsplaner, og nå må det jobbes med å få ned terskelen for å ta i bruk aktivitetsplan.

På et mer generelt grunnlag forteller administrasjonen at noe av forklaringen på at aktivitetsplanen ikke er tatt i bruk i like stor grad, også kan ha en forklaring i de skjerpede kravene som kom med endringene i opplæringsloven. Den nye loven fordrer at skolen skal høre på eleven og hvordan eleven opplever situasjonen, og dette skal være utgangspunktet for videre arbeid, selv om kanskje skolen/ rektor vurderer situasjonen på en annen måte. En annen forklaring administrasjonen trekker frem er at lærere og ledelse kan frykte at det rent administrative og den skriftlige dokumentasjonen tar fokus og tid vekk fra de konkrete tiltakene rundt eleven. De understreker likevel at slike skal dokumenteres.

5.4 Revisjonens vurdering

Når en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø utløses aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten innebærer at alle som arbeider på skolen har en plikt til å følge med, gripe inn og varsle ved mistanke eller kjennskap til at en elev kan oppleve mobbing eller annen krenkende atferd. Skolen har videre en plikt til å undersøke og sette inn egnede tiltak. Formålet med aktivitetsplikten, og dens delplikter, er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Plikten til å følge med må ses i sammenheng med skolenes systematiske og kontinuerlige arbeid for et godt skolemiljø, og det forventes derfor at skolene kontinuerlig samler inn informasjon om elevenes skolemiljø. Undersøkelsen viser at alle skolene i Nannestad følger systematisk med på elevenes skolemiljø, både for elevgruppa som helhet og enkeltelever. Det er revisjonens oppfatning at skolene samler inn mye informasjon om elevenes skolemiljø og at denne informasjonen blir fulgt opp, og dette er positivt.

Alle ansatte ved skolen har en plikt til å gripe inn og varsle videre ved mistanke eller kjennskap til at elever opplever mobbing eller annen krenkende atferd. Alle skolene har rutiner for når og hvem de skal varsle i saker der det er mistanke om mobbing, og de ansatte oppgir at de har en god praksis på dette. Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at en tredjedel av lærerne er uenig i at ledelsen har tydelig kommunisert hvilke situasjoner de skal gripe inn og at en av fem ansatte oppgir at de ikke er enig i at det er lik praksis mellom kollegaene på når det gripes inn. Ulik forståelse og praksis medfører risiko for at det oppstår situasjoner med krenkende atferd som ikke tas tak i av voksne, og at skolen dermed ikke oppfyller aktivitetsplikten i alle tilfeller.

Der det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke opplever sitt skolemiljø som trygt og godt plikter skolen å iverksette undersøkelser for å avdekke elevens situasjon og iverksette egnede tiltak. Spørreundersøkelsen viser at 42 prosent av lærerne er uenig at undersøkelsene er tilstrekkelige for å avdekke mobbing og krenkende atferd. Rundt hver femte lærer er uenig i at tiltakene som iverksettes er tilstrekkelige for å redusere og stanse mobbingen. Revisjonen mener at gode undersøkelser er en grunnleggende forutsetning for å kunne iverksette egnede tiltak som stanser mobbing og krenkende atferd, så fort som mulig, slik loven forutsetter.

Revisjonens har gjennomgått et utvalg av aktivitetsplaner som har blitt utarbeidet av de ulike skolene, for å undersøke i hvilken grad aktivitetsplikten dokumenteres etter lovens krav. Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker registrert etter opplæringsloven kapittel 9A viser at skolene har ulik terskel for registrering av enkeltsaker og praksis for bruk av aktivitetsplan. Revisjonen vil bemerke at de skolene som bruker aktivitetsplan gjør dette på en god måte.

Aktivitetsplan er et lovkrav ved mistanke eller kjennskap til mobbing. Etter revisjonens vurdering er det brudd på opplæringsloven ved flere av skolene i Nannestad, ved at de enten ikke bruker aktivitetsplan eller ikke bruker den korrekt. Dette kan ha en rekke konsekvenser. For det første svekker det rettsikkerheten til den enkelte elev, fordi aktivitetsplanen gir klageadgang og tydelige frister og ansvar for å følge den enkelte sak. For det andre gir det liten mulighet til å få innsikt og mulighet til å vurdere de tiltakene som skolene har iverksatt for eleven, både for foresatte, skoleadministrasjon og tilsynsmyndigheter.

Det er positivt at skoleadministrasjonen har utarbeidet rutiner og maler for etterlevelse av aktivitetsplikten, og at disse er gjeldende rutiner på skolene. Revisjonen mener allikevel at skoleeier i større grad må sørge for at skolene har implementert disse rutinene hos alle ansatte og at loven etterleveres i praksis på alle av kommunens skoler. Dette er særlig viktig siden elevundersøkelsen viser at noen skoler i Nannestad har forholdsvis høye andeler som oppgir å ha opplevd mobbing.

KILDER

Lover og forskrifter

Lov 17.juli 1998 nr. 62 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

Andre kilder

Utdanningsdirektoratet (2010). *Retten til et godt psykososialt miljø*. Rundskriv Udir-2-2010.

Utdanningsdirektoratet (2014). *Oppsummering. Tilsyn med elevenes psykososiale miljø, opplæringsloven kapittel 9a*.

Utdanningsdirektoratet (2014). *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014.

Utdanningsdirektoratet (2017). *Skolemiljø*. Rundskriv Udir-3-2017.

Utdanningsdirektoratet (2017). *Elevundersøkelsen 2014-2017*. Hentet fra skoleporten.no.

Kunnskapsdepartementet (2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Prop. 57 L (2016-2017).

Nasjonal kompetansesenter ROP (2014). *Mobbing rammer ikke tilfeldig*. Hentet fra forskning.no 20.3.2017.

Kommunens dokumenter

Handlingsplan for å fremme et trygt og godt skolemiljø (Alle skoler), 2018

Nannestads kommunes system for kvalitetsvurdering, 2007

Maler for aktivitetsplikt, 2017

Tilstandsrapport for grunnskolen, 2016

Trivselslederprogrammet, 2017

Strategiplan, 2018

Årsmelding, 2018

Revisjonens egne data

Spørreundersøkelse til ansatte i skolen, 2018. RRIa

Spørsmål til rektorer, 2018. RRIb

OVERSIKT OVER DIAGRAM, TABELLER OG FIGURER

Diagram 1 Svarprosent per skole.....	6
Diagram 2 Ansatte om felles forståelse.....	17
Diagram 3 Ansatte om kurs/opplæring.....	19
Diagram 4 Ansatte om informasjon om elevundersøkelser	25
Diagram 5 Ansatte om å gripe inn.....	26
Diagram 6 Ansatte om plikten til å varsle	28
Diagram 7 Ansatte om å undersøke.....	29
Diagram 8 Ansatte om å iverksette tiltak.....	31
Diagram 9 Ansatte om aktivitetsplan.....	33
Tabell 1 Fordeling andel uenig etter skole og stilling	18
Tabell 2 Fordeling andel uenig etter skole og stilling	20
Tabell 3 Skolenes aktiviteter med å følge med skolemiljø	24
Tabell 4 Andel uenig om å gripe inn fordelt på skole og stilling	27
Tabell 5 Andel uenig om tilstrekkelig undersøkelser	30
Tabell 6 Andel uenig om iverksettelse av tiltak fordelt på skole og stilling	31
Tabell 7 Oversikt over saker etter kapittel 9a	34
Figur 1 Ny håndhevingsordning	8
Figur 2 Strategiplan for mer og bedre læring.....	14
Figur 3 Utklipp årshjul TL-programmet.....	16
Figur 4 Rutinebeskrivelse fra Kringler-Slattum skole	23

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS UTTALELSE



Nannestad kommune
Skole

ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Vår ref./arkivkode:
(Oppgis ved svar)
2018/2484-2

Deres ref:
FR 18-01/375-18

Dato:
20.08.2018

Tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsprosjekt om mobbing i skolen - høringsutkast til rapport høringsfrist 210818

Nannestad kommune takker for utkastet til forvaltningsrevisjonsrapport om mobbing i skolen.

Formålet med forvaltningsrevisjonen var å undersøke i hvilken grad skoleeier og skoleledelse i Nannestad ivaretar sitt ansvar for å følge opp elever som er utsatt for mobbing eller annen krenkende atferd.

Når det gjelder aktivitetsplikten og dens fem delplikter knyttet til Opplæringslovens kapittel 9A, viser revisjonsrapporten at Nannestadskolen har gode rutiner for å følge med og det å varsle. Det er større forskjeller på skolene knyttet til det å gripe inn, det å undersøke og det å sette inn tiltak. Det betyr ikke at skolene ikke følger opp disse delpliktene, men vi ser at forskjellene er større her mellom skolene hvorvidt dette dokumenteres og om aktivitetsplanen brukes systematisk som et redskap. Det er også noe ulikt i hvor stor grad de ansatte opplever å være enige i at de tiltak som iverksettes, er tilstrekkelige eller egnede i de ulike sakene. Revisjonsrapporten ser det som positivt at skoleeier har utarbeidet felles rutiner og maler for oppfølgingen av arbeidet med trygt og godt skolemiljø, men påpeker at det gjenstår arbeid med å få det implementert på en tilfredsstillende måte på alle skolene.

Nannestadskolen arbeider kontinuerlig med kompetanseutvikling med tanke på elevenes trivsel og læring. Kommunens strategi for kvalitetsutvikling i Nannestadskolen, «Mer og bedre læring, 2018-2020» har stort fokus på at elevene skal ha det trygt og godt på skolen. De ulike satsingsområdene vil alle romme fokus på læringsmiljøet til elevene. Ved å ha fokus på fagfornyelsen med ny fastsatt overordnet del og nye fagplaner, vil vi i implementeringsarbeidet ha naturlige tangeringspunkter tematisk for å ha et gjennomgående fokus på trygt og godt skolemiljø.

Satsingsområdet *klasseledelse*, er et svært viktig element både som forebyggende tiltak mot mobbing og krenkelser, og som et gjenopprettende tiltak når en 9A-sak er løst og læringsmiljøet i klassen skal gjenoprettes.

Besøksadresse	Postadresse	Telefon	Bankkonto - kommune	Org.nr.	E-post
	Nannestad kommune Teiesalleen 31 2030 Nannestad	Telefon Telefaks	8601.41.96236 Bankkonto - skatt 6345.07.02384	964950202	postmottak@nannestad.kommune.no Internett: www.nannestad.kommune.no
Serviceforret Åpningstid: 9.00 – 15.30					

Post adresseres til Nannestad kommune - ikke til enkeltpersoner

Nannestadskolen har dessuten *Vurdering for læring* som et hovedsatsingsområde og som gjennomgående tema for all undervisningspraksis. God vurderingspraksis handler mye om læringsmiljø og læringskultur blant elevene, og slik sett er disse satsingsområdene nært knyttet til forebyggende tiltak for et trygt og godt skolemiljø.

Det har i tillegg vært kompetanseutviklingstiltak knyttet til implementeringen av 9A for skolene i Nannestad. Dette arbeidet er fortsatt i prosess og vil ha stort fokus også i tiden framover. Trivselslederprogrammet videreføres som et forebyggende tiltak.

Nannestad kommune tar i bruk et system med «meldeknapp for skolemiljø» skoleåret 2018/2019. På den måten legger vi til rette for en enkel og supplerende måte å melde en skolemiljøsak på, også på nett. Tilknyttet meldeknappen er det et system for oppfølging av § 13-10 i Opplæringsloven. Systemet vil gi både skolene og skoleeier en god oversikt over arbeid med bl.a. aktivitetsplikten. Med innføringen av meldeknappen har skoleeier og skolene hatt et fornyet fokus på 9A på planleggingsdagene denne høsten.

Vi opplever at de tre anbefalingene rapporten kommer med til kommunen, i stor grad handler om kompetanse. Vi ser at det er mange av de ansatte som sier at de ønsker mer kompetanse knyttet til skolemiljøfeltet og oppfølgingen av 9A. Dette gjelder både lærere og assistenter. Skoleeier har, i tett samarbeid med skolelederne, satt fokus på dette nå i oppstarten av nytt skoleår ved at alle har satt temaet på agendaen på planleggingsdagene. Rutiner skal gjennomgås på skolene på nytt slik at det sikres at alle ansatte kjenner rutinene som gjelder på dette området. I tillegg er det satt opp felles planleggingsdag etter jul, hvor klasseledelse og skolemiljø er tema. Her skal alle ansatte på skolene/SFO, samt PPT delta.

Trygt og godt skolemiljø er lagt inn som eget tema i nettverk for SFO-ansatte i inneværende skoleår. På den måten vil vi kunne sikre kompetanseutvikling for assistenter med tanke på den relativt høye prosentandelen assistenter som har svart at de ser behov for mer kompetanse på dette feltet.


Skolene må dessuten sikre at skolemiljø er et gjennomgående tema hele skoleåret på fast basis. Skolene har dette inne i sitt årshjul og flere av skolene har det inne som fast punkt i ledermøtene sine. De skolene som ikke har hatt det som fast punkt i ledermøtene, sier de nå vil påse at de har det.

Vi mener at økt fokus på kompetanseutvikling på dette temaet vil gjøre at de ansatte vil oppleve økt kompetanse både når det gjelder hva mobbing og krenkelser er, og når det gjelder rutiner og god praksis i oppfølging av enkeltsaker.

Vi ser av rapporten at det er stor forskjell på hvordan skolene bruker aktivitetsplaner. Dette har det allerede vært arbeidet med på rektormøter og skoleeier forrige skoleår. Virksomhetsleder – skole vil ha en ny gjennomgang med hver skole høsten 2018 – i tillegg til en gjennomgang av hele kapittel 9A. Det vil være viktig for Nannestadskolen å få implementert en felles praksis på dette området for å bedre kunne ivareta rettssikkerheten til den enkelte elev og å sikre en felles praksis for oppfølging av skolemiljø saker.

Vi beklager at en av rektorene ikke svarte på henvendelsene fra Romerike revisjon. Det vil bli fulgt opp internt av virksomhetsleder – skole.

Med hilsen


Kjétil Kokkim
Konst. Rádmann


Eva Marie H. Jonskás
virksomhetsleder