

Skolemiljø

Stavanger kommune, 2023



INNHOOLD

Oppdraget	4
Sammendrag.....	5
Kommunedirektørens kommentar	11
1 Innledning	14
1.1 Revisjonskriterier og metode	14
1.1.1 Revisjonskriterier	14
1.1.2 Metode	14
1.2 Begrepsbruk	16
1.3 De utvalgte skolene	17
2 Antall aktivitetsplaner	18
2.1 Aktivitetsplaner de to siste skoleårene.....	18
2.2 Skolenes kommentarer til tallene	19
2.3 Fellestrekk i sakene.....	20
2.4 Klager til Statsforvalteren	21
2.5 Oppsummering.....	23
3 Håndtering av enkeltsaker.....	24
3.1 Oppfølging fra skoleeier	24
3.1.1 Handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø	26
3.1.2 Oppsummering	29
3.1.3 Anbefaling	29
3.2 Aktivitetsplikten.....	29
3.2.1 Revisjonskriterier.....	29
3.2.2 Rask håndtering	33
3.2.3 Undersøkelse.....	38

3.2.4	Tiltak.....	40
3.3	Blir sakene løst?.....	46
3.3.1	Revisjonskriterier.....	46
3.3.2	Fakta/ funn.....	47
3.3.3	Vurdering.....	50
3.3.4	Anbefalinger.....	51
3.4	Oppfølging av den som krenker/ mobber.....	51
3.4.1	Revisjonskriterier.....	51
3.4.2	Fakta/ funn.....	52
3.4.3	Vurdering.....	52
3.4.4	Anbefaling.....	53
3.5	Dokumentasjon.....	53
3.5.1	Revisjonskriterier.....	53
3.5.2	Fakta/ funn.....	54
3.5.3	Vurdering.....	55
3.5.4	Anbefaling.....	56
4	Samhandling med Statsforvalteren.....	56
4.1	Revisjonskriterier.....	57
4.2	Kommunens samhandling med Statsforvalter.....	58
4.3	Vurdering.....	66
4.3.1	Anbefaling.....	67
	Vedlegg.....	68

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Stavanger kommune bestilte 15.11.2021 en forvaltningsrevisjon om skolemiljø/mobbing.

Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan skolene håndterer enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø.

Problemstillinger:

- Hvordan fungerer grunnskolens håndtering av enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø?
- Hvordan fungerer samhandlingen mellom skolene/ kommunen og Statsforvalteren i saker hvor de er involvert?

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Therese Kristiansen, med forvaltningsrevisor Guro Tjøstheim som prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og gjennomgått av oppdragsleder Kristian Berland.

SAMMENDRAG

Om prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan skolene håndterer enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot rektorene ved alle skolene i kommunen. I tillegg har vi valgt ut fem skoler for en nærmere undersøkelse: Godeset skole, Madlavoll skole, Våland skole, Lunde ungdomsskole og Rennesøy ungdomsskule. Vi har gått gjennom 24 aktivitetsplaner til elever som har eller har hatt aktivitetsplan og intervjuet skoleledelse, kontaktlærere og et utvalg foresatte til elever som har eller har hatt aktivitetsplan ved disse skolene. I tillegg har vi intervjuet representanter fra fagstab skole, Mobbeombudet og Statsforvalteren.

Hovedinntrykk

Gjennomgangen tyder på at de fleste innmeldte sakene blir håndtert raskt, bare noen dager etter at de foresatte tar kontakt med skolen, men vi finner følgende utfordringer:

- Plikten til å følge med, gripe inn og varsle rektor overholdes ikke.
- Skolene gjennomfører en rekke undersøkelser, men det fremgår ofte ikke hva de finner, eller hvordan de vurderer elevens situasjon.
- Mange av tiltakene som settes inn er ikke konkrete eller presise nok.
- Tiltakene mot den som mobber/krenker er ikke tydelige nok.
- Skolene avslutter sakene for tidlig.
- Spørreundersøkelsen tyder på at rektorene totalt sett ikke er fornøyde med samhandlingen med Statsforvalteren.
- Flertallet av rektorene opplever ikke at involveringen av Statsforvalteren bidrar til å løse sakene.

Innledning

Kommunen har ikke tidligere hatt en oversikt over hvor mange aktivitetsplaner det er ved den enkelte skole, men har fra juni 2023 begynt å rapportere på dette. Vi har innhentet tall i forbindelse med spørreundersøkelsen¹ som viser store skolevise forskjeller. Barneskolene har innrapportert fra 1 til 25 aktivitetsplaner per år, mens tilsvarende tall for ungdomsskolene er 1 til 8. Etter vår vurdering bør kommuneledelsen følge opp skolene på dette punktet. Mange aktivitetsplaner kan være et uttrykk for lav terskel for å utarbeide en aktivitetsplan, og at man griper fatt i sakene tidlig, men det trenger ikke å være det. Det kan også være et uttrykk for et utfordrende skolemiljø, hvor mange aktivitetsplaner blir et symptom på dette. Likeledes kan få aktivitetsplaner være et uttrykk for et godt skolemiljø og et symptom på et godt forebyggende

¹ Spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

arbeid, men det trenger ikke å være det. Få saker kan også være et uttrykk for at skolen har en for høy terskel for å utarbeide en aktivitetsplan, og at man griper inn i sakene for sent.

Kommunen har ikke en overordnet plan for trygt og godt skolemiljø, men forholder seg til rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet². Kommunen har imidlertid retningslinjer for skolenes arbeid med skolemiljø som blant annet stiller krav til at alle skoler skal ha en handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø og hva den skal inneholde. De utvalgte skolene har utarbeidet egne planer for et trygt og godt skolemiljø, men de er nokså forskjellige både i omfang og innhold. Eksempelvis inneholder ikke Lunde skoles plan rutiner for oppfølging av krenker, mens dette fremkommer mer tydelig i de andre skolenes planer. I Bærum kommune er det en felles overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø som gjelder for alle skolene. Selv om ikke dette er et lovkrav, anbefaler vi Stavanger kommune å vurdere det samme. Et viktig argument for å opprette en slik plan er å sikre en mest mulig lik praksis ved de ulike skolene. En felles overordnet plan vil også gi grunnlag for erfaringsdeling på tvers av skoler og vil kunne være arbeidsbesparende totalt sett.

Aktivitetsplikten

Rask håndtering

Skolene gjør mye for å følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen. I gjennomgangen av aktivitetsplanene finner vi ingen eksempler på at de skoleansatte selv har tatt initiativ til å opprette en aktivitetsplan. Initiativet kommer fra de foresatte. Dette til tross for at de skoleansatte sjelden er overrasket når meldinger om utrygt skolemiljø kommer. Flere er dessuten bekymret for elever som ikke har foresatte som melder fra og som krever oppfølging fra skolen. Vi finner to eksempler hvor elever med betydelig mobbehistorikk har valgt å bytte skole og den nye skolen ikke har opprettet aktivitetsplan fra skolestart. Dette mener vi skolene burde ha gjort da dette er elever som på bakgrunn av tidligere historikk med krenkelser gjør elevene særskilt sårbare. Skolen har i slike tilfeller et skjerpet ansvar for å følge med på hvordan disse elevene har det på skolen, og da bør dette nedfelles i en aktivitetsplan. I et av tilfellene påpeker Statsforvalteren at det burde ha vært utarbeidet en aktivitetsplan fra skolestart. De foresatte har heller ikke ytret ønske om å starte på ny skole uten aktivitetsplan.

Skolene tar som regel raskt tak i sakene og setter i gang undersøkelser når de foresatte varsler kontaktlærer eller ledelsen, men tilbakemeldingene antyder at det i noen tilfeller tar for lang tid fra foresatte har varslet til det utarbeides en aktivitetsplan. Dette skjer hovedsakelig i tilfeller hvor foresatte har varslet kontaktlærer og vedkommende ikke har tatt varselet videre til rektor. Hvorvidt dette handler om at meldingene fra foresatte er uklare eller om kontaktlærere har forsøkt over for lang tid å løse saken selv, er usikkert. Tilbakemeldingene fra skoleledelsen om

² Rundskriv Skolemiljø Udir -3-2017, som viser til føringene i Opplæringsloven kapittel 9A

ulike terskler for å varsle skoleledelsen og kommentarer som «*dette skulle vi visst*» tyder på at plikten til å varsle rektor ikke alltid overholdes.

Intervjuene tyder på at det er en økning i antall saker hvor lærer oppfattes å krenke en elev og at dette er krevende saker for de involverte. Ved å øke kompetansen knyttet til hvordan sakene skal håndteres, samt å øke bevisstheten rundt temaet og at dette er noe som kan skje, vil en kunne gjøre håndteringen mindre krevende for de involverte.

Undersøkelse

Skolene gjennomfører en rekke undersøkelser, men i cirka 40 prosent av de kontrollerte aktivitetsplanene fremgår det ikke klart hva undersøkelsene viser og i underkant av 80 prosent av aktivitetsplanene fremgår det ikke tydelig hvordan skolen vurderer saken etter at undersøkelsene er gjennomført. Når det ikke fremgår hva skolene finner, blir det også vanskelig å vurdere om man har innhentet nok informasjon i den aktuelle saken, samt å finne egnede tiltak i en konkret situasjon. Etter vår vurdering bør skolene i større grad presentere og dokumentere vurderingene som gjøres.

Vi finner også eksempler på at skolene ikke skiller mellom undersøkelser og tiltak, men at undersøkelsene blir satt inn som tiltak. En undersøkelse i seg selv hjelper sjelden eleven, men konklusjonene derfra kan lede til tiltak som vil kunne ha den effekten. Vi mener derfor at skolene bør skille mellom hva som er undersøkelser og hva som er tiltak. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for tiltakene og vil kunne bidra til å styrke kommunikasjonen mellom skolen og de foresatte.

Tiltak

Det er utarbeidet skriftlig aktivitetsplan i alle de kontrollerte tilfellene. Tilbakemeldingene tyder derimot på at Lunde skole burde ha opprettet flere aktivitetsplaner enn de har gjort. Dette gjelder tilfellene hvor de i dag benytter seg av oppfølgingsplan som ikke arkiveres i etterkant av avsluttet sak. Dette for å sikre riktig saksgang og dokumentasjon.

Aktivitetsplanene gir i all hovedsak klare beskrivelser av hvilke problem tiltakene skal løse³, hvilke tiltak skolen skal gjennomføre og at elev har medvirket. Skolene er også gjennomgående tydelige med hensyn til når tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvar for å gjennomføre dem. Det er imidlertid ofte vanskelig å vite om de valgte tiltakene er egnet til å avhjelpe situasjonen, ettersom skolene i flere tilfeller ikke redegjør for hva undersøkelsene viser. En annen hovedinnvending er at en del av tiltakene ikke er konkrete eller presise nok.

³ Disse beskrivelsene er som regel basert på meldingen fra foresatte, ikke på hva skolene finner i undersøkelsene.

En tredje hovedinnvending er at tiltakene ofte ikke er tydelige nok mot elever som krenker, mobber eller utviser negativ adferd. Foresatte etterspør om det er satt inn tiltak mot de(n) som krenker og vi finner også eksempel i Statsforvalterens vedtak om at skolen må utarbeide en tydelig plan for hvordan de følger opp elever som krenker. Skolene ser og ut til å være utrygge på hvor mange opplysninger om den som krenker de kan ha med i en aktivitetsplan, uten å bryte taushetsplikten. Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at de noen ganger setter inn tydelige tiltak mot de som krenker, uten at det opplyses om dette i aktivitetsplanen til den som blir krenket. Dette er opplysninger som aktivitetsplanen bør inneholde.

Blir sakene løst?

Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at sakene stort sett løser seg, det vil si at skolemiljøet for eleven blir trygt og godt igjen. Kompliserte saker, ofte med mange instanser involvert, fremstår derimot ofte som vanskelige å løse. Gjennomgangen tyder og på at skolene i noen tilfeller ikke overholder aktivitetsplikten til saken er løst. For det første får vi tilbakemeldinger fra foresatte til fem elever om at de føler seg presset til å avslutte saken etter kort tid, selv om de mener eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Dette er også forhold som Mobbeombudet peker på. For det andre finner vi eksempler der selve aktivitetsplanen avsluttes mens tiltakene fra planen fortsetter. For det tredje finner vi eksempler på at saker som er avsluttet, ender i en ny aktivitetsplan kort tid etterpå. Dette kan være en indikasjon på at første plan er avsluttet før eleven har fått det trygt og godt.

Et mindretall av sakene ser ut til å være kompliserte og vanskelige å løse. Til tross for at skolene har hentet inn ekstern bistand fra Lenden skole og ressurscenter⁴, PPT⁵ og andre, har de ikke klart å løse disse sakene. De foresatte mener likevel at skolene i disse sakene ikke har gjort nok for å bedre elevens situasjon. Flere peker på at skolene ikke klarer å regulere adferden til den som krenker, slik at den som har blitt krenket får det trygt og godt på skolen igjen.

En del saker meldes inn til Statsforvalteren. Vi er derimot usikre på hvilken læring skolene per i dag har hatt av sakene som er innklaget til Statsforvalteren. I vedtakene fra Statsforvalteren fremgår det blant annet at skolen ikke har undersøkt sakene godt nok, skolene har ikke oppfylt plikten til å følge med eller gripe inn, tiltakene som er satt inn er ikke tilstrekkelige og det er ikke laget en plan for å følge opp den som krenker, men vi ser at skolene fortsatt gjør de samme feilene. Det er viktig at erfaringene fra slike saker overføres til de andre sakene skolene har, samt at det foregår en kompetanseoverføring til de andre skolene. Gjennomgangen viser at flere savner arenaer for kompetanseoverføring mellom skolene i skolemiljøsaker. Til tross for at hver enkelt sak er unik, er mange av utfordringene like.

⁴ <https://www.minskole.no/lenden>

⁵ PPT = Pedagogisk- psykologisk tjeneste

Dokumentasjon

Vi finner relativt store mangler knyttet til dokumentasjon av hva undersøkelsene viser og hvordan skolen vurderer saken etter at undersøkelsene er gjennomført. Ellers viser gjennomgangen at skolene alt i alt er flinke til å dokumentere hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Det er positivt at skolene benytter seg av notater og logger for å dokumentere hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten. Gjennomgangen tyder på at hovedutfordringene knyttet til dokumentasjon er i de tilfellene hvor skolene burde ha opprettet en aktivitetsplan, men ikke har gjort det (jamfør [kapittel 4.2.4](#)) og at skolene ikke har et egnet arkivsystem hvor de kan dokumentere 9A- saker. Dersom det er stor spredning med hensyn til hvor dokumentasjonen befinner seg og i hvilken form (logg/ notatblokk), er det en betydelig risiko for at informasjonen går tapt eller havner på avveie, samt at det kan være vanskelig å finne igjen dersom noen slutter eller blir sykemeldte.

Samhandling med Statsforvalter

Rektorene i Stavangerskolen er totalt sett ganske misfornøyde med dialogen og samhandlingen med Statsforvalteren i innmeldte saker, og opplever hovedsakelig at involvering ikke bidrar til å løse sakene. Hovedårsaken til opplevd misnøye ser ut til å skyldes utfordringer med hvordan en skal belyse en sak på en god nok måte gjennom skriftlig dokumentasjon. Dette gjelder spesielt i komplekse saker, som saker som sendes Statsforvalteren ofte er. Å bedre muligheten til å få frem skolens opplevelse av saken og syn på løsninger fremkommer og som et av forbedringspunktene knyttet til samhandling i NORCE sin kartlegging av håndhevingsordningen for skolemiljøsaker⁶. Vi finner derimot store skolevise forskjeller knyttet til hvordan rektorene i Stavangerskolen opplever at samhandlingen med Statsforvalteren i innmeldte saker fungerer. Dette bør kommunen undersøke nærmere. En mulig forklaring er at enkelte skoler har funnet gode metoder for å legge fram et riktig bilde av situasjonen. Men det kan også skyldes kompleksiteten i de innmeldte sakene rektorene har erfart, eller helt andre forhold.

Rektorene i Stavangerskolen er også ganske misfornøyde med oppfølgingen og veiledningen de får i innmeldte saker og de få som har opplevd anonym drøfting er middels fornøyd. Statsforvalteren har et generelt veiledningsansvar overfor kommunen og oppfordrer dermed ikke

⁶ Kilde: *NORCE – Håndhevingsordningen for skolemiljøsaker (opplæringsloven kapittel 9A)*, Øyvind Hellang, Ingrid Lund, Kari Einarson, Kristin Rubecksen og Nina Jentoft, 2019

skolene til å ta kontakt for drøfting av enkeltsaker, men at kommunen heller bestiller kompetanseheving for alle skolene. I innmeldte saker får skolene veiledning gjennom vedtaket. Hvor detaljert vedtaket er varierer og avhenger av hvor grundige undersøkelser skolene har gjort og hvordan de har klart å presentere dette skriftlig. Dette innebærer at jo flinkere skolene er til å undersøke sakene samt å dokumentere dette på en oversiktlig måte, jo mer konkrete vedtak har de fått. At et fåtall av rektorene er fornøyd med veiledningen i innmeldte saker kan dermed indikere at måten det undersøkes og dokumenteres på i dag ofte ikke er tilstrekkelig, slik vi har poengtert i [kapittel 4.2.3](#). Ny opplæringslov vil antakelig resultere i at Statsforvalterens vedtak blir mindre detaljert enn de er i dag. Dermed vil ikke skolene kunne oppnå bedre veiledning fra Statsforvalter gjennom å undersøke og dokumentere enkeltsaker bedre. Det vil derimot fortsatt være viktig at skolene gjør grundige undersøkelser for å finne treffsikre tiltak og at dette dokumenteres på en rasjonell måte. Ettersom Statsforvalteren har erfaring med hvordan dette gjøres i andre kommuner bør kommunen etter vår vurdering undersøke mulighetene for kompetanseheving på dette området til alle skolene.

Skoleeier følger opp vedtaket hvis Statsforvalteren konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Hvor tett denne oppfølgingen er varierer derimot og ser ut til å avhenge av hvor konkret vedtaket er, den involverte skolens kompetanse og hva som etterspørres av skolen. Ny opplæringslov legger som nevnt opp til mindre konkrete vedtak enn det som gis i dag. Dette vil antakelig føre til at skolene vil trenge mer oppfølging av skoleeier sammenlignet med i dag, men at en med dagens praksis er avhengig av at skolene etterspør oppfølging. Kommunen bør derfor gjennomgå og vurdere om dagens rutine er tilstrekkelig for å følge opp vedtak på en god måte.

Anbefalinger oppsummert

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere å utarbeide en overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø som er felles for alle skolene i kommunen.
- sikre at alle skoleansatte overholder plikten om å følge med og varsle rektor hvis de får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- sikre at skolene tydeliggjør hva de finner i undersøkelsen og hvordan de vurderer elevens situasjon, samt skriftliggjøre dette.
- sikre at skolene setter inn tiltak til eleven har det trygt og godt på skolen igjen, og at tiltakene nedfelles i en aktivitetsplan.
- sikre at alle tiltakene i aktivitetsplanene er presise. Herunder å sikre at tiltakene er tydelige mot den som krenker eller mobber samt at disse tiltakene fremkommer av den krenkedes aktivitetsplan.
- sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Herunder å sikre at skolene har tilgang til et egnet arkivsystem.
- sette i verk tiltak for å bedre samhandlingen med Statsforvalter.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar er mottatt 06.09.2023:

Stavangerskolen har lagt ned mye arbeid i å utvikle gode rutiner for å følge lovkravene og sikre kvaliteten i arbeidet med trygt og godt skolemiljø. Forvaltningsrevisjonsrapporten har gitt viktig innsikt og vil hjelpe oss i det videre arbeidet med å utvikle kvaliteten i Stavangerskolen sitt arbeid med trygt og godt skolemiljø.

Forvaltningsrevisjonens rapport peker på at Stavanger kommune har et rundskriv med retningslinjer og malverk som beskriver hvordan skolene skal arbeide med et trygt og godt skolemiljø. Kommunedirektøren ser imidlertid at det på enkelte punkter i større grad er behov for å konkretisere hvordan skolene i praksis skal arbeide for å oppfylle delpliktene i opplæringslovens kapittel 9A. Kommunedirektøren vil videre kommentere de enkelte anbefalingene fra forvaltningsrapporten i detalj. Anbefalingene er markert med kulepunkt og kursiv.

- *vurdere å utarbeide en overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø som er felles for alle skolene i kommunen.*

Kommunedirektøren utarbeidet i 2019, som en del av oppfølgingen av statlig tilsyn, et rundskriv med retningslinjer for skolene sitt arbeid med skolemiljø, mal for aktivitetsplan, mal for varsling til skoleeier (jf. opplæringsloven §9A-5) og egenvurderingsskjema for skolens arbeid med skolemiljø. Retningslinjer for skolen sitt arbeid med skolemiljø viser til lovkravene i opplæringsloven kapittel 9A og gir informasjon om formålet med utarbeidelse av en lokal handlingsplan for arbeid med trygt og godt læringsmiljø på den enkelte skole, og føringer for hva en slik handlingsplan skal inneholde. Skolene er dermed pålagt å ha en egen plan som er utarbeidet etter lokale behov, og som er kjent for personalet. For å sikre at skolene tar eierskap til sine egne handlingsplaner, og at de er tilstrekkelig tilpasset lokale forhold, har kommunedirektøren så langt ikke i tillegg lagt opp til en felles og overordnet plan.

Rogaland revisjon finner at skolenes handlingsplaner for arbeid med trygt og godt skolemiljø varierer både i omfang og innhold, noe som kan være uheldig i de tilfellene der planen ikke godt nok konkretiserer hvordan skolens ansatte skal jobbe for å oppfylle lovkravene etter opplæringsloven kapittel 9A. Kommunedirektøren vil sammen med skolene se på hvilke tiltak og endringer som kan settes inn for å sikre større grad av likhet og kvalitet i skolene sitt arbeid med trygt og godt skolemiljø ut fra gjeldende retningslinjer og malverk.

Forvaltningsrevisjonens anbefaling om å utarbeide en overordnet plan for arbeid med trygt og godt skolemiljø vil i Stavanger kommunes planstruktur være en temaplan. Stavanger kommune har definert hvilke plandokumenter vi skal ha i perioden, gjennom kommunestyrets vedtak om «planbehov og arbeidsprogram» i september 2020. Temaplan for skolemiljø er ikke i gjeldende

arbeidsprogram, men kommunedirektøren vil i arbeidet med «planbehov og arbeidsprogram» for ny periode, vurdere om det er behov for og formålstjenlig å ha en temaplan om skolemiljø.

- *sikre at alle skoleansatte overholder plikten om å følge med og varsle rektor hvis de får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.*

Det kommer frem av rundskrivet for arbeid med skolemiljø at dette er rutiner skolen skal ha på plass. Rutinene skal konkretiseres og gjennomgås på hver skole, slik at ansatte er kjent med hva de må gjøre for å oppfylle delplikten i Opplæringsloven Kapittel 9A. Skolene skal sende inn planene sine til skoleeier i forkant av årlig kommunedelsledermøte om skolemiljø.

Kommunedirektøren vil gjennom sine kontroller av skolenes handlingsplaner være spesielt oppmerksom på at de inneholder rutiner som sikrer at skolens ansatte oppfyller denne delplikten, og at planen er gjennomgått med personalet i nyere tid.

Kommunedirektøren svarer samlet på de følgende punktene ettersom de henger sammen med hverandre.

- *sikre at skolene tydeliggjør hva de finner i undersøkelsen og hvordan de vurderer elevens situasjon, samt skriftliggjøre dette.*
- *sikre at skolene setter inn tiltak til eleven har det trygt og godt på skolen igjen, og at tiltakene nedfelles i en aktivitetsplan.*
- *sikre at alle tiltakene i aktivitetsplanene er presise. Herunder å sikre at tiltakene er tydelige mot den som krenker eller mobber samt at disse tiltakene fremkommer av den krenkedes aktivitetsplan.*

Det kommer frem av rundskrivet at skolene skal foreta undersøkelser og utarbeide tiltak på bakgrunn av undersøkelsene. Det er utarbeidet en mal for aktivitetsplan som skolene skal bruke hvor tiltak skal nedskrives og det skal stå hvem som har ansvar for å følge opp tiltakene. Elevens stemme skal innhentes, og tiltak skal utarbeides sammen med eleven og foresatte.

Retten til trygt og godt skolemiljø kan også gjelde andre forhold enn der elever opplever mobbing og krenking av medlev(er). Det er den subjektive opplevelsen av hva eleven opplever som utrygt i skolemiljøet som skal undersøkes. I noen saker kan det være vanskelig for de ansatte på skolen å se hva eleven opplever som utrygt og det er viktig med et godt samarbeid med elev og foresatte for å utarbeide tiltak som er presise.

Kommunedirektør vil involvere skolene og mobbeombudet i Stavanger i arbeidet med å tydeliggjøre hvordan skolen skal dokumentere hva de finner i undersøkelsene, hvordan de skal skriftliggjøre presise tiltak i en aktivitetsplan og hvordan skolen skal følge opp tiltak helt til eleven opplever at det er trygt og godt å være på skolen igjen.

- *sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Herunder å sikre at skolene har tilgang til et egnet arkivsystem.*

Skolene har tilgang på det elektroniske arkivet for elevmapper Public oppvekst. Aktivitetsplanene skal lagres i elevens mappe i dette systemet, slik at personvern og informasjonssikkerhet ivaretas.

Skolene må regulere adgang til system avhengig av hvilke ansatte som har behov for tilgang til mappene for den enkelte elev. Kommunedirektøren vil sammen med skolene vurdere hvordan man i større grad kan sikre en mest mulig smidig saksbehandling og samtidig som behovet for sikker lagring ivaretas.

- *sette i verk tiltak for å bedre samhandlingen med Statsforvalter*

Samhandlingen med Statsforvalter foregår hovedsakelig gjennom at skolene sender inn en skriftlig redegjørelse for oppfølging av skolemiljøsaker. Statsforvalteren svarer så på denne. En skriftlig redegjørelse krever gode ferdigheter til å uttrykke seg presist og i detaljer om hvordan en sak følges opp fra undersøkelser, utarbeidelse av tiltak og oppfølging av tiltak.

Kommunedirektøren vil fortsatt ha høy oppmerksomhet på det skriftlige arbeidet.

Kommunedirektøren vil videre identifisere tiltak for å bedre samhandlingen med Statsforvalter. Både skolene og Statsforvalter vil bli involvert i dialog om dette.

Med hilsen

Per Kristian Vareide
kommunedirektør

Helene M. Ohm
direktør oppvekst og utdanning

1 INNLEDNING

1.1 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.1.1 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og/eller politiske vedtak.

I dette prosjektet legger vi følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Opplæringsloven Kapittel 9A med forskrift
- Instruks for Statsforvalterne
- Styringsdokumenter for Statsforvalteren

Stortinget har vedtatt ny opplæringslov som vil tre i kraft fra skolestart høsten 2024. De viktigste endringene i Kapittel 9A som omhandler elevenes skolemiljø er knyttet til håndhevingsordningen⁷. Når en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, har skolen ifølge opplæringsloven en aktivitetsplikt. Elev/ foresatte kan melde saken til Statsforvalteren dersom de opplever at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten. Etter dagens regler kan Statsforvalteren vedta hva skolen skal gjøre, om den finner at aktivitetsplikten er brutt. Etter den nye loven skal Statsforvalteren som hovedregel bare vurdere om aktivitetsplikten er brutt, og skolen får ansvar for å utforme tiltakene. I særlige tilfeller vil Statsforvalteren likevel kunne fastsette tiltak, som en sikkerhetsventil.

1.1.2 METODE

Hoveddelen av oppmerksomheten i prosjektet er rettet mot å vurdere skolenes håndtering av konkrete skolemiljø saker opp mot regelverket, det vil si praksisen på feltet. Vi har valgt ut fem skoler for dette formålet, tre barneskoler og to ungdomsskoler;

- Godeset skole
- Madlavoll skole
- Våland skole
- Lunde skole (ungdomsskole)
- Rennesøy skule (ungdomsskole)

⁷ Kilde: <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/grunnskole-og-sfo/de-viktigste-endringene-i-ny-opplaringslov/>

Det er totalt 45 skoler i kommunen⁸, henholdsvis 30 barneskoler, 15 ungdomsskoler og én 1-10 skole. Utvalget av de fem skolene er gjort på bakgrunn av innspill fra administrasjonen, erfaring med saker hos Statsforvalteren de to siste årene, statistikk fra elevundersøkelsen og ungdata.no samt forrige forvaltningsrevisjon på området (gjennomført i 2017). I utgangspunktet var Vaulen skole valgt ut, hovedsakelig på bakgrunn av erfaring med saker hos Statsforvalteren. Ettersom rektor hadde siste arbeidsdag i midten av februar 2023, ble skolen byttet ut med en annen skole med tilsvarende erfaring (i antall saker) med Statsforvalteren i skolemiljø saker de to siste årene.

Vi har innhentet informasjon om antall aktivitetsplaner for skoleåret 2021/2022, samt høsten 2022/2023 ved de utvalgte skolene. Antall aktivitetsplaner ved de utvalgte skolene varierte mellom 1 og 21. Vi har totalt gjennomgått 24 aktivitetsplaner, med tilhørende dokumentasjon. Det ble gjort et utvalg på seks planer på de skolene som hadde flere enn seks planer, tre aktive og tre avsluttede saker. På skolene med færre enn seks planer har vi mottatt og gjennomgått alle. Fordelingen på skolene:

- Godeset skolen; 7 planer
- Madlavoll skole; 6 planer
- Våland skole; 6 planer
- Rennesøy skule; 4 planer
- Lunde skole; 1 plan

Vi har gjennomført intervju med rektor og avdelingsledere på de fem utvalgte skolene samt et utvalg kontaktlærere og barnevernspedagog som har vært involvert i aktivitetsplanene vi har mottatt. I tillegg har vi intervjuet 14 foresatte til 12 elever som har eller har hatt aktivitetsplan på de utvalgte skolene. Dette er et utvalg foresatte til elever som vi har gjennomgått aktivitetsplaner for. Foresatte til elever vi har mottatt aktivitetsplan for, ble kontaktet via epost og det ble sendt ut én påminnelse til de som ikke svarte. De foresatte er fordelt på skolene slik:

- Godeset skole; foresatte til 4 elever
- Madlavoll skole; foresatte til 2 elever
- Våland skole; foresatte til 3 elever
- Lunde skole (ungdomsskole); foresatte til 1 elev
- Rennesøy skule (ungdomsskole); foresatte til 2 elever

I tillegg har vi intervjuet kommunalsjef oppvekst og utdanning, rådgiver oppvekst og utdanning, fagsjef virksomhetsoppfølging skole, Mobbeombudet i Stavanger kommune samt assisterende utdanningsdirektør fra Statsforvalteren i Rogaland.

For å få oversikt over omfang av aktivitetsplaner ved de ulike skolene, og et bredere bilde av skolenes opplevelse av samhandlingen med Statsforvalter, utarbeidet vi en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt rektorene ved alle de 45 skolene i kommunen. 37 skoler har

⁸ Inkludert oppvekstsenter på Fogn, Ombo, Stjernarøy

besvart spørreundersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på ca. 82 prosent. Dette er en høy svarprosent, som etter vår vurdering gir et godt vurderingsgrunnlag.

Flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen er formulert som påstander hvor respondentene må ta stilling til hvor fornøyde de er på en skala fra 1-5, hvor 1 er veldig misfornøyd og 5 er svært fornøyd. I presentasjonen av resultatene vil vi hovedsakelig ta utgangspunkt i gjennomsnittsscore, men noen ganger også prosentandel eller antall som oppgir at de er veldig misfornøyd eller veldig fornøyd. Skalaen omtales slik:

- 1-2: veldig misfornøyd
- 2-3: ganske misfornøyd
- 3: middels fornøyd
- 3-4: ganske fornøyd
- 4-5: veldig fornøyd

Gjennomførte intervjuer er verifisert⁹. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

1.2 BEGREPSBRUK

Dette prosjektet er rettet mot skolenes håndtering av enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale skolemiljø. I denne rapporten brukes begrepet skolemiljø saker.

I opplæringsloven § 9 A brukes begrepet krenkelser, enten i form av ord, adferd eller handlinger. Krenkelser er et videre begrep enn mobbing, der mobbing er én type krenkende handlinger.

Krenkelser er ord eller handling som elever opplever som krenkende for hans eller hennes verdighet og integritet, eller som gjør at de føler seg ekskludert fra et fellesskap¹⁰. Krenkelser kan ha ulike former. Det kan være alt fra enkeltstående ytringer eller handlinger til gjentatte episoder. Det omfatter blant annet mobbing, vold, rasisme, trakassering og diskriminering. Det kan også være erting, plaging, negative kommentarer, knuffing, baksnakking, ryktespredning, utfrysing eller andre handlinger som gjør at elever ikke føler seg inkludert i fellesskapet.

Det er mobbing når:

⁹ Med unntak av foresatte til én elev, disse er dermed ikke referert til i rapporten.

¹⁰ Kilde: Plan for et trygt og godt skolemiljø i Bærum kommune

- Noen blir utsatt for negative hendelser fra en eller flere.
- Hendelsene pågår over tid.
- Det er et ujevnt styrkeforhold mellom den som plager og den som blir plaget.

Eleven har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø, og det er elevens subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt (jf. § 9 A-2). Det betyr at det verken trenger å være en definert mobber eller et definert mobbeoffer.

1.3 DE UTVALGTE SKOLENE

Godeset skole er en barneskole i Hinna kommunedel med i underkant av 300 elever og ca. 50 ansatte¹¹.

Madlavoll skole er en barneskole med cirka 400 elever og cirka 100 ansatte¹². I tillegg til å være nærskole for barn i Madla bydel har skolen et bydekkende tilbud for barn med særskilte behov.

Våland skole er en sentrumsnær barneskole i bydelen Våland-Eiganes. Det er ca. 560 elever på skolen og 75 ansatte¹³.

Rennesøy skule er fra høsten 2016 en ren ungdomsskole. Det er 234 elever på skolen skoleåret 2022/2023 og 30 ansatte¹⁴.

Lunde skole er en ungdomsskole på Hundvåg med ca. 250 elever og 50 ansatte¹⁵.

¹¹ Kilde: <https://www.minskole.no/godeset>

¹² Kilde: <https://www.minskole.no/madlavoll/Underside/3349>

¹³ Kilde: <https://www.minskole.no/vaaland/Underside/308>

¹⁴ <https://www.minskole.no/rennesoy/Underside/5848>

¹⁵ Kilde: <https://www.minskole.no/lunde/Underside/2286>

2 ANTALL AKTIVITETSPLANER

2.1 AKTIVITETSPLANER DE TO SISTE SKOLEÅRENE

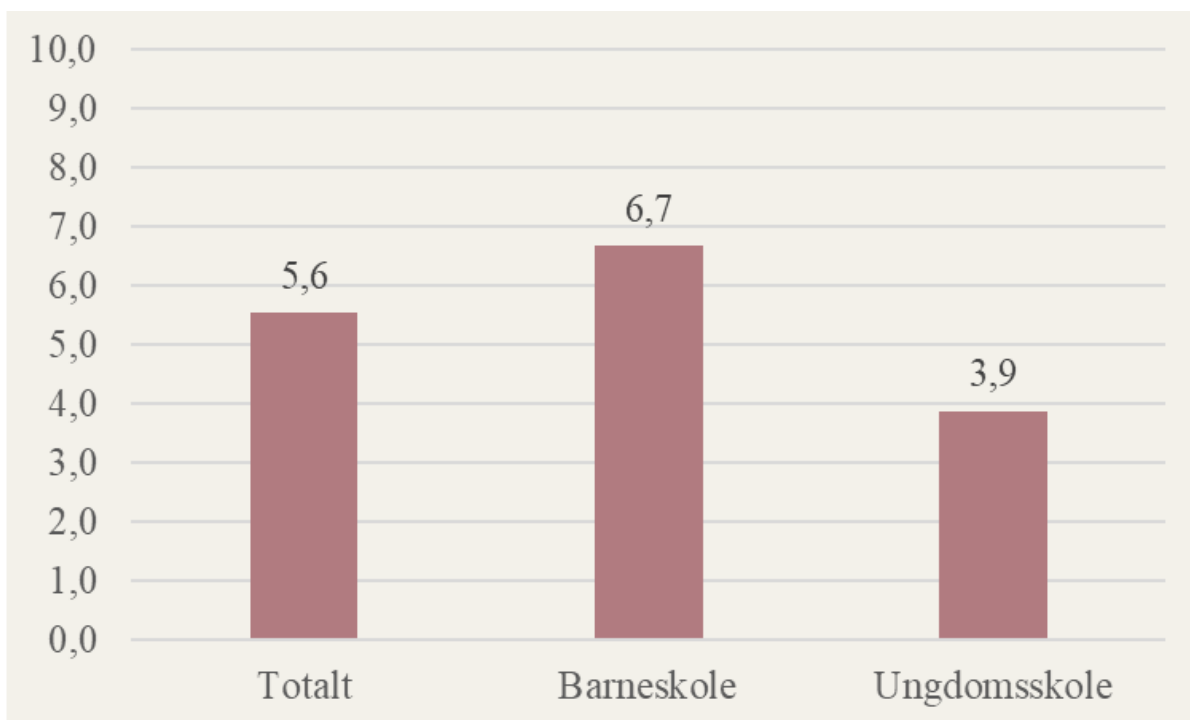
Kommunen har ikke tidligere hatt en oversikt over hvor mange aktivitetsplaner det er ved den enkelte skole. Nytt fra i år er at skolene skal rapportere inn antall skolemiljøsaker på individ- og systemnivå. Per juni 2023 har 46 skoler samlet sett rapportert om 331 skolemiljøsaker på individnivå og 47 saker på systemnivå.¹⁶ Dette tilsvarer i gjennomsnitt 7 individsaker per skole.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi etterspurt tall på hvor mange aktivitetsplaner skolene har hatt de to siste skoleårene, det vil si skoleåret 2021/2022 og 2022/2023 per april/ mai 2023. 38 skoler har oppgitt svar på dette, 24 barneskoler, 13 ungdomsskoler og en 1-10 skole. Skolene oppgir totalt sett at de har hatt 422 aktivitetsplaner i denne perioden, det vil si gjennomsnittlig 211 per skoleår. I overkant av halvparten av disse aktivitetsplanene blir oppgitt å være avsluttet per april/ mai 2023. I figur 1 har vi fremstilt gjennomsnittlig antall aktivitetsplaner per skoleår fordelt på barne-, ungdoms- og 1-10 skoler¹⁷.

¹⁶ Enkelte skoler oppgir at de er usikre på hva som skal rapporteres, eksempelvis aktive versus avsluttede saker og hvilken periode det skal rapporteres for.

¹⁷ Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS, beregnet på bakgrunn av oppgitt antall aktivitetsplaner for skoleårene 2021/2022 og 2022/2023.

Figur 1: Gjennomsnittlig antall aktivitetsplaner per barne- og ungdomsskole- og 1.-10. skole (N = 37):



Kilde: Spørreundersøkelse

Figuren viser at barneskolene gjennomsnittlig har 2,8 flere aktivitetsplaner i året sammenlignet med ungdomsskolene. De innrapporterte tallene viser at det er store skolevise forskjeller, fra 1 til 25 aktivitetsplaner per år, ved ungdomsskolene varierer det fra 1 til 8. Seks barneskoler rapporterer at de i gjennomsnitt har 10 eller flere enn 10 aktivitetsplaner årlig de to siste skoleårene. Til sammenligning rapporterer fem ungdomsskoler at de har 5 eller flere aktivitetsplaner.

2.2 SKOLENES KOMMENTARER TIL TALLENE

Ifølge barneskolene i utvalget er terskelen for å opprette en aktivitetsplan lavere i dag sammenlignet med da lovendringen kom i 2017. Årsaken til dette oppgis blant annet å være at skolene jevnlig informerer om hva som er deres ansvar knyttet til det psykososiale skolemiljøet. Foresatte i dag har dermed større kjennskap til hvilke rettigheter de har og dermed ofte lavere terskel for å gi beskjed til skolen. Flere oppgir at det også er større bevissthet på skolen knyttet til det psykososiale miljøet og at terskelen for å opprette en aktivitetsplan derfor er lavere. Som vi kommer tilbake til i [kapittel 3.2](#) er det også en del representanter fra skolene som opplever at terskelen for når det er en 9A-sak er uklar.

De to ungdomsskolene i utvalget har de siste årene hatt få aktivitetsplaner, en til to i året. Ledelsen på Rennesøy skule mener de har god oversikt over elevene. Kontaktlærerne opplever at utfordringer og problemer blir tatt tak i raskt og at de generelt sett har en god relasjon med

elevene. Det trekkes frem som positivt for det sosiale miljøet på skolen at skolen har vært mobilfri de tre siste årene. Skolen bruker yondr pouches, en mobillomme med alarm/ magnet hvor mobilene må ligge hele dagen til kontaktlærer åpner den. Rektor trekker fram at prosessen i forkant hvor elevene var involvert og måten det ble implementert på, var avgjørende for at de lyktes. Det presiseres at skolen har elever som rapporterer at de ikke har det så bra, og noen rapporterer at de ikke har venner. Lunde skole har miljøterapeut på hvert trinn og oppgir at de som skole har stort fokus på relasjonsledelse. Det blir presisert at det utarbeides aktivitetsplaner når det er påkrevd, men at en gjerne har forsøkt flere tiltak før det opprettes en slik plan. Ifølge ledelsen på Lunde skole er det ressurskrevende med aktivitetsplaner og en må vurdere om en lager det for at det skal hjelpe eleven eller for å oppfølge krav til dokumentasjon.

Representanter fra både barne- og ungdomsskolene opplever at utfordringer knyttet til psykisk skolemiljø viser seg i tidligere alder nå enn tidligere, og at det kan være en årsak til at barneskolene som regel har flere saker enn ungdomsskolene. Enkelte skoleansatte og foresatte opplever at elevenes terskel for å gi beskjed om utrygt skolemiljø stiger med alderen. Barnevernspedagog på Lunde skole mener de har færre aktivitetsplaner på skolen nå enn før og under koronapandemien. Hun opplever at elevene i mindre grad forteller de voksne om et utrygt skolemiljø, og i noen tilfeller er forklaringen at de er redde for å «snitche»¹⁸.

2.3 FELLESTREKK I SAKENE

Ungdomsskolene oppgir at utenforskap er et fellestrekk i sakene hvor elever opplever at de ikke har det trygt og godt på skolen. Barneskolene opplever at sårbare og engstelige elever samt sosial utrygghet går igjen i tilfellene hvor det utarbeides aktivitetsplan. Flere av disse elevene oppgis å ha tung bagasje og store utfordringer.

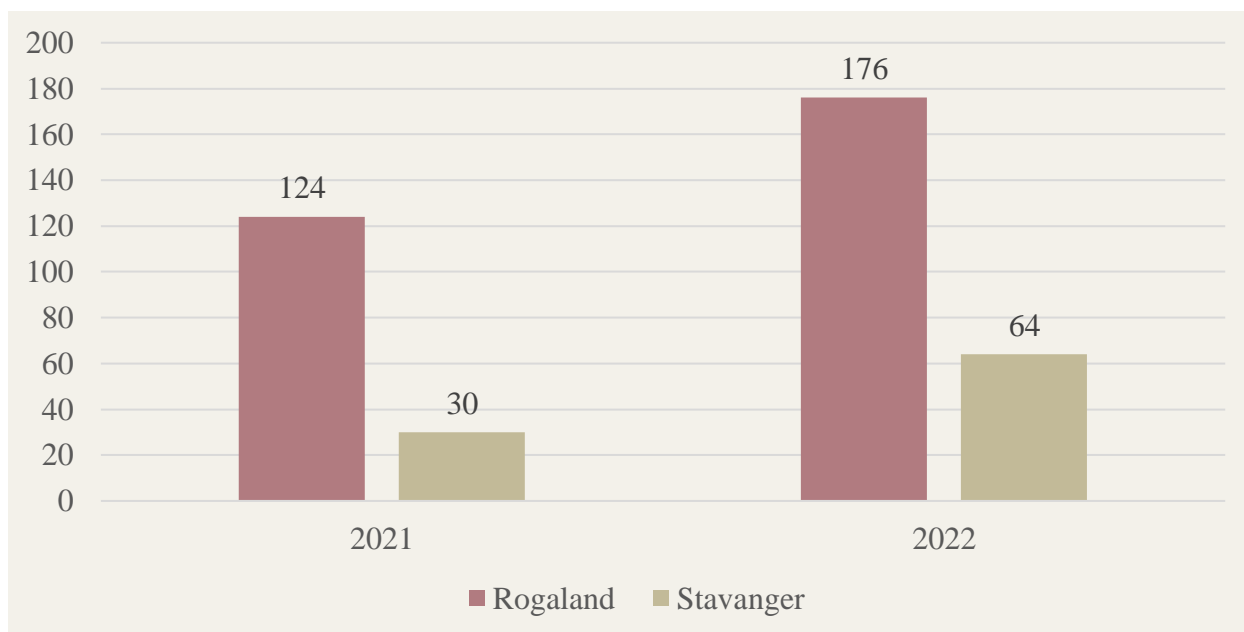
Madlavoll, Godeset og Lunde ungdomsskole opplever en negativ utvikling etter pandemien som blant annet begrunnes med at pandemien har hatt en negativ effekt på samspillet mellom elevene. Dette har ikke nødvendigvis ført til flere aktivitetsplaner på alle skolene, men det poengteres at dette i noen tilfeller fører til at elever føler seg krenket. Elever som var engstelige før pandemien blir oppgitt å være enda mer engstelige nå, og flere trekker frem at elevene må øve seg på å være sosiale igjen.

¹⁸ Å snitche betyr å sladre, tyste eller angi.

2.4 KLAGER TIL STATSFORVALTEREN

Dersom en elev eller de foresatte mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, og saken er tatt opp med skolen, har de rett til å få saken prøvd av Statsforvalteren. I figur 2 viser vi antall saker som er meldt inn til Statsforvalteren i Rogaland totalt sett og fra Stavangerskolen i 2021 og 2022.

Figur 2: Antall saker meldt inn til Statsforvalteren i Rogaland totalt sett og fra Stavangerskolen

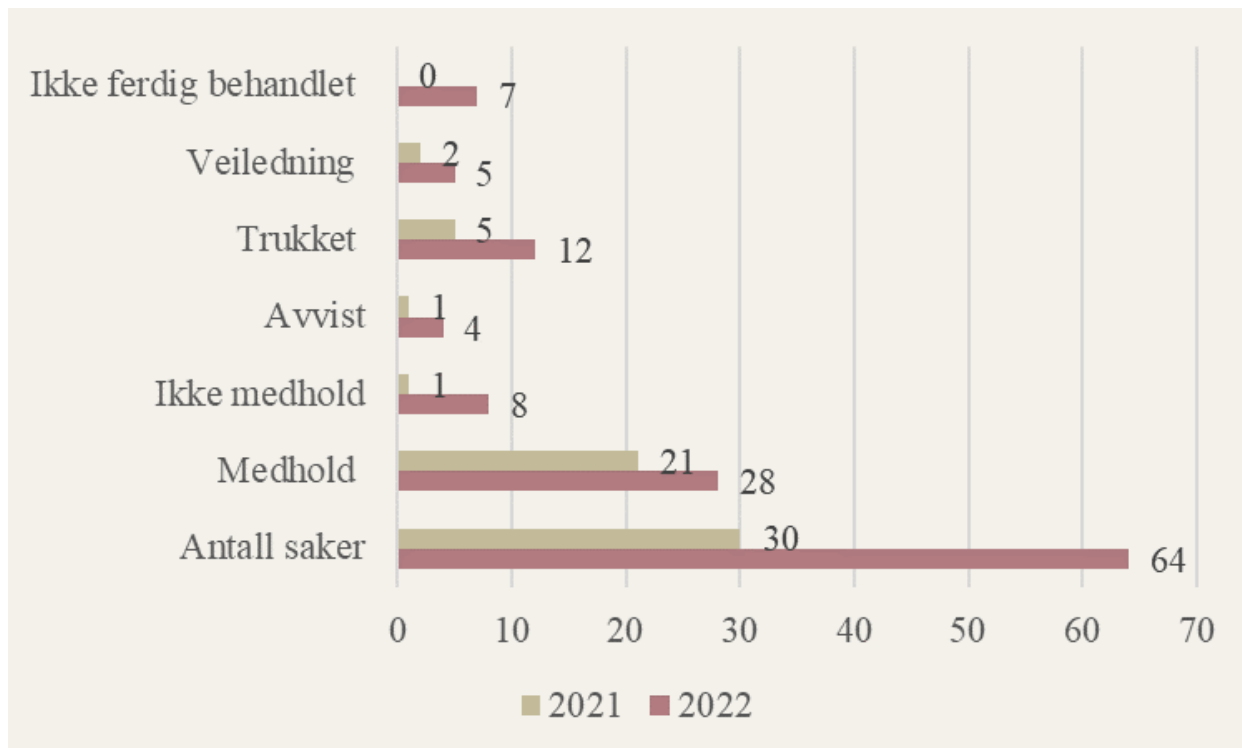


Kilde: Statsforvalteren i Rogaland

Figuren viser at det har vært en betydelig økning i antall innmeldte saker i Rogaland totalt sett, og spesielt fra Stavangerskolen i 2022 sammenlignet med året før. Økningen har vært på henholdsvis 42 og 113 prosent. I 2021 kom 24 prosent av de innmeldte sakene i Rogaland fra Stavangerskolen. Tilsvarende tall for 2022 er 36 prosent. I 2020 og 2019 ble det meldt inn 36 saker per år fra Stavangerskolen.

I figur 3 presenterer vi utfallet av klager til Statsforvalteren fra Stavangerskolen i 2021 og 2022.

Figur 3: Utfall av klager til Statsforvalteren – 9A- klager i 2021 og 2022



Kilde: Statsforvalteren i Rogaland

Av figuren ser vi at andelen saker fra Stavangerskolen som har fått medhold nesten er halvert, fra 70 prosent i 2021 til 44 prosent i 2022. Det er også betydelig flere saker i 2022 som er trukket og ikke gitt medhold sammenlignet med året før. For fylket totalt sett var andelen som fikk medhold redusert fra 66 til 60 prosent i 2022 sammenlignet med 2021. De 64 sakene som er innmeldt Statsforvalteren fra Stavangerskolen i 2022 kommer fra 30 ulike skoler, i 2021 kom de 30 sakene fra 21 ulike skoler. Det er nokså store variasjoner knyttet til antall saker som er innmeldt per skole. I 2022 varierte det fra én sak (12 stk.) til syv saker (Jåtten skole¹⁹).

Statsforvalteren presiserer at økningen i antall innmeldte saker kan skyldes at ordningen er mer kjent nå enn tidligere og at flere saker som meldes inn ikke omhandler trygt og godt skolemiljø og dermed blir avvist. Ifølge Statsforvalter har flere saker som meldes inn som skolemiljøsak koblinger opp mot spesialundervisning og i noen tilfeller er spesialundervisning eller mangel på spesialundersving årsaken til innmeldingen. En henvisning om spesialundervisning tar ofte tid. Det trekkes frem at en ved å melde inn en skolemiljøsak til Statsforvalter får rask respons og at en og ser at skolen etter kort tid sender dokumenter til Statsforvalteren. I tillegg trekkes det frem at en melding til Statsforvalter ofte utløser at skolen gjør mer i saken, uavhengig av om den får medhold eller ikke.

¹⁹ Fire av disse sakene ble trukket.

Ifølge fagstab skole kan nok den store økningen i antall saker som ble innmeldt i 2022 forklares med koronapandemien og at en i 2022 gradvis tok vekk smittevernsbegrensingene som gjorde muligheten for fritt samspill større. Sakene oppstår ofte der det er fritt spillerom og skolene har rapportert at dette var redusert under pandemien. Deler av koronapandemien beskrives som en periode i norsk skole med mer voksenstøtte enn noensinne. Det trekkes også frem at Statsforvalteren i Rogaland er flink til å informere om ordningen, og at dette er viktig for å ivareta rettssikkerheten. At en god del saker ikke får medhold forklares blant annet med at det er mye godt arbeid på skolene. Dette bekreftes også at Statsforvalteren.

Skolene opplever at terskelen for å melde en sak til Statsforvalteren er lavere i dag sammenlignet med da lovendringen kom i 2017. Enkelte skoler uttaler at noen foresatte bruker det å melde saken til Statsforvalter som en trussel dersom de ikke er enige med skolen. At skolene har blitt flinkere til å dokumentere oppgis som en forklaring på hvorfor en lavere andel saker får medhold.

2.5 OPPSUMMERING

Kommunen har ikke tidligere hatt en oversikt over hvor mange aktivitetsplaner det er ved den enkelte skole, men har fra juni 2023 begynt å rapportere på dette. Vi har innhentet tall i forbindelse med spørreundersøkelsen som viser store skolevise forskjeller. Barneskolene har innrapportert fra 1 til 25 aktivitetsplaner per år, mens tilsvarende tall for ungdomsskolene er 1 til 8. Barneskolene har også gjennomsnittlig flere aktivitetsplaner enn ungdomsskolene. Etter vår vurdering bør kommuneledelsen følge opp skolene på dette punktet. Mange aktivitetsplaner kan være et uttrykk for lav terskel for å utarbeide en aktivitetsplan, og at man griper fatt i sakene tidlig, men det trenger ikke å være det. Det kan også være et uttrykk for et utfordrende skolemiljø, hvor mange aktivitetsplaner blir et symptom på dette. Likeledes kan få aktivitetsplaner være et uttrykk for et godt skolemiljø og et symptom på et godt forebyggende arbeid, men det trenger ikke å være det. Få saker kan også være et uttrykk for at skolen har en for høy terskel for å utarbeide en aktivitetsplan, og at man griper inn i sakene for sent.

Etter vår vurdering er disse forskjellene et godt utgangspunkt for refleksjon og analyse innenfor skolesektoren. Noe som forsterker dette poenget, er at flere av representantene fra de utvalgte skolene opplever at terskelen for å opprette en aktivitetsplan er uklar.

Tallene viser at det har vært en økning i antall saker som er meldt inn til Statsforvalteren i Rogaland i 2022 på 42 prosent sammenlignet med året før. En stor del av økningen kommer fra Stavangerskolen hvor det har vært en dobling i antall saker som er meldt inn i samme periode²⁰.

²⁰ I 2022 kom 36 prosent av innmeldte saker i Rogaland fra Stavangerskolen, tilsvarende andel i 2021 var 24 prosent.

Andelen fra Stavangerskolen som fikk medhold i 2022 er derimot nesten halvert og det har vært en økning i antall saker som blir trukket og ikke får medhold. Tilbakemeldingene antyder at en forklaring på økningen i innmeldte saker er at ordningen er bedre kjent og at det har blitt en opphoping av saker etter koronapandemien. Tilbakemeldingene fra Statsforvalter antyder også at en del saker ikke burde ha vært meldt inn som skolemiljøsaker, men at kapasiteten hos eksempelvis PPT gjør at foresatte velger å melde saken til Statsforvalter for å få fremgang, eventuelt bare for å oppleve at noen gjør noe i en vanskelig situasjon. At andelen som har fått medhold nesten er halvert kan tyde på at skolene har blitt flinkere både til å håndtere og dokumentere skolemiljøsaker. Dette bekreftes av både Statsforvalter og skolestab. Det er viktig å understreke at få saker til Statsforvalteren ikke nødvendigvis er et kvalitetsmål. I noen saker kan det være en god løsning å få en uhildet vurdering fra en ekstern instans, for eksempel dersom skolen mener de har gjort det de kan og oppfylt aktivitetsplikten, mens foreldrene er uenig.

3 HÅNDTERING AV ENKELTSAKER

I dette kapitlet undersøker vi hvordan grunnskolene håndterer enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Vi ser blant annet på skoleeiers oppfølging av skolemiljøsaker, de utvalgte skolenes praktisering av aktivitetsplikten, om sakene løser seg og hvordan en følger opp den som krenker/ mobber. Dataene bygger på en gjennomgang av et utvalg aktivitetsplaner, og intervjuer med fagstab skole, de utvalgte skolene, foresatte til elever som har eller har hatt aktivitetsplan, Mobbeombudet og representant fra Statsforvalteren.

3.1 OPPFØLGING FRA SKOLEEIER

Fagstab skole sender årlig ut et egenvurderingsskjema som hver enkelt skole skal svare på. Kartleggingen skal gi grunnlag for refleksjon av egen praksis knyttet til trygt og godt skolemiljø samt erfaringsdeling på kommunebydelsnivå. Dette skjemaet ble innført i 2019, som en del av oppfølgingen av statlig tilsyn, og inneholder blant annet kartlegging av følgende:

- Om skolens handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø er aktivt i bruk og i samsvar med Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø.
- Om skolen har gode og fungerende rutiner for å følge med på elevenes skolemiljø.
- Om skolen har kompetanse til å jobbe godt forebyggende og med å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten.

Rektor på den enkelte skole har ansvar for å fylle ut skjemaet, men kan involvere andre i prosessen. I skjemaet skal en besvare hvert tema med enten *ja – og beskrive hvordan* eller *nei/delvis – og beskrive nødvendige endringer og framdrift*.

Nytt av året er at skolene også skal rapportere inn antall skolemiljøsaker på individ- og systemnivå, samt at egenvurderingen gjennomføres i forms. Fagstab skole anbefaler at egenvurderingsskjemaet skal gjennomgås i skolenes ressursteam. Skoleeier oppgir at bruken av dette skjemaet gir dem innsyn i status når det gjelder skolemiljø på den enkelte skole og totalt sett.

En gang i året deltar fagstab skole på kommunebydelsledermøte hvor trygt og godt skolemiljø er et av temaene som gjennomgås. Her diskuteres status ut fra hva som fremkommer i egenvurderingsskjemaet. Kommunalsjef Oppvekst og utdanning samt rådgiver har faste møter med Mobbeombudet om status på skoler og om eventuelle utfordringer som Mobbeombudet erfarer. I tillegg hadde nylig Oppvekst og utdanning, ved virksomhetsoppfølgingsteam, møte med Mobbeombudet om kvalitetssystemet. Det gjennomføres også årlig fagsamling for skolene om skolemiljø som Oppvekst og utdanning arrangerer sammen med Kommunalt foreldreutvalg.

Mobbeombudet i Stavanger er et eget ombud opprettet av bystyret som et tilbud til foreldre i Stavangerskolen²¹. Mobbeombudet vet hvilke rettigheter du har hvis barnet ditt ikke har det bra på skolen og kan hjelpe deg med å be om tiltak samt være med deg i møtet med skolen. Vi får opplyst at Mobbeombudet har vært involvert i 30 skolemiljøsaker i Stavangerskolen hittil i år (per juni 2023).

Fagstab skole er involvert i alle skolemiljøsaker som Statsforvalteren blir involvert i. Som minimum blir de kontaktet når meldingen kommer samt at vedtaket blir sendt staben for oppfølging. Vi kommer tilbake til skoleeiers oppfølging av saker som er meldt Statsforvalter i [kapittel 4.2](#). En viktig del av rådgiver oppvekst og utdanning sin stilling er å være en som skolene kan kontakte i de tilfellene de er pålagt å kontakte skoleeier. Slik som ved spesielt alvorlige krenkelser og i saker hvor en som arbeider på skolen krenker en elev²². Rådgiver i staben blir også kontaktet av skoler som trenger veiledning generelt sett.

Ifølge kommunalsjef oppvekst og utdanning har skoleeier i dag bedre oversikt over utfordringene som eksisterer på skolene sammenlignet med tidligere. Det presiseres at de nå i relativt stor grad er sikker på at en uheldig praksis ikke får pågå over tid uten at de blir gjort oppmerksom på det. Det er ønskelig at skolene skal være selvhjulpne, og at skolemiljøsaker blir håndtert så nært eleven som mulig.

²¹ Kilde: <https://www.stavanger.kommune.no/barnehage-og-skole/skole/elevenes-skolemiljo/#mobbeombudet-i-stavanger>

²² Opplæringsloven § 9 A-5.

3.1.1 HANDLINGSPLAN FOR ET TRYGT OG GODT SKOLEMILJØ

Kommunen har ingen overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø, men forholder seg til rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet²³ som viser til føringene i Opplæringsloven kapittel 9A. Her fremgår hva skolen skal gjøre hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og om elever og foreldres mulighet til å melde saken til Statsforvalteren. Som en del av oppfølgingen av statlig tilsyn utarbeidet kommunen i 2019 et rundskriv med retningslinjer for skolene sitt arbeid med skolemiljø, mal for aktivitetsplan og mal for varsling til skoleeier²⁴. Retningslinjene med tilhørende malverk skal sørge for at det overordna systemet i kommunen er i tråd med lovkravene i opplæringsloven kapittel 9A, samtidig som det gir føringer for skolenes arbeid med å sikre elevenes rett til ett trygt og godt skolemiljø²⁵. Skolene er pålagt å organisere arbeidet etter føringene som retningslinjene med malverk gir²⁶.

Ifølge kommunens retningslinjer²⁷ skal alle skoler ha en handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø som i størst mulig grad skal sammenfatte det skolen gjør for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Retningslinjene gjengir en rekke punkter som handlingsplanen skal inneholde, eksempelvis begrepsavklaringer, varslingsplikter, rutiner knyttet til hvordan den skjerpede aktivitetsplikten overfor særskilt sårbare elever ivaretas og sanksjoner og konsekvenser.

Kommunen har i tillegg forskrift om reglement for orden og oppførsel ved skolene i kommunen. Kapittel 2 sier blant annet følgende om elevers rettigheter og plikter:

2.2 Rettigheter

- Elever har både rettigheter og plikter. Elever i Stavangerskolen har krav på å:
 - Ha et godt lærings- og skolemiljø uten krenkelser
 - Bli behandlet på en ordentlig måte og bli vist respekt
 - Få ha sine eiendeler i fred

2.3. Plikter

²³ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017>

²⁴ Jfr. Opplæringsloven § 9A-5.

²⁵ Kilde: Klargjøring til faktagrunnlaget i forbindelse med høringen.

²⁶ Retningslinjene har vært uendret siden innføringen i 2019.

²⁷ Retningslinjer for skolenes arbeid med skolemiljø – Stavanger kommune, 2019

- Elever i Stavangerskolen har plikt til å:
 - Bidra til å skape et godt lærings- og skolemiljø
 - Behandle andre på en ordentlig måte og vise andre respekt
 - Ikke plage eller krenke andre, verken fysisk eller psykisk, verbalt, eller på nettet
 - La andres eiendeler være i fred

Kommunen har også *Strategi for kvalitet* og *Strategi for samarbeid med barn*. Strategiene gjelder ikke opplæringsloven § 9 A²⁸ direkte, men omhandler henholdsvis det forebyggende arbeidet og hvordan en skal arbeide for å sikre at barn involveres i egen læring.

Ifølge fagstab skole er hovedårsakene til at det ikke er utarbeidet en felles handlingsplan at en da ikke sikrer at skolene gjennomgår muligheter som finnes på den enkelte skolen samt at en ikke involverer skolen nok i arbeidet. Nå er ordningen at rundskrivet har funksjon som overordnet plan og at skolenes planer for trygt og godt skolemiljø skal være gjenstand for diskusjon i hver enkelt kommunebydel på kommunedelletermøter. Skoler som har jobbet med handlingsplanen sammen har ulike årshjul som er tilpasset skolen. Det poengteres at skolenes plan for trygt og godt skolemiljø må jobbes med og oppdateres kontinuerlig.

De utvalgte skolenes handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø

De fem utvalgte skolene har utarbeidet egne planer for et trygt og godt skolemiljø. Lunde skole sin plan gjelder for Hundvåg bydel, mens de fire andre planene er utarbeidet på skolenivå. Fra Godeset skole får vi opplyst at planen i utgangspunktet skulle være et samarbeid på bydelsnivå, men at skolene de skulle samarbeide med allerede hadde utarbeidet sin plan da de var klare for å starte arbeidet da ny rektor var på plass.

Godeset skole

Godeset skole har etter ny rektor ble ansatt startet arbeidet med en ny plan for et trygt og godt skolemiljø. Utkastet til ny plan er ca. 20 sider uten vedlegg og er organisert etter delpliktene. Den inneholder flere vedlegg, eksempelvis rutinebeskrivelse for aktivitetsplikten og den skjerpede aktivitetsplikten²⁹, mal for møtereferat og mal for undersøkelse av saken gjennom forenklet pedagogisk analyse. Hver delplikt blir presist beskrevet og inneholder konkrete tiltak - eksempelvis tiltak som gjelder for å overholde plikten til å følge med på Godeset skole, hvem som er ansvarlig og når det skal gjøres. Eksempelvis skal alle ansatte hele året observere hele dagen, både på utetilsyn og i undervisningen. Rektor beskriver planen som skolens verktøykasse

²⁸ Kapittel 9 A. Elevane sitt skolemiljø

²⁹ Jamfør § 9 A-5 hvis en som arbeider på skolen krenker en elev

for hvordan referater skal skrives osv. Planen er å lande en endelig plan til sommeren etter at en har gjort seg noen erfaringer med utkastet.

Skolen har i tillegg en rutine for saksgangen i aktivitetsplikten som oppsummerer alle trinnene. Her fremgår hvem som ansvar for hva og hva en skal gjøre under hvert trinn med henvisning til maler for pedagogisk analyse ved undersøkelse og mal for møtereferat og aktivitetsplan.

Madlavoll skole

Madlavoll skole har tiltaksplan for sosial inkludering, utarbeidet i 2020. Planen er ca. 20 sider uten vedlegg og utgjør skolens handlingsplan for hvordan elevene kan oppleve et trygt og godt skolemiljø. Tiltaksplanen inneholder lokal praksis når det gjelder forebygging og inkludering samt saksgangen dersom det meldes fra om brudd på kapittel 9A i opplæringsloven. Hver delplikt blir nøye beskrevet og det gis blant annet eksempler på hva som er skolens praksis med undersøkelser og tips til gode samtaler. Planen inkluderer også en del vedlegg som mal for aktivitetsplan, konsekvenstrapp for brudd på ordensreglementet og reguleringstrapp for uønsket atferd.

Våland skole

Skolens handlingsplan er 12 sider inkludert vedlegg og gir et innblikk i hvordan Våland skole arbeider med å oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø gjennom:

- Kvalitetsplan og ordensreglement
- Opplæringsloven kapittel 9A og aktivitetsplikten
- Håndtering av saker der elever krenkes
- Forebyggende arbeid for et trygt og godt skolemiljø

Handlingsplanen inneholder blant annet beskrivelse av aktivitetsplikten og trinn for hva en skal gjøre for å håndtere saker hvor elever krenkes. Sistnevnte involverer både den krenkede og den som krenkes. Planen inneholder videre trinn for hva som skal skje dersom krenker ikke klarer å justere sin oppførsel etter oppfølging fra skolen. Skolens handlingsplan inneholder videre årshjul for det forebyggende arbeidet med skolemiljøet samt tiltak for klassemiljøutvikling

Rennesøy skule

Skolens handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø er 20 sider og inneholder blant annet beskrivelse av aktivitetsplikten, rutine ved mistanke om at skolemiljøet ikke er trygt og god og rutine når elev/ foresatte melder om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Planen inneholder også eksempler på hvordan undersøkelser kan gjøres.

Lunde skole

Lunde skule sin handlingsplan for et godt og trygt skolemiljø gjelder som nevnt for Hundvåg kommunedel. Planen er fire sider og inneholder en relativt kort oppsummering av pliktene med henvisning til hvem som er ansvarlig for å utføre dem samt en tabell med oversikt over hvem som har ansvar for eksempelvis rutine for å følge med og kartlegge samt elevmedvirkning.

3.1.2 OPPSUMMERING

Stavanger kommune har ikke en overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø, men forholder seg til rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet som viser til føringene i Opplæringsloven kapittel 9A. Kommunen har imidlertid retningslinjer for skolenes arbeid med skolemiljø som blant annet stiller krav til at alle skoler skal ha en handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø og hva den skal inneholde. De utvalgte skolene har utarbeidet egne planer for et trygt og godt skolemiljø. Det er kun Lunde skole sin plan som gjelder for bydelen. Gjennomgangen av de fem planene viser at de er nokså forskjellige både i omfang og innhold. Eksempelvis heter Madlavoll skole sin plan *tiltaksplan for sosial inkludering*, Lunde skole sin plan inneholder ikke rutiner for oppfølging av krenker, mens dette fremkommer mer eller mindre tydelig av de andre skolene sine planer. Det er kun Godeset sin plan som krever at det skal opprettes en aktivitetsplan for den som blir utpekt som krenker. Oppfølging av den som krenker kommer vi tilbake til i [kapittel 3.4](#). I Bærum kommune er det en felles overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø som gjelder for alle skolene. Selv om ikke dette er et lovkrav, anbefaler vi Stavanger kommune å vurdere det samme. Et viktig argument for å opprette en slik plan er å sikre en mest mulig lik praksis ved de ulike skolene. En felles overordnet plan vil også gi grunnlag for erfaringsdeling på tvers av skoler og vil kunne være arbeidsbesparende totalt sett.

Gjennom egenvurderingsskjemaet opplever fagstab skole at de har fått bedre oversikt over utfordringene som eksisterer på skolene sammenlignet med tidligere. Nytt av året er at Stavangerskolene må rapportere inn antall skolemiljø saker på individ- og systemnivå. Dette fremstår som nevnt som et positivt ledd i internkontrollen. Gjennomgangen av et utvalg aktivitetsplaner og intervju med foresatte antyder at enkeltpersoner i sentrale stillinger har stor betydning for håndteringen av skolemiljø saker og hvordan dette dokumenteres. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.2. Et tiltak for å få bedre internkontrollen ytterligere er å ta stikkprøver av aktivitetsplaner på skolene for å avdekke eventuelle avvik i håndteringen eller dokumenteringen på et tidlig tidspunkt.

3.1.3 ANBEFALING

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere å utarbeide en overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø som er felles for alle skolene i kommunen.

3.2 AKTIVITETSPLIKTEN

3.2.1 REVISJONSKRITERIER

Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter, jfr. Opplæringsloven § 9A-4:

- Følge med

- Gripe inn
- Varsle skoleledelsen
- Undersøke all mistanke og kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt
- Sett inn tiltak – helt til eleven har det trygt og godt

Opplæringsloven

§ 9A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elevar har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø

«Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ei elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det fins eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørgje for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.»

Skolene skal ifølge opplæringsloven 9A-4 sjette ledd første punkt lage en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak i en sak.

§ 9 A-. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev

«Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.»

Skolemiljø Utdanningsdirektoratet – 3 -2017 – regelverkstolkning

Ifølge punkt 6.4.4 *Plikt til å undersøke* gjelder skolens plikt til å undersøke mer enn de tilfellene hvor en elev er utsatt for mobbing og krenkelser. Undersøkelsesplikten er heller ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis grunnen til at eleven opplever mistrivsel er forhold utenom skoletiden og utenfor skolens område, har likevel skolen

undersøkelsesplikt så lenge elevens skolemiljø påvirkes negativt av det. Terskelen for å undersøke skal være like lav som terskelen for å varsle³⁰. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøer er trygt og godt, utløser alltid en plikt for skolen til å undersøke saken nærmere. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen undersøke alle tilfeller der eleven selv sier fra. At elevens mening og opplevelser er viktig må ses i sammenheng med retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd.

Plikten til å undersøke innebærer at skolen undersøker elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven er blitt krenket eller mobbet. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. En undersøkelse kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen.

Ifølge punkt 6.4. *Plikt til å sette inn tiltak* skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende³¹. Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak er et tiltak som kan gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing eller andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Plikten til å utarbeide en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen. Det vil si når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Elevens egen opplevelse av skolemiljøet er avgjørende for plikten til å sette inn tiltak. Skolen skal aldri avvise eller bagatellisere en elevs opplevelse av utrygghet eller mistrivsel på skolen. Hensynet til barnets rett til å bli hørt er overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak³². Når skolen tar stilling til hvilke tiltak som bør settes inn, må de vurdere det opp mot hva slags tiltak som ivaretar elevens interesser best mulig. Her er det også viktig at eleven gis anledning til å bli hørt. Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken. Her kan det blant annet være viktig å avklare årsaken til at

³⁰ Jf. Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.4 og 10.1

³¹ Jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1.

³² Jf. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 12 og oppl. § 9A-4 femte ledd.

eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det presiseres at tiltakene ikke bare bør rette seg mot dem som opplever mistriksel på skolen. Det er forutsatt i både forarbeidene og rettspraksis at det også skal vurderes tiltak mot dem som mobber, krenker eller på annen måte bidrar til at andre ikke har det trygt og godt på skolen³³. Tiltakene skal videre være lovlige. I forarbeidene er det understreket at de aller fleste tiltak som er egnet til å skape et trygt og godt skolemiljø, ikke trenger en egen lovhjemmel³⁴. Legalitetsprinsippet setter likevel grenser for hva skolen kan sette inn av tiltak. I tolkningsuttalelsen «[Svar om det rettslige grunnlaget for skolemiljøtiltak](#)» har Kunnskapsdepartementet uttalt seg nærmere om lovligheten knyttet til enkelte tiltak. Når det gjelder tiltak i en konkret skolemiljøsak etter opplæringsloven kapittel 9 A, uttales at skolen blant annet kan beslutte at det gjennomføres tvunget klassebytte eller at ulike elever og elevgrupper skal ha friminutt på ulik tid. De skriver også at ansatte ved skolen kan være i nærheten av bestemte elever både i undervisningstiden og i friminutt, forutsatt at elevenes kroppslige integritet ikke krenkes. Departementet anser at det rettslige grunnlaget for slike tiltak vil være skolens eierrådighet og organisasjonsfrihet.

Aktivitetsplanen skal oppsummere undersøkelsene, skolens vurderinger og videre planer, og skal som minimum inneholde:

- Hvilke(t) problem tiltakene skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

Skolen må tilpasse opplysninger under hvert punkt til den konkrete saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i en mindre sak med få og enkle tiltak, enn i saker der tiltakene og saksforholdene er mer sammensatte og komplekse. Planen skal være et levende dokument og skolen må sørge for at den er oppdatert og reflekterer eventuelle endringer som blir gjort.

Aktivitetsplikten innebærer at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid.

³³ Jf. NOU 2015:2 s. 240 og Rt. 2012 s. 146.

³⁴ Jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen.
- Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke/ kjennskap til at en elev har et utrygt skolemiljø.
- Skolen skal overholde sin skjerpede aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev.
- Skolen skal undersøke hva som ligger bak elevens opplevelse av et utrygt skolemiljø. Dette innebærer:
 - Å innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd.
 - Å få et klart bilde av de faktiske forhold slik at den kan sette inn riktige tiltak.
- Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak. I aktivitetsplanen skal det fremgå:
 - Hvilke(t) problem tiltakene skal løse
 - Hvilke tiltak skolen har planlagt
 - Når tiltakene skal gjennomføres
 - Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres
 - At involverte elever er hørt

3.2.2 RASK HÅNDTERING

Revisjonskriterier

- Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen.
- Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke/ kjennskap til at en elev har et utrygt skolemiljø.
- Skolen skal overholde sin skjerpede aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev.

Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Det er ikke tydelig definert hva som ligger i at en snarest mulig skal undersøke saken, men saken skal være tatt opp med rektor for minst en uke siden for at saken kan meldes til Statsforvalteren. At det som

hovedregel skal gå minst en uke før saken meldes til Statsforvalteren, gir skolen mulighet til å ta tak i saken og til å trygge eleven og foreldrene om at nå vil det skje noe.

Følge med, undersøke og varsle skoleledelsen

Ifølge skolene gjør de mye for å følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen. Eksempler her er inspeksjonsordninger, vakter i friminuttet, være til stede i garderoben – der ting/kommentarer kan forekomme, dag-til- dag observasjon, usystematisk observasjon, trivselsundersøkelser, elevsamtaler, sosiogram, trivsels pil, relasjons pil og elevundersøkelser. Noen av tiltakene oppgis å være faste hver vår og høst, slik som eksempelvis trivselsundersøkelser og utviklingssamtaler, mens andre kan gjennomføres mer tilfeldig eller hvis en ser behov for å undersøke videre, eksempelvis sosiogram. På Madlavoll skole får vi opplyst at noen lærere er flinke til å planlegge aktiviteter på forhånd for enkelte elever før en går ut i friminuttet, og at en tar en gjennomgang av hvordan eleven har hatt det i etterkant. Madlavoll og Våland forteller at de alltid har noen fra hvert trinn ute i friminuttet. Våland skole bruker også miljøarbeidere ute i skolegården. Skolene oppgir at de som ser enkelthendelser, melder fra til elevenes kontaktlærer, og at de på den måten kan sikre at en ser system på enkelthendelser i eksempelvis friminutt.

I Godeset sin plan for et trygt og godt skolemiljø fremgår tiltak som gjøres på skolen for å opprettholde plikten om å følge med. Det fremkommer også at de voksne må være kjent med hva som er sårbare elever og hvilke faktorer som kan øke sårbarheten hos et barn. Logg er et av verktøyene Godeset skole bruker for å følge med. Loggen er observasjoner og notater fra samtaler. Det blir opprettet logg på elever som lærerne er bekymret for eller som blir undersøkt. I plan for trygt og godt skolemiljø er det presisert hva læreren bør ha med i loggen:

Det du ser, det eleven sier, andre elever sier om eleven, kort oppsummering av samtaler med elev/foresatte. Dette vil lette arbeidet med å samle relevante observasjoner.

- Beskriv presist hva som har skjedd, prøv å få med elevens perspektiv
- Beskrive situasjonen, men husk å snakke med eleven hvordan den opplevde situasjonen i etterkant
- Prøv å se situasjonen i en helhet. Hva skjedde først, hva kan bakgrunnen være osv. Viktig for å kunne bruke loggen for å finne opprettholdende faktorer senere.
- Elevsamtaler

Flere trekker frem at foresatte som regel først ser sine egne barns utfordringer og at mange foresatte er aktive og «får nok den oppfølgingen de har krav på». Representanter fra flere av skolene trekker frem at de er bekymret for de elevene som har foresatte som ikke er «på» og tar opp saker med skolen. Flere foresatte oppgir at de er usikre på om de hadde fått samme oppfølging dersom de ikke hadde stått på sine krav. På Lunde skole får vi opplyst at noen foresatte kanskje ikke tar en sak videre fordi de ønsker å skåne eleven og at det er kultur blant elevene på skolen for å ikke si ifra. Vi får opplyst at skolen har erfaring med at flere elever ikke ønsker at skolen oppretter

skolemiljø, men at skolen jobber aktivt for å stoppe uønsket oppførsel uten at elevene er aktive i samtaler. Det presiseres at det kan være sårbart å si ifra og at en er redd for å bli enda mer satt ned på/ utestengt. Lunde skole har høye mobbetall i elevundersøkelsen³⁵, men få aktivitetsplaner. Barnevernspedagog oppgir at de er bekymret for om de ikke klarer å fange opp sakene.

I intervju med representanter fra de fem utvalgte skolene, oppgir flere at rutinen er at skoleledelsen skal varsles når de får kjennskap/ mistanke om krenkende ord eller handlinger. Det presiseres av flere at terskelen for når det er en 9A sak er uklar og at terskelen for å varsle ledelsen om saker kan være personavhengig. På Rennesøy skule opplever rektor at de ansatte generelt har lav terskel for å melde fra, mens rektor på Madlavoll oppgir at dette er personavhengig. Ledelsen på Våland skole oppgir at det har vært tilfeller hvor de har tenkt at «dette skulle vi visst før». I slike tilfeller har lærerne prøvd å løse saken på laveste mulig nivå først, noe som i utgangspunktet oppgis å være ønskelig. Det trekkes frem av alle skolene at alvorlige hendelser og varsler fra foresatte alltid blir varslet om.

Gjennomgangen av aktivitetsplaner viser at det er foresatte som har meldt inn at skolemiljøet ikke er trygt og godt i cirka 90 prosent av tilfellene. De resterende meldingene kommer fra PPT, barnevern og andre elevers foresatte. Når vi ser mappegjennomgang, intervjuer med de utvalgte skolene og et utvalg foresatte i sammen, tyder gjennomgangen på følgende:

- De fleste innmeldte sakene blir håndtert raskt, bare noen dager etter at de foresatte tar kontakt med skolen.
- Aktivitetsplanen blir som regel utarbeidet innen kort til, ofte innen en uke etter at meldingen kom.

I intervju med foresatte fremkommer det i cirka 25 prosent av tilfellene at eleven har hatt et utrygt skolemiljø over tid, enkelte i mange år, før det har blitt utarbeidet en aktivitetsplan. Med unntak av ett tilfelle opplyser de foresatte at dette er forhold som er kjent for skolen, men at de ikke har tatt initiativ til å opprette en sak. Vi får blant annet følgende kommentarer av foresatte:

«De har observert og sett, men de gjorde ingenting».

«Vi undrer oss litt over evnen til å følge med».

«Vi undrer oss over at skole/ SFO ikke har observert noe av det som har skjedd.»

³⁵ Skoleåret 2022/2023 oppgir 13,2 prosent av 10. klassingene at de har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene. Gjennomsnittet for 10. trinn i hele landet på denne indikatoren er 5,5 prosent.

«Lettere å ikke ta tak, skolen vet om situasjonen, lærer har vært med å hente opp sekken som noen eksempelvis har kastet, men ikke gjort noe videre med det. De ser at eleven går alene i skolegården....»

«Skolen ville ikke erkjenne at eleven ble utsatt for mobbing, brukte år på å få de til å ta tak.»

Enkelte elever i gjennomgangen har også hatt en pågående sak tidligere som har blitt avsluttet, uten at elevens skolemiljø kunne beskrives som trygt og godt. Dette kommer vi tilbake til i [kapittel 3.3](#). I fem tilfeller oppgir foresatte at de har informert kontaktlærer både en og flere ganger uten at det har skjedd noe. I et annet tilfelle oppgir de foresatte at kontaktlærer ikke fikk støtte fra tidligere ledelse og at kontaktlærer derfor har forsøkt å gjøre det hun kunne. Vi får også et eksempel på at foresatte har informert ledelsen på skolen om et utrygt skolemiljø, hvorpå rektor følger opp med å henvise til kontaktlærer. I et annet tilfelle tror foresatte at de har meldt inn en 9A-sak og at skolen har opprettet aktivitetsplan, men så viser det seg at skolen hadde vurdert at det ikke var alvorlig nok og at det derfor ikke var nødvendig å opprette sak. I to tilfeller fremkommer det at elev har skiftet skole og at skolen er informert om elevens mobbehistorikk, uten at det opprettes en aktivitetsplan ved skolestart. De foresatte har ikke ytret ønske om å starte på skolen uten oppfølging gjennom aktivitetsplan. Tre-fire måneder etter skolestart melder foresatte i begge tilfellene at det nå må opprettes en sak på bakgrunn av at situasjonen har eskalert på den nye skolen eller at det har vært en svært alvorlig enkelthendelse. I en av de to nevnte sakene har Statsforvalteren konkludert med at skolen burde ha utarbeidet en aktivitetsplan fra skolestart. Foresatte til elever på to av skolene i utvalget opplever at det har skjedd en endring på skolen etter rektorbytte og at det har ført til at ledelsen nå er raskt på og tar tak ved melding om utrygt skolemiljø.

Overholde sin skjerpede aktivitetsplikt

Skolen har en skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev³⁶. Rektor skal alltid varsles i slike tilfeller.

Fire av de fem utvalgte skolene har erfart at det varsles om en lærer. Det presiseres at dette ikke er noe som skjer ofte, men flere mener at det skjer oftere enn tidligere. Når det varsles om en lærer, oppgir alle at rektor er involvert og at skoleeier blir varslet. Flere trekker frem at elever i dag har lettere for å si at de har blitt krenket av en som jobber på skolen. Gjennomførte undersøkelser på skolene viser ofte at det handler om at en blir irettesatt/ korrigert og at elever reagerer ulikt på måten dette blir gjort på. Mobbeombudets erfaringer i slike saker er at det ofte handler om at elev føler seg oversett av lærer, eksempelvis at de ikke blir sett og at de får skylden for alt. Slike saker beskrives av skolene som krevende og at det skaper usikkerhet for lærerne og dermed virker begrensende på deres praksis. Våland skole etterlyser mer kompetanseheving

³⁶ Jr. opplæringsloven § 9A-5

knyttet til håndteringen av 9A-5 saker. Mobbeombudet viser til en uttalelse om at en som lærer må regne med at en kommer i en slik situasjon og at fokus da må knyttes til håndteringen, og at dette er kjent for alle.

To av de gjennomgåtte aktivitetsplanene er opprettet på bakgrunn av at lærer har krenket en elev. I begge tilfellene er rektor varslet og tiltak som er satt inn etter gjennomført undersøkelse har hatt effekt, det vil si at krenkelsene fra lærer har opphørt.

Vurdering

Skolene gjør mye for å følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen. I gjennomgangen av aktivitetsplanene finner vi ingen eksempler på at de skoleansatte selv har tatt initiativ til å opprette en aktivitetsplan. Initiativet kommer fra de foresatte. Dette til tross for at de skoleansatte sjelden er overrasket når meldinger om utrygt skolemiljø kommer. Flere er dessuten bekymret for elever som ikke har foresatte som melder fra og som krever oppfølging fra skolen. Vi finner to eksempler hvor elever med betydelig mobbehistorikk har valgt å bytte skole og den nye skolen ikke har opprettet aktivitetsplan fra skolestart. Dette mener vi skolene burde ha gjort da dette er elever som på bakgrunn av tidligere historikk med krenkelser gjør elevene særskilt sårbare. Skolen har i slike tilfeller et skjerpet ansvar for å følge med på hvordan disse elevene har det på skolen, og da bør dette nedfelles i en aktivitetsplan. I et av disse tilfellene påpeker Statsforvalteren at det burde ha vært utarbeidet en aktivitetsplan fra skolestart. De foresatte har heller ikke ytret ønske om å starte på ny skole uten aktivitetsplan.

Skolene tar som regel raskt tak i sakene og setter i gang undersøkelser når de foresatte varsler kontaktlærer eller ledelsen, men tilbakemeldingene antyder at det i noen tilfeller tar for lang tid fra foresatte har varslet til det utarbeides en aktivitetsplan. Dette skjer hovedsakelig i tilfeller hvor foresatte har varslet kontaktlærer og vedkommende ikke har tatt varselet videre til rektor. Hvorvidt det handler om at meldingene fra foresatte er uklare eller om kontaktlærere har forsøkt over for lang tid å løse saken selv, er usikkert. Tilbakemeldingene fra skoleledelsen om ulike terskler for å varsle skoleledelsen og kommentarer som «dette skulle vi visst» tyder på at plikten til å varsle rektor ikke alltid overholdes. Vi anbefaler kommunen å sikre at alle skoleansatte overholder plikten om å følge med og varsle rektor hvis de får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er en forutsetning at skoleledelsen tar alle varsler om et utrygt skolemiljø på alvor.

I de to undersøkte sakene hvor elev opplever at det er en lærer som krenker har skolene overholdt sin skjerpede aktivitetsplikt. I intervju med skoleledelsen bekreftes det at denne plikten overholdes. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at det er en økning i antall saker hvor lærer oppfattes å krenke en elev og at dette er krevende saker for de involverte. Ved å øke kompetansen knyttet til hvordan sakene skal håndteres samt å øke bevisstheten rundt temaet og at dette er noe som kan skje, vil en kunne gjøre håndteringen mindre krevende for de involverte.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at alle skoleansatte overholder plikten om å følge med og varsle rektor hvis de får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

3.2.3 UNDERSØKELSE

Revisjonskriterier

- Skolen skal undersøke hva som ligger bak elevens opplevelse av et utrygt skolemiljø. Dette innebærer:
 - Å innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd.
 - Å få et klart bilde av de faktiske forhold slik at den kan sette inn riktige tiltak.

At en elev selv sier fra om krenkelsers eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, utløser alltid en plikt for skolen til å undersøke saken nærmere. Plikten til å undersøke nærmere innebærer at skolen undersøker elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven er blitt krenket eller mobbet.

Fakta/ funn

Skolene konkluderer ikke med hva de finner

Av gjennomgåtte aktivitetsplaner fremgår det i ca. 75 prosent av tilfellene hvilke undersøkelser som er gjennomført. Eksempelvis samtale med involverte elever, samtale med foresatte, observasjoner, trivselspil, relasjonskart og forenklet pedagogisk analyse. I de resterende aktivitetsplanene fremgår det som regel at undersøkelsen er en del av tiltakene. Det vil si at undersøkelser blir satt inn som tiltak. Dette finner vi og flere eksempler på i aktivitetsplanene som inneholder undersøkelse. Noen eksempler på tiltak som er hentet fra aktivitetsplanene:

- Samtaler med medelever som har vært involvert
- Samtale med lærer
- Observasjon av samhandling mellom elever
- Observasjon i friminuttene
- Samtale med foresatte

Vi finner også et eksempel på en aktivitetsplan på en av de utvalgte skolene hvor det står at skolen ikke har rukket å gjøre flere undersøkelser enn å samtale med foresatte til den som opplever å bli krenket og den som krenker, og viser til at videre undersøkelser vil bli gjennomført ved skolestart igjen etter sommeren. Oppdatert plan etter sommeren viser ingen tegn til at det er gjennomført flere undersøkelser.

I ti kontrollerte aktivitetsplaner fremgår ikke resultatet av gjennomførte undersøkelser tydelig. I flere av disse planene fremgår det *hvilket problem tiltakene skal løse* eller *hva er problemet*, men dette dreier seg som regel om at foresatte har tatt kontakt og beskrevet hvorfor eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Disse meldingene er hovedsakelig nokså konkrete. Noen eksempler på undersøkelser uten resultat:

- Det planlegges undersøkelse og samtale med elev, kontaktlærer, helsesykepleier, PPT og BUP. Ingen dokumentasjon tilhørende aktivitetsplanen som sier noe om resultatet av disse undersøkelsene og samtalene.
- Det planlegges samtaler med involverte elever, samtaler med miljøterapeut og sosiometriske undersøkelser i klassen. Ingen dokumentasjon tilhørende aktivitetsplanen som sier om resultatet av samtalene og undersøkelsen.

Rennesøy skule viser resultatet av undersøkelsen kort oppsummert i et eget notat som er lagt ved aktivitetsplanen. I underkant av 80 prosent av aktivitetsplanene fremgår det ikke tydelig hvordan skolen vurderer saken etter at undersøkelsene er gjennomført. Ifølge Mobbeombudet er mangel på konklusjon etter endte undersøkelser et gjennomgående problem. Mobbeombudet presiserer at det er viktig å finne den egentlige årsaken til at elev opplever et utrygt skolemiljø. I nyere planer på Godeset skole fremgår det som regel nokså tydelig hva skolen finner og konkluderer med. Her skrives det eksempelvis *Undersøkelsen av saken viser at den mest opprettholdende faktoren er knyttet til generelt dårlig språkbruk*. Eller, «*vi observerer at....*»

I intervju med skoleledelsen på de utvalgte skolene får vi flere tilbakemeldinger på at de konkluderer etter gjennomførte undersøkelser, men at dette ikke alltid blir dokumentert. På Madlavoll skole får vi opplyst at de har fått tilbakemelding fra Statsforvalteren flere ganger om at konklusjonen fra undersøkelser ikke er godt nok dokumentert. Enkelte opplyser at skolens syn på saken blir diskutert på møter. Vi får også tilbakemeldinger fra kontaktlærere på at det skolen ser ikke alltid er sammenfallende med det elev og foresatte melder om, men at det i mange tilfeller er vanskelig å gi denne tilbakemeldingen til de foresatte.

Vurdering

Skolene gjennomfører en rekke undersøkelser, men det fremgår ikke alltid av aktivitetsplanen hva de finner, og sjelden hvordan de vurderer elevens situasjon. Når det ikke fremgår hva skolene finner, blir det også vanskelig å vurdere om man har innhentet nok informasjon i den aktuelle saken, samt å finne egnede tiltak i en konkret situasjon. Etter vår vurdering bør skolene i større grad presentere og dokumentere vurderingene som gjøres. Vi anbefaler skolene å tydeliggjøre hva de finner i undersøkelsene og hvordan de vurderer elevens situasjon, samt skriftliggjøre dette. Måten Godeset skole presenterer dette på ved å vise til hva skolen observerer/ erfarer fremstår som en god løsning.

For å kunne vurdere om det dreier seg om en mobbe- eller krenkesak, eller om det er en konflikt mellom jevnbyrdige parter, er det viktig at skolen redegjør for de faktiske forhold og tar stilling i saken. Eksempel: Hva viser undersøkelsene? Viser de det samme som det elev/foreldre som har meldt saken forteller eller viser de noe annet?

Vi finner også eksempler på at skolene ikke skiller mellom undersøkelser og tiltak, men at undersøkelsene blir satt inn som tiltak. En undersøkelse i seg selv hjelper sjelden eleven, men konklusjonene derfra kan lede til tiltak som vil kunne ha den effekten. Vi mener derfor at skolene bør skille mellom hva som er undersøkelser og hva som er tiltak. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for tiltakene og vil kunne bidra til å styrke kommunikasjonen mellom skolen og de foresatte.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at skolene tydeliggjør hva de finner i undersøkelsen og hvordan de vurderer elevens situasjon, samt skriftliggjøre dette.

3.2.4 TILTAK

Revisjonskriterier

- Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak. I aktivitetsplanen skal det fremgå:
 - Hvilke(t) problem tiltakene skal løse
 - Hvilke tiltak skolen har planlagt
 - Når tiltakene skal gjennomføres
 - Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres
 - At involverte elever er hørt

Det er presisert i forarbeidene at dette kun er minimumskrav. Når det gjelder omfanget av aktivitetsplanene, går det frem av forarbeidene at minstekravene til opplysninger må tilpasses den enkelte sak. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Dessuten trenger ikke en aktivitetsplan å knytte seg opp mot en bestemt elev, men den kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere³⁷.

³⁷ Avsnitt hentet fra Skolemiljø Udir – 3 - 2017

Fakta/ funn

Aktivitetsplan

Det var utarbeidet aktivitetsplan i alle sakene revisjonen etterspurte og gjennomgikk. Intervjuene tyder på at terskelen for å opprette en aktivitetsplan er ulik på de utvalgte skolene og internt på skolene. Ved en av skolene oppgis det at det fortsatt er lærere som henger igjen ved den gamle definisjonen av mobbing, og tenker at aktivitetsplan kun skal opprettes i mobbesaker. Lunde skole har bare hatt én aktivitetsplan de to siste skoleårene. Samtidig får vi opplyst at skolen har flere elever som har ulike tiltak gjennom en oppfølgingsplan. Eksempel på tilfeller hvor dette benyttes er for elever som opplever ensomhet og utenforskap eller som har redusert/ mangel på sosial kompetanse. Det kan også være elever med ulike diagnoser som ADHD, autisme osv. Vi får opplyst at planen som lages i slike tilfeller ligner en aktivitetsplan hvor en beskriver tiltak, evaluerer samt dokumenterer i logg. Som vi kommer tilbake til i [kapittel 3.5.2](#) slettes denne loggen når tiltakene avsluttes. På 9. trinn er det fire elever som har slike oppfølgingsplaner per april 2023.

De utvalgte skolenes mal for aktivitetsplaner er noe ulike, og Våland og Godeset skole har også brukt to forskjellige maler i perioden vi har kontrollert. Madlavoll samt enkelte av aktivitetsplanene fra Våland deler inn i både mål og tiltak. Ny mal for aktivitetsplan på Godeset skiller mellom tiltak på individ- gruppe og systemnivå. Flere av skolene utarbeider ny aktivitetsplan etter hver evaluering. I noen tilfeller er ikke aktivitetsplanen datert eller nummerert.

Rutinen på de utvalgte skolene er hovedsakelig at skolen etter varsling om utrygt skolemiljø gjennomfører samtaler med eleven samt setter i gang undersøkelser. Deretter innkalles foreldrene til møte hvor situasjonen og aktivitetsplanen drøftes. Det er noe ulikt hvor involvert kontaktlærere er i utarbeidelsen av selve planen. På alle de utvalgte skolene er rektor og avdelingsledere involvert i utarbeidelsen og med unntak av på Godeset skole er det også de som utarbeider selve planen. Det presiseres at utarbeidelsen av planen på Godeset skole er satt i system og at den er et produkt fra skolen som skolen står bak, ikke den enkelte lærer. Kontaktlærerne på de fire andre skolene er også involvert i utarbeidelsen av tiltak, deltar på møter og lignende, men de fører ikke planen i hånden. Ledelsen på disse fire skolene opplever at de har kapasitet til å være så delaktige som de er i dag, selv med en økning i antall aktivitetsplaner.

Gjennomgangen viser at aktivitetsplanene i all hovedsak gir klare beskrivelser av hvilke(t) problem tiltakene skal løse og hvilke tiltak skolen har planlagt å gjennomføre. Hvor konkret en er i beskrivelsen av hvilke(t) problem saken skal løse og hvor konkrete tiltakene er, varierer derimot. En generell beskrivelse av hvilke(t) problem tiltakene skal løse som vi finner i noen saker er: «Elev skal oppleve å ha et trygt og godt skolemiljø». De aller fleste aktivitetsplanene inneholder mer konkrete beskrivelser av problemet, eksempelvis:

Konkrete:

- Krenkende atferd fra de voksne på skolen
- Sikre at elev er trygg i klasserom, overgangssituasjoner og friminutt.
- Elev skal bli trygg på at medelev ikke er «ute etter» ham/ henne.

- Å styrke elev-voksen relasjon slik at skolen kan fange opp, følge med og ivareta eleven.

Av aktivitetsplanen fremgår det stort sett alltid at involverte elever er hørt. Vi finner fire eksempler på at dette ikke fremgår. I ett av tilfellene er det tydelig at eleven ikke vet om at det er opprettet en aktivitetsplan ettersom det fremgår at elev har uttalt følgende til de foresatte: "*Kanskje elevene er litt snillere nå siden det snart er jul*". Skolen har opplyst at foresatte ikke ønsket at eleven skulle vite om planen. Skolene er stort sett tydelige i planen på når tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvar for å gjennomføre dem. Dette kommer vi tilbake til i detalj i [kapittel 3.5](#) om dokumentasjon. Aktivitetsplanen sendes i etterkant av møtet til den aktivitetsplanen gjelder, som regel den som blir krenket og dennes foresatte.

Presisjon i tiltakene

For å kunne vurdere om det dreier seg om en mobbe- eller krenkingssak, eller om det er en konflikt mellom jevnbyrdige parter, er det som nevnt viktig at skolen gir en tydelig beskrivelse av de faktiske forhold og om elevens skolemiljø er trygt og godt. Som nevnt mangler resultatene fra undersøkelsene i flere saker. Derfor er det også vanskelig å ta stilling til hva som vil være gode og velegnede tiltak for å bedre situasjonen for den enkelte elev.

Enkelte tiltak lar seg imidlertid vurdere på generelt grunnlag, noe vi gjør i avsnittene under. Her gir vi en del eksempler på upresise og generelle tiltak på den ene siden, og presise og konkrete tiltak på den andre.

Eksempler på upresise tiltak:

- Trygge eleven, på skolehverdagen, i friminutter og i overgangssituasjoner.
- Samtaler med involverte elever
- Ukentlig samtale med kontaktlærer
- Ringe hjem ved hendelser
- Plassering i klasserommet

I alle disse eksemplene savner vi en bedre presisjon i tiltakene. Hva innebærer tiltaket for eleven? Hvordan skal en vikar som ikke kjenner situasjonen kunne gjennomføre tiltaket? For de skolene som setter opp både mål og tiltak, ser vi at hvor konkrete tiltakene er avhenger av hvor konkrete målene er. I et par av sakene som har vært hos Statsforvalteren skriver de i vedtaket at skolene må utarbeide konkrete tiltak. Mobbeombudet erfarer ofte mangel på konkrete tiltak i saker hun er involvert i og presiserer at det ofte er lettere å snakke med elever om konkrete tiltak.

Vi finner også eksempler på presise og konkrete tiltak i vår gjennomgang av et utvalg aktivitetsplaner:

- Lenden skole og ressurscenter rådgir og veileder i forhold til klassemiljø.

- Garderobesituasjon:
 - Utmarsj: 4-5 elever om gangen
 - Oppstilling etter friminutt. «Brannrekkene som ved brannalarm»
 - Slipper puljevis inn
 - Lærere ved inngang til klasserom
- Plassering i klasserommet- eleven skal ikke sitte ved siden av navngitt elev.
- Organisering av vennegrupper i friminutt - lekegrupper daglig i enkelte friminutt hvor lærer bestemmer hvem som skal være sammen, og i hvilket område av skolegården de skal være og ha aktiviteter i.

Vi finner både presise og generelle tiltak på alle de fem utvalgte skolene. I noen tilfeller finner vi en kombinasjon av tiltak som er undersøkelser, generelle tiltak og presise tiltak i samme aktivitetsplan. Vi finner og enkelte aktivitetsplaner som i all hovedsak har presise og konkrete tiltak.

Foresattes opplevelse av tiltakene

Enkelte foresatte oppgir at de ikke er fornøyd med tiltak som er satt inn eller effekten de har, og påpeker at en kunne prøvd andre tiltak for å se om de hadde bedre effekt. Tiltak som innebærer at den som blir krenket får begrenset handlingsrom fremheves som et eksempel. Flere presiserer at skolen kunne gjort mer for at eleven kunne hatt det bedre på skolen. Enkelte uttaler at det nå bare handler om å holde ut skoleåret. Vi får også positive tilbakemeldinger knyttet til enkelttiltak som skolen har satt inn og som har hatt effekt: «*Rektors tiltak snudde på mange måter hele situasjonen – skolemessig, faglig, fotballen tok seg opp igjen, sammen med gjengen igjen...*»

Foresatte til tre elever på Godeset skole opplever at skolen er mer på, at de setter inn tydeligere tiltak samt opplever en mer systematisk oppfølging etter rektorbytte. I ett tilfelle er det først ved rektorbytte at det opprettes aktivitetsplan, selv om foresatte oppgir at de har gitt beskjed før.

Flere foresatte opplever at skolen ikke er flinke nok til å informere om hva de gjør på systemnivå. Eksempelvis dersom det er satt inn tiltak på klassenivå er dette noe de foresatte ønsker informasjon om. Det presiseres at det er bedre at informasjonen kommer fra rektor enn at enkelte foresatte deler informasjon seg imellom.

Tiltakene mot den som krenker

I cirka halvparten av sakene hvor det tydelig eksisterer en krenker/ mobber fremkommer det tiltak mot den som krenker/ mobber av aktivitetsplanen til den som blir krenket/ mobbet. I fire av tilfellene er tiltakene som er satt inn mot den som krenker/ mobber å gjennomføre STOPP-samtale. Navnet på eleven(e) fremkommer ikke. I to tilfeller finner vi konkrete tiltak mot den som krenker/ mobber i aktivitetsplanen til eleven som opplever å bli krenket/ mobbet. Hvem tiltakene gjelder fremkommer også. Som regel refereres det til involverte elever eller lignende. I

ett tilfelle fra Godeset skole har skolen utarbeidet egen aktivitetsplan for den som krenker/mobber. Dette kommer vi tilbake til i [kapittel 3.4.2](#).

Vi har fått flere tilbakemeldinger fra de foresatte knyttet til at de savner tydelige tiltak rettet mot de(n) som krenker og at skolen ikke alltid konfronterer krenkerens foreldre for å få slutt på den uønskede atferden. Ofte vet ikke de foresatte om det blir satt inn noen form for tiltak knyttet mot de(n) som krenker. I en av sakene som har vært innklaget til Statsforvalter konkluderer Statsforvalteren blant annet med at skolen må utarbeide en tydelig plan for hvordan de følger opp elever som krenker.

Evaluering av tiltak

Gjennomgangen vår viser at tiltakene som regel evalueres. Dette dokumenteres hovedsakelig gjennom møtereferat eller evalueringsskjema. I noen tilfeller ser vi at resultatet av evalueringen er kortfattet inn i selve aktivitetsplanen. Tidspunktet for når evalueringen skal skje fremkommer for så å si alle tiltakene i aktivitetsplanene.

Bortfall av tiltak

I intervju med foresatte får vi noen tilbakemeldinger på at foresatte opplever at tiltak ikke blir gjennomført. Mangel på ressurser og at enkelte tiltak er vanskelig å gjennomføre over tid oppgis som årsaker til at tiltak ikke er utført. Vi får eksempelvis kommentarer som; «*Det er en kjempegod plan, men det holder ikke hvis den ikke følges opp*».

Vi får tilbakemelding fra foresatte til to elever om at de tidligere har vært utrygge på om tiltak er kommunisert til involverte og dermed om de ble gjennomført. Det trekkes frem at rektorbytte på skolen har ført til at situasjonen har endret seg og at de nå er trygge på at tiltak er kjent og blir utført.

Vurdering

Det er utarbeidet skriftlig aktivitetsplan i alle de kontrollerte tilfellene. Tilbakemeldingene tyder derimot på at Lunde skole burde ha opprettet flere aktivitetsplaner enn de har gjort. Vi refererer her til tilfellene hvor de i dag benytter seg av oppfølgingsplan. Elever som opplever ensomhet og utenforskap har det ofte ikke trygt og godt på skolen, og dermed burde de følges opp gjennom en aktivitetsplan. Dette både for å sikre riktig saksgang og dokumentasjon. På alle de utvalgte skolene, og i nesten alle de kontrollerte planene, utarbeides det ny aktivitetsplan etter hver evaluering. Dette fremstår ryddig, men det kan gjøre det vanskelig å ha oversikt over hvilke tiltak som er utprøvd og avsluttet i hver enkelt sak. Planer som ikke er datert og nummerert gjør det og vanskelig å følge saksgangen. Det er viktig at planene dateres og nummeres slik at det er lett finne hva som er gjeldende plan, og hva som har vært utprøvd tidligere.

Planene gir i all hovedsak klare beskrivelser av hvilket problem tiltakene skal løse³⁸, hvilke tiltak skolen skal gjennomføre og av at elev har medvirket. Skolene er også gjennomgående tydelige med hensyn til når tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvar for å gjennomføre dem.

Hvorvidt tiltakene som er satt inn er egnet til å avhjelpe situasjonen fremstår derimot ofte noe uklart. I 25 prosent av aktivitetsplanene er undersøkelse satt inn som tiltak. En undersøkelse i seg selv hjelper som nevnt sjelden eleven, men konklusjonene derfra kan lede til tiltak som vil kunne ha den effekten. I de resterende planene redegjør ikke alltid skolene for hva undersøkelsene viser, og de konkluderer sjelden med hva skolen tenker er problemet. Det er derfor vanskelig å vite om tiltaket i den aktuelle saken er egnet til å forbedre elevens situasjon. Det kan godt tenkes at de valgte tiltakene er velfunderte og fungerer godt, noe flere avsluttede aktivitetsplaner kan antyde, men dette er vanskelig å vite fordi skolen ikke har redegjort for hva de har sett og tenkt. Undersøkelsen er utgangspunktet for valg av tiltak, og når den mangler er det vanskelig å vite om tiltaket «treffer».

En annen hovedinnvending er at en del av tiltakene ikke er konkrete eller presise nok. Dette fremgår av aktivitetsplanene, Mobbeombudet ser ofte mangel på konkrete tiltak og vi finner eksempler i Statsforvalterens vedtak om at tiltakene skolen har satt inn ikke er konkrete nok. Elevene trenger presise og konkret tiltak som skal virke på en konkret situasjon. Det er derfor viktig at skolene er tydelige på hva som er hensikten med tiltaket, det vil si hva skal det hjelpe eleven med, og hvordan man skal jobbe med dette. Dette handler om å få slutt på krenkende adferd, det vil si å sikre et trygt og godt skolemiljø for den krenkede part. Men det handler også om å trygge eleven og de foresatte om at tiltakene bidrar til at skolemiljøet igjen blir trygt og godt. Vi anbefaler skolene å sikre at tiltakene i aktivitetsplanene blir mer presise.

En tredje hovedinnvending er at tiltakene ofte ikke er tydelige nok mot elever som krenker, mobber eller utviser negativ adferd. Foresatte etterspør om det er satt inn tiltak mot de(n) som krenker og vi finner eksempel i Statsforvalterens vedtak om at skolen må utarbeide en tydelig plan for hvordan de følger opp elever som krenker. Skolene ser og ut til å være utrygge på hvor mange opplysninger om den som krenker de kan ha med i en aktivitetsplan, uten å bryte taushetsplikten. Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at de noen ganger setter inn tydelige tiltak mot de som krenker, uten at det opplyses om dette i aktivitetsplanen til den som blir krenket. Dette er opplysninger som aktivitetsplanen bør inneholde. Etter vår vurdering tar ikke skolene i bruk det handlingsrommet de faktisk har. De fleste tiltak i en skolemiljøsak vil påvirke mer enn én elev, men ofte vil virkningen for andre elever enn den som har meldt saken, ikke være så inngripende at det kreves særskilt lovhjemmel.

Gjennomgangen tyder også på at skolene vegrer seg imot å skrive navnene til elevene som krenker i forbindelse med tiltakene i den krenkedes aktivitetsplan. Vi finner kun navn på krenker i to aktivitetsplaner. Det er det ingen grunn til. Skolene har etter vår vurdering full anledning til å

³⁸ Disse beskrivelsene er som regel basert på meldingen fra foresatte, ikke på hva skolene finner i undersøkelsene.

skrive elevenes fulle navn. Statsforvalteren i Rogaland har konkludert med det samme³⁹. Det bør være tydelig hvem skolen har (stopp) samtaler med for den krenkede parten og dennes foresatte. Vi anbefaler skolene å sikre at tiltakene er tydelige mot den som krenker eller mobber samt at disse tiltakene fremkommer av den krenkedes aktivitetsplan.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen:

- å sikre at alle tiltakene i aktivitetsplanene er presise. Herunder å sikre at tiltakene er tydelige mot den som krenker eller mobber samt at disse tiltakene fremkommer av den krenkedes aktivitetsplan.

3.3 BLIR SAKENE LØST?

3.3.1 REVISJONSKRITERIER

Avgjørende for om en skole har oppfylt aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-4, er om skolen har gjennomført de aktivitetene som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Hva som kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet, vurderes ut fra en faglig standard, jf. Prop. 57 L (2016-2017)⁴⁰. Denne standarden knytter seg til alle delpliktene i aktivitetsplikten. I konkrete saker vil standarden først og fremst handle om hvilke tiltak skolen skal sette inn, og hvorvidt skolen har gjort det som en med rimelighet kan forventes i saken for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø⁴¹.

De øvrige delpliktene legger på mange måter grunnlaget for tiltaksplikten. Det er understreket i forarbeidene at skolens aktivitetsplikt, og da særlig skolens tiltaksplikt, løper til eleven opplever at det er trygt og godt å være på skolen og så lenge det finnes egnede tiltak som kan settes inn, det vil si at sakene blir løst.

Det er elevens egen opplevelse som avgjør når tiltaksplikten utløses og hvor lenge den varer. Skolene kan på ingen måte bagatellisere eller underkjenne en elevs opplevelse av utrygghet eller mistriivsel på skolen.

³⁹ Jf. epost fra seniorrådgiver hos Statsforvalteren i Rogaland 03.01.19. Svaret er kvalitetssikret internt hos Statsforvalteren i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt om skolemiljø i Bærum kommune i 2019.

⁴⁰ Punkt 5.5.5 og Rt. 2012 s. 146.

⁴¹ Kilde: Skolemiljø Udir – 3 -2017.

Regelverket legger derfor en streng forpliktelse på skolene, men dette må likevel forstås i lys av rimelighetsstandarden som er presisert i forarbeidene. Standarden innebærer en hensiktsmessig balanse mellom krav til skolen om å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og en faglig tilnærming til hva som kreves av skolen med tanke på aktiviteter og vurderinger. Dette betyr at det kan tenkes tilfeller der skolens aktivitetsplikt er oppfylt i en bestemt sak, selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd. Et slikt tilfelle vil man stå overfor dersom en elev ønsker seg andre tiltak enn de skolen setter inn, men hvor skolen ut fra en faglig vurdering har gjort det som med rimelighet kan forventes ved de forskjellige stadiene i en sak. Det stilles her strenge krav til skolen. Etter forarbeidene vil det være avgjørende om skolen har sørget for og fortsatt vil sørge for å vurdere forskjellige tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. I den grad dette besvares positivt, vil man kunne si at skolen oppfyller aktivitetsplikten sin.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Skolene skal overholde aktivitetsplikten til saken er løst, så lenge det finnes egnede tiltak som kan settes inn.

3.3.2 FAKTA/ FUNN

Ledelsen på de fem utvalgte skolene oppgir at aller fleste sakene pleier å løse seg, men i enkelte saker vil det være utfordringer/ forhold rundt eleven hele skoleløpet som gjør at eleven aldri får det trygt og godt. Fagstab skole oppgir at noen av skolemiljøsakene handler om helt andre faktorer enn skolemiljøet som det er urealistisk å tenke at skolen skal fikse. Eksempelvis høyt konfliktnivå mellom foreldre, barnefordelingssaker, nabokrangler osv. Både skoleeier og de utvalgte skolene oppgir at enkelte aktivitetsplaner er opprettet for de foresatte, det vil si at eleven opplever at han eller hun har det trygt og godt på skolen, men de foresatte ikke opplever det.

Av de gjennomgått aktivitetsplanene er en tredjedel avsluttet. En av disse sakene er avsluttet på grunn av skolebytte, som er en tydelig indikasjon på at eleven ikke fikk det trygt og godt på den gamle skolen. I et tilfelle fremgår ikke tidspunktet for når planen er avsluttet, og i et annet tilfelle er det ikke tydelig at planen er avsluttet. Det fremgår blant annet at tiltakene har vært med å bedre elevens skolemiljø og at eleven selv sier at han/ hun har det bra. I fem av sakene mener de foresatte at skolene fremstår som ivrige etter å avslutte aktivitetsplanen. Enkelte opplever at de har følt selv presset til å avslutte saken, selv om de ikke er trygge på at eleven har det trygt og godt på skolen. Vi får opplyst fra Mobbeombudet at dette er en kjent utfordring i de sakene hun har vært involvert i. I noen tilfeller forteller de foresatte at saken er avsluttet når deler av utfordringene har opphørt, men at eleven likevel ikke har det trygt og godt på skolen. Vi finner også et par eksempler på at det blir opprettet ny aktivitetsplan i kort tid – fire til seks måneder - etter at den første ble avsluttet. Vi får blant annet følgende tilbakemeldinger knyttet til at ledelsen er ivrig etter å avslutte planen:

«Det at rektor var så tidlig ute med å foreslå å avslutte aktivitetsplanen, gjorde at «piggene» kom ut med en gang. Jeg ble skeptisk.»

«Hvis rektor ikke var så ivrig etter å avslutte planen, hadde vi nok følt større grad av trygghet.»

«Jeg opplevde behov for flere møter, men de ville avslutte. De fikk ikke lurt meg til å avslutte, jeg er kjent med systemet og vet hvordan det fungerer.»

Tilbakemeldingene i våre intervjuer tyder på at de øvrige punktene under er viktige faktorer som bidrar til at enkelte saker blir vanskelige å løse:

- Kompliserte saker, ofte hvor mange instanser er involvert.
- Dårlig samarbeidsklima mellom skole og hjem.
- Foresatte opplever at skolen bagatelliserer saken og viser liten handlekraft.
- Foresatte føler seg presset til å avslutte saken selv om eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø.
- Foresatte savner informasjon om hvilke tiltak som settes inn mot den som krenker og hvordan dette følges opp.

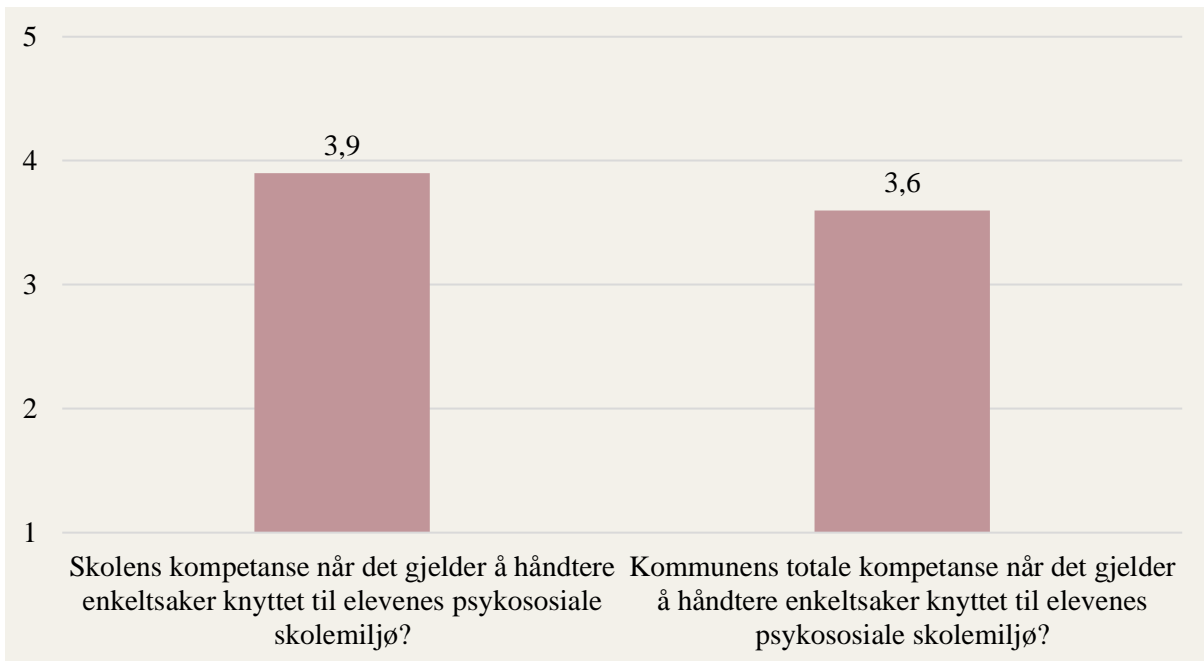
Motsatt er punktene under viktige faktorer for at sakene løser seg:

- Tydelig ledelse som tar varsler om utrygt skolemiljø på alvor.
- Godt samarbeid mellom skole og hjem.
- Tydelig kommunikasjon med foresatte, både i starten, i aktivitetsplanen og i den videre oppfølgingen.
- Undersøker saken grundig og håndterer saken raskt med målrettede tiltak.

I gjennomgangen finner vi fem eksempler på aktivitetsplaner hvor det står at aktivitetsplanen avsluttes, men tiltak fortsetter. Av intervju med skolene fremgår det at tiltakene en henviser til på denne måten ikke evalueres i møter og ofte fases ut etter hvert, eksempelvis varer ut skoleåret. Mobbeombudet har erfart at tiltak for enkeltelever i noen tilfeller utvikles til systemsak på skolen, eksempelvis innføring av systematiske friminutt på skolen, og at det i slike tilfeller er i orden at tiltak fortsetter uten aktivitetsplan. Vi får også eksempler på skoler som har opprettet en «trygg plass» i skolegården hvor det alltid skal være en voksen som en kan gå til. Mobbeombudet presiserer at jobben fortsetter selv om eleven har fått det trygt og godt på skolen, og at oppfølging etter avsluttet sak kanskje er den viktigste jobben. I Lunde skoles handlingsplan (Hundvåg bydel) er det lagt til en plikt i tillegg til de fem delpliktene som kalles *Rehabilitering*. Her fremkommer det at rektor har ansvar for at skolen, foresatte og elev vurderer og samarbeider om mulige tiltak etter at aktivitetsplanen er avsluttet.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvordan rektor vurderer henholdsvis skolens og kommunens kompetanse når det gjelder å håndtere enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Resultatet er presentert i figur 4.

Figur 4: Skolens/ kommunens kompetanse til å håndtere enkeltsaker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS

Av figuren ser vi at rektorene opplever at skolens kompetanse til å håndtere skolemiljø saker er nokså høy. Kommunens kompetanse oppleves å være litt lavere. Det er ingen rektorer som opplever at skolen eller kommunen har lav kompetanse på dette området⁴². Dette bekreftes og i intervju med de utvalgte skolene. En av skolene etterspør saksbehandlerkompetanse på håndtering av 9A saker blant de som er tettest på, og en annen skole har etterspurt kursing angående å trygge lærere som er redde for å bli beskyldt for å krenke elever og foreldre som en opplever er «ute etter å ta dem». Kompetanse knyttet til hvordan en skal håndtere elever med bekymringsfullt skolefravær og elever med psykiske utfordringer oppgis også som mangelfull. Rennesøy skule har blitt MOT- skole for å rette søkelyset mot inkludering. MOT jobber for å utvikle sterke ungdommer og klassekulturer der alle er inkludert⁴³.

Internt på skolene benyttes kolleger, helsesykepleier, barnevernsterapeuter, miljøarbeidere, sosiallærere, spesialpedagoger og ledelsen til håndtering av skolemiljø saker. Lunde skole har eksempelvis sosialt team med miljøarbeidere integrert på trinnene. Mens Madlavoll skole ikke

⁴² Det vil si at ingen av rektorene avgir score 1 og 2.

⁴³ Kilde: <https://www.mot.no/skoler/>

har erstattet sosiallæreren etter at hun gikk av pensjon, og både ledelsen og kontaktlærere oppgir at det er et savn i denne typen saker. Lite stabil ledelse oppgis å ha ført til mer tilfeldig oppfølging og håndtering. På Våland skole blir det trukket frem at miljøarbeiderne har en viktig rolle, disse oppgis blant annet å være en del ute sammen med elevene og har et godt kjennskap til dem.

I gjennomgangen av utvalgte aktivitetsplaner finner vi ingen eksempler på at helsesykepleier er delaktig i tiltakene som settes inn. De utvalgte skolene oppgir at helsesykepleier benyttes i noen saker, men at hyppig utskifting og manglende kapasitet gjør at en heller setter inn personer med relasjon til eleven i tiltak.

I tilknytning til saker som er vanskelige å løse har skolene blant annet fått veiledning og hjelp av Lenden skole og ressurscenter, Mobbeombudet, PPT, rådgiver fagstab skole og Statsforvalteren. Flere av rektorene oppgir og at de kontakter andre rektorer som de har god kjennskap til. Lunde skole har tett samarbeid med Gosen skole gjennom universitetssamarbeid. Det gjennomføres som nevnt faste ledergruppemøter i kommunebydelene hver måned. Vi får noe ulike tilbakemeldinger fra de utvalgte skolene knyttet til i hvilken grad disse møtene brukes til erfaringsdeling i skolemiljøsaker. Ifølge Madlavoll skole diskuteres det nokså generelt på disse møtene, eksempelvis om overgang fra barnehage til skole, mens Lunde skole opplever at dette er en viktig arena for erfaringsoverføring. Flere etterspør arenaer for erfaringsoverføring mellom skoler i håndtering av skolemiljøsaker.

Skolene etterspør mer samarbeid med BUP og presiserer at det hadde vært en fordel om de hadde observert eleven på skolen for å sikre at tiltakene er gjennomførbare.

3.3.3 VURDERING

Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at sakene stort sett løser seg, det vil si at skolemiljøet for eleven blir trygt og godt igjen. Kompliserte saker, ofte med mange instanser involvert, fremstår derimot ofte som vanskelige å løse. Gjennomgangen tyder og på at skolene i noen tilfeller ikke overholder aktivitetsplikten til saken er løst. For det første får vi tilbakemeldinger fra foresatte til fem elever om at de føler seg presset til å avslutte saken etter kort tid, selv om de mener eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Dette er også forhold som Mobbeombudet peker på. For det andre finner vi eksempler der selve aktivitetsplanen avsluttes mens tiltakene fra planen fortsetter. Ved å følge opp på den måten risikerer man en mindre systematisk oppfølging samt at oppfølgingen ikke får den samme lovmessige forankringen. Mindre systematikk i oppfølgingen og manglende konkretisering av tiltak i en aktivitetsplan kan og føre til at tiltak glipper eller at tiltak uten effekt blir gjennomført. For det tredje finner vi eksempler på at saker som er avsluttet, ender i en ny aktivitetsplan kort tid etterpå. Dette kan være en indikasjon på at første plan er avsluttet før eleven har fått det trygt og godt, selv om det ikke trenger å være det. Vi anbefaler kommunen å sikre at skolene setter inn tiltak til eleven har det trygt og godt på skolen, og at dette nedfelles i en aktivitetsplan

Et mindretall av sakene ser ut til å være kompliserte og vanskelige å løse. Til tross for at skolene har hentet inn ekstern bistand fra Lenden, PPT og andre, har de ikke klart å løse disse sakene. De foresatte mener likevel at skolene i disse sakene ikke har gjort nok for å bedre elevens situasjon. Flere peker på at skolene ikke klarer å regulere adferden til den som krenker, slik at den som har blitt krenket får det trygt og godt på skolen igjen.

En del saker meldes inn til Statsforvalteren. Vi er derimot usikre på hvilken læring skolene per i dag har hatt av sakene som er innklaget til Statsforvalteren. I vedtakene fra Statsforvalteren fremgår det blant annet at skolen ikke har undersøkt sakene godt nok, skolene har ikke oppfylt plikten til å følge med eller gripe inn, tiltakene som er satt inn er ikke tilstrekkelige og det er ikke laget en plan for å følge opp den som krenker, men vi ser at skolene fortsatt gjør de samme feilene. Det er viktig at erfaringene fra slike saker overføres til de andre sakene skolene har, samt at det foregår en kompetanseoverføring til de andre skolene. Gjennomgangen viser at flere savner arenaer for kompetanseoverføring mellom skolene i skolemiljøsaker. Til tross for at hver enkelt sak er unik, er mange av utfordringene like.

3.3.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen:

- å sikre at skolene setter inn tiltak til eleven har det trygt og godt på skolen, og at tiltakene nedfelles i en aktivitetsplan

3.4 OPPFØLGING AV DEN SOM KRENKER/ MOBBER

3.4.1 REVISJONSKRITERIER

Det fremgår av regelverkstolkningen til Utdanningsdirektoratet⁴⁴ at tiltakene ikke bare bør rette seg mot dem som opplever mistrivsel på skolen. Det er forutsatt i både forarbeidene og rettspraksis at det også skal vurderes tiltak mot dem som mobber, krenker eller på annen måte bidrar til at andre ikke har det trygt og godt på skolen⁴⁵. På bakgrunn av gjennomgangen utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Skolene bør vurdere tiltak mot dem som mobber/ krenker eller på annen måte bidrar til at andre ikke har det trygt og godt på skolen, og tydeliggjøre dem.

⁴⁴ Kilde: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/#6.8-nar-har-skolen-oppfylt-aktivitetsplikten>

⁴⁵ Jf. NOU 2015:2 s. 240 og Rt. 2012 s. 146.

3.4.2 FAKTA/ FUNN

Det fremgår av de utvalgte skolenes rutiner at skolene har ulike rutiner for hvordan den som krenker/ mobber skal følges opp. Det er kun Godeset skole som har rutine for å opprette aktivitetsplan for den som krenker/ mobber. Madlavoll skole fremhever at bruk av konfronterende samtale bør være et tiltak, mens Våland skole sin plan sier at en skal gjennomføre STOPP-samtale med den som krenker/ mobber. Våland skole har også rutiner for videre oppfølging dersom krenkelsene ikke opphører. Rennesøy skule sin handlingsplan refererer hovedsakelig til hvordan elever som krenker skal ivaretas, mens Lunde skole sin handlingsplan ikke inneholder rutiner for oppfølging av den som krenker.

I cirka halvparten av sakene hvor det tydelig eksisterer en krenker/ mobber fremkommer det tiltak mot den som krenker/ mobber av aktivitetsplanen til den som blir krenket/ mobbet. Som nevnt tidligere er det ikke alltid like klart om undersøkelsene skolene har gjennomført viser at det er en/ flere utpekte krenkere/ mobbere. Vi finner et eksempel fra Godeset skole hvor det er opprettet aktivitetsplan for eleven som krenker. I fire tilfeller finner vi at tiltakene som er satt inn mot den som krenker/ mobber er å gjennomføre STOPP- samtale. I to tilfeller, fra henholdsvis Rennesøy skule og Våland skole, finner vi konkrete tiltak mot den som krenker/ mobber i aktivitetsplanen til eleven som opplever å bli krenket/ mobbet. Eksempelvis: To navngitte elever har faste ukentlige møter med kontaktlærer hvor fokuset er på atferd/ kommentarer. De to nevnte aktivitetsplanene navngir elevene det er satt inn tiltak mot.

Vi får opplyst i intervjuene med skoleledelsen at krenkeren/ mobberen som regel blir fulgt opp med samtale og at foresatte blir informert. Godeset er tydelig på at den som krenker/ mobber blir fulgt opp gjennom egen aktivitetsplan, Madlavoll oppgir at dette gjøres i noen tilfeller, mens Rennesøy skule følger opp gjennom planen til den som blir krenket. Det presiseres at elever som er navngitt med tiltak mot seg i aktivitetsplanen til den som blir krenket er hørt og informert. Skolene opplever at de foresatte som melder inn saker om krenking/ mobbing ofte er opptatt av eleven(e) som krenker og at den/de får oppfølging. Enkelte uttrykker at de ønsker at den som krenker/ mobber skal bytte skole. I intervju med foresatte får vi flere tilbakemeldinger på at saken kun får konsekvenser for den som blir krenket/ mobbet og at den som krenker/ mobber ikke får noen reaksjoner, eller at de ikke er kjent med at de(n) får noen reaksjoner. Enkelte påpeker at dette er svært uheldig ettersom elevene da ikke opplever at det er hensiktsmessig å melde fra om hendelser. Vi får også tilbakemeldinger på at ledelsen er redde for dele informasjon om andre elever og at de derfor ikke informerer om tiltak som settes inn mot krenker/ mobber.

3.4.3 VURDERING

Gjennomgangen tyder på at oppfølgingen av de(n) som krenker eller mobber varierer fra skole til skole og fra sak til sak. Vi finner flest eksempler på at den som krenker følges opp gjennom tiltak i aktivitetsplanen til den som blir krenket og kun ett eksempel på at det er opprettet egen aktivitetsplan for den som krenker. Vi finner derimot like mange eksempler på at det ikke fremgår

hvordan den som krenker/ mobber blir fulgt opp. Foresatte antyder og at den som krenker/ mobber i mange tilfeller ikke følges opp.

En hovedinnvending mot å ha tiltakene i aktivitetsplanen til den som blir krenket, er at tiltakene mot den eller de som krenker ofte ikke er tydelige nok, som vi tidligere har vært inne på. Det er derfor viktig at tiltakene mot den som krenker er tydelige i aktivitetsplanen til den som blir krenket. Det er også viktig at den som er kalt inn til samtale fordi en er beskyldt for å ha gjort noe, for eksempel mistenkt for å ha krenket/mobbet en annen, må få vite hva skolen har konkludert med i forhold til han/henne. Dersom skolen konkluderer med at han/hun ikke har gjort noe galt, må vedkommende (og dennes foresatte) få vite det. Det samme gjelder dersom skolen konkluderer med krenking/mobbing. I det siste tilfellet må vedkommende også bli informert om hvilke tiltak som blir satt inn mot seg og hva dette innebærer fremover. Vi anbefaler skolene å sikre at tiltakene mot den som krenker eller mobber er tydelige og at disse skriftliggjøres

Skolenes handlingsplaner for et trygt og godt skolemiljø inneholder også ulike føringer for hvordan den som krenker/ mobber skal følges opp. Det er kun Godeset sin plan som sier at den som krenker/ mobber skal følges opp gjennom egen aktivitetsplan, mens Lunde skole sin plan ikke inneholder rutiner for den som krenker/ mobber. Som vi har vært inne på i [kapitel 2.1.2](#) bør kommunen vurdere å utarbeide en overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø for å skape en mest mulig lik praksis på skolene når det gjelder håndtering av enkeltsaker.

3.4.4 ANBEFALING

Vi anbefaler skolene:

- å sikre at tiltakene mot den som krenker eller mobber er tydelige og at disse skriftliggjøres.

3.5 DOKUMENTASJON

3.5.1 REVISJONSKRITERIER

Ifølge opplæringsloven § 9 A-4, 6. og 7. ledd har skolen et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav til at skolen lager aktivitetsplan når det settes inn tiltak i en enkeltsak, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten:

«Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a. Kva problem tiltaka skal løyse
- b. Kva tiltak skolen har planlagt
- c. Når tiltaka skal gjennomførast
- d. Kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e. Når tiltaka skal evaluerast

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd.

I forarbeidene står det at formålene med kravet til dokumentasjon er å:

- Sikre at elev og foreldre får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken alvorlig
- Støtte en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolen
- Forenkle arbeidet for skolen, for eksempel hvis en sak blir meldt til statsforvalteren eller i tilsyn, ved at de kan dokumentere hva de har gjort for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (etterprøvnbarhet)

Krav til å dokumentere alle delene av aktivitetsplikten er videre viktig for at skolen skal kunne fange opp saker tidlig, og fordi skolen ikke alltid vil kunne vite i forkant hva som er del av en sak der en elev ikke opplever å ha det trygt og godt. At skolen dokumenterer arbeidet, gjør det videre lettere å se både mønster og helhetsbildet. Hvis ulike personer som arbeider på skolen ser at samme elev havner utenfor i flere situasjoner, er det viktig at denne informasjonen er samlet på et sted, og at den blir sett i sammenheng.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Skolene skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

3.5.2 FAKTA/ FUNN

I gjennomgangen av de 24 utvalgte aktivitetsplanene med tilhørende dokumentasjon har vi kontrollert om følgende er dokumentert:

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

I ti kontrollerte aktivitetsplaner fremgår det ikke klart hva undersøkelsene viser og i underkant av 80 prosent av aktivitetsplanene fremgår det ikke tydelig hvordan skolen vurderer saken etter at undersøkelsene er gjennomført. Alle de kontrollerte aktivitetsplanene inneholder tiltak. Når tiltakene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene fremgår av alle planene med unntak av én. I tre tilfeller fremkommer det at «de voksne» er ansvarlig for gjennomføringen. Når tiltakene skal evalueres fremkommer ikke i fire kontrollerte planer. Vi finner og et tilfelle hvor det står: «Vi setter ikke opp ny tid for evaluering, men holder tett kontakt». Evaluering dokumenteres hovedsakelig gjennom møtereferat og evalueringsskjema og enkelte skoler skriver og kort konklusjon inn i planen, eks. tiltak avsluttes, videreføres eller lignende. Evalueringene er dokumentert i alle kontrollerte tilfeller, med unntak av ett. I de fleste

sakene oppretter skolene ny plan etter gjennomført evaluering med videreførte og eventuelle nye tiltak.

I prosjektet har vi ikke kontrollert hvordan skolene dokumenterer varsler som ikke ender i aktivitetsplaner, det vil si når undersøkelsen viser at eleven har det trygt og godt på skolen.

Alle de utvalgte skolene, med unntak av Våland skole, opplever utfordringer knyttet til arkivering av skolemiljø saker og etterlyser et bedre system. Alle skolene benytter Public 360 til arkivering av aktivitetsplaner med tilhørende dokumentasjon. Det er kun ledelsen og merkantilt personell som har tilgang til Public 360. Skolene har også Public Oppvekst. Systemet beskrives som et arkivsystem og ikke et system en kan jobbe direkte i. Dette innebærer at pedagogiske medarbeidere ikke kan hente ut aktivitetsplaner eller dokumentere direkte. På Madlavoll og Rennesøy får vi opplyst at pedagogisk personell bruker notatblokker til dokumentering underveis. Dette blir ikke lagret i arkivsystemet og kan eksempelvis være notater fra samtaler med elever som har tiltak. Godeset skole oppretter en logg i Google som involverte har tilgang til å notere i. Helsepsykepleier har ikke tilgang til loggen og ifølge ledelsen på skolen er det ikke avklart hva de skal gjøre med loggen når sakene avsluttes. Det oppleves til tider utfordrende å få assistenter og ansatte i SFO til å skrive i loggen. Rennesøy skule benytter seg av notater som tillegg til aktivitetsplanen. Det er rektor som noterer og lagrer notatene sammen med aktivitetsplanen. Vi får tilbakemelding på at en nok kunne ha dokumentert mer i forhold til undersøkelser samt at spesialpedagog møter kunne ha vært arkivert sammen med aktuelle aktivitetsplaner. Dette med tanke på en eventuell melding til Statsforvalteren. Lunde skole har som nevnt en del elever som har ulike tiltak gjennom en oppfølgingsplan. Planen som lages i slike tilfeller ligner en aktivitetsplan hvor en beskriver tiltak, evaluerer samt dokumenterer i logg⁴⁶. Her lagres også meldinger, epost og annen dialog. Elevlogger som er avsluttet tas ut av systemet og en sak vil dermed ikke vises i systemet i etterkant. Ledelsen oppgir at dette er en utfordring. Det er involverte fra skolesystemet som har tilgang til elevlogger, foresatte har eksempelvis ikke tilgang.

Ingen av skolene har et system hvor en enkelt kan gå inn å få oversikt over hvilke tiltak som er gjeldende eksempelvis i en klasse. Alle skolene opplyser at dette kommuniseres på møter og at alle er kjent med tiltakene. Enkelte oppgir at det ved høyt fravær er en fare for at tiltak glipper.

3.5.3 VURDERING

Det er positivt at skolene benytter seg av notater og logger for å dokumentere hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten. Gjennomgangen tyder på at hovedutfordringene knyttet til dokumentasjon er i de tilfellene hvor skolene burde ha opprettet en aktivitetsplan, men ikke har gjort det (jamfør [kapittel 2.2.4](#)), at skolene ikke har et felles sikkert sted der de kan dokumentere 9A- saker og at de som bruker logg i Google per i dag, enten sletter eller ikke har avklart hva som

⁴⁶ I Google

skal gjøres med loggen når saken avsluttes. Det er også viktig å dokumentere saker hvor undersøkelsen viser at eleven har det trygt og godt på skolen, det vil si at det ikke utarbeides en aktivitetsplan. Dersom det er stor spredning med hensyn til hvor dokumentasjonen befinner seg og i hvilken form (logg/ notatblokk), er det en betydelig risiko for at informasjonen går tapt eller havner på avveie, samt at det kan være vanskelig å finne igjen dersom noen slutter eller blir sykemeldte.

Vi anbefaler kommunen å sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. For å lette den jobben må skolene ha tilgang til et egnet arkivsystem. Dette skal gi dokumentasjon til nytte for eleven og foresatte i saken, men også for skolen, skoleeier, Statsforvalter og eventuell klageinstans. Dette bidrar til å skape en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene. Elever og foresatte får på denne måten en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar deres sak seriøst og at de forplikter seg til å hjelpe eleven. I håndhevingsordningen til Statsforvalteren er dokumentasjonsplikten viktig for å gjennomgå sakens faktum raskt og effektivt hvis saken meldes dit. Dessuten vil dokumentasjonskravet kunne være en styrke i forbindelse med andre typer saker, for eksempel tilsyn, erstatningssaker, straffesaker eller arbeidsrettslige saker.

3.5.4 ANBEFALING

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Herunder å sikre at skolene har tilgang til et egnet arkivsystem.

4 SAMHANDLING MED STATSFORVALTEREN

I dette kapitlet undersøker vi hvordan samhandlingen mellom skolene/ kommunen og Statsforvalteren fungerer i saker hvor sistnevnte er involvert. Statsforvalteren er håndhevingsinstans i skolemiljøsaker, og utfører en rettslig prøving av om skolen har gjort det man med rimelighet kan forvente. Dataene bygger på intervju med fagstab skole, de utvalgte skolene og representant fra Statsforvalteren, samt spørreundersøkelse til alle rektorene i kommunen.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Lovverk

Intensjonen i opplæringsloven kapittel 9 A er at alle elever skal ha en trygg skolehverdag, og hensikten med Statsforvalterens rolle i skolemiljø saker er å hjelpe elever som blir mobbet eller krenket ved å sørge for at skolene gjør det man med rimelighet kan forvente at de skal gjøre.

Opplæringsloven § 9 A-6 regulerer Statsforvalternes rolle i enkeltsaker:

«Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til statsforvaltaren etter at saka er teken opp med rektor.

Statsforvaltaren skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9A-4 og 9 A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal statsforvaltaren avvise saka, med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til statsforvaltaren.

Skolen og skoleeigaren skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som statsforvaltaren meiner må til for å greie ut saka. Statsforvaltaren skal sørge for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i statsforvaltaren si saksbehandling.

Kjem statsforvaltaren til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan statsforvaltaren vedta kva skolen skal gjere for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av vedtaket, og statsforvaltaren skal følgje opp saka. Statsforvaltaren kan vedta reaksjonar etter skolen sitt ordensreglement, jf. § 9 A-10, eller at ein elev skal bytte skole, jf. § 9 A-12.»

Instruks for Statsforvaltere

Ifølge § 7 skal Statsforvalteren – etter oppdrag fra Regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ – gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen. Statsforvalteren skal medvirke til at den øvrige statsforvaltningen i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt. Statsforvalteren skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Kommunens samhandling med Statsforvalter fungerer på en god måte og bidrar til å løse sakene.
- Skolene og skoleeier skal legge fram alle opplysninger som Statsforvalteren trenger for å undersøke saken.

- Kommunen drar nytte av Statsforvalterens veiledningsplikt i skolemiljøsaker.
- Skoleeier skal følge opp vedtaket hvis Statsforvalteren konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten.

4.2 KOMMUNENS SAMHANDLING MED STATSFORVALTER

Arena for samhandling

Kommunens samhandling med statsforvalter har endret seg som følge av lovendringen. Før lovendringen i 2017 var det skolen som fattet vedtak om oppfølging av skolemiljøsaker etter en henvendelse til skolen om utfordringer knyttet til trygt og godt skolemiljø. Den gang var Statsforvalteren lite involvert i saker og fikk som regel 10-12 klagesaker i året fra Stavangerskolen. Statsforvalteren oppgir at terskelen for å fatte vedtak om oppfølging av skolemiljøsaker før lovendringen var for høy. Etter lovendringen er det Statsforvalteren som fattet vedtak i skolemiljøsaker, noe som blant annet innebærer at Statsforvalteren må innhente store mengder informasjon. Statsforvalteren er i dag involvert i et betydelig større antall skolemiljøsaker sammenlignet med før lovendringen. Dette til tross for at det bare er en liten andel av totalt antall skolemiljøsaker som meldes inn.

I utgangspunktet forholder Statsforvalter seg til kommunen og har begrenset med arenaer for samhandling med skolene. Statsforvalteren arrangerer skoleeierforum tre ganger i året og inviterer etter behov til regelverkssamlinger for representanter fra skolene. Eksempelvis har relasjonen mellom arbeidsmiljøloven og opplæringsloven og barnets beste vurderinger vært tema på slike samlinger.

Saksgang når en sak meldes til Statsforvalteren

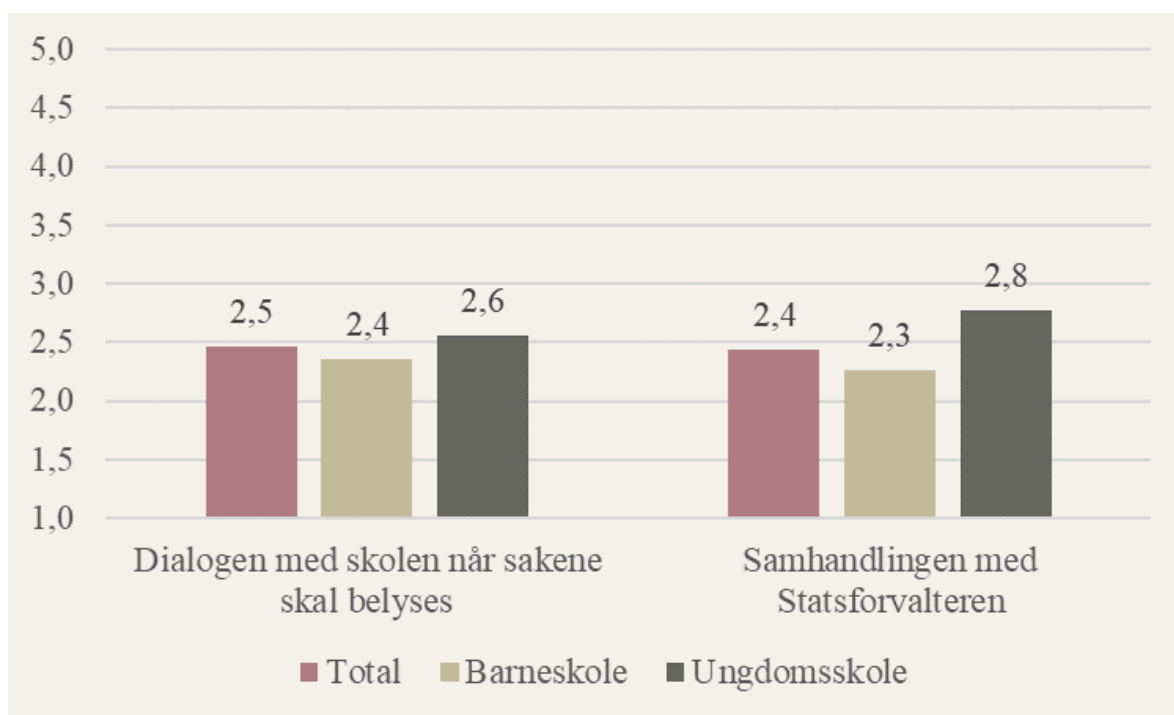
Når saker meldes til Statsforvalteren av foresatte/ elev, er rutinen at Statsforvalteren ringer de som har meldt inn saken og spør om rektor på skolen eleven tilhører er informert om saken. Nesten alle sakene blir meldt inn av foresatte. Dersom saken ikke er omfattende beskrevet i meldingen, blir melder bedt om å utdype saken. Deretter kontakter Statsforvalteren rektor på skolen via telefon og forteller at de har fått inn en melding om en konkret elev. I etterkant av samtalen blir det sendt en epost til rektor med spørsmål om skolen er kjent med saken som nylig ble omtalt i telefonsamtalen⁴⁷ samt en liste over hvilke dokumentasjon som skal ettersendes, eksempelvis aktivitetsplan, møtereferat og dokumentasjon på gjennomførte kartlegginger. Lærere kan dokumentere og sende inn det de ønsker. Dokumentasjonen som skolene sender inn i innmeldte saker varierer. Noen sender inn flere hundre sider, eksempelvis hele elevmappen, mens

⁴⁷ Eleven er anonymisert

andre har nummerert og kategorisert aktuell informasjon. Når Statsforvalter har mottatt og gjennomgått innsendt dokumentasjon, blir det avtalt og gjennomført samtale med elev og foresatte. Samtalene gjennomføres fortrinnsvis hver for seg for å unngå at eleven kun forteller det foresatte ønsker at de skal si. Ifølge Statsforvalteren har de samtaler med 90 prosent av elevene. I etterkant av gjennomførte samtaler utarbeider Statsforvalter vedtak. Det er kun foreldre/ elev som har klagerett på vedtaket ettersom det er de som er part i saken⁴⁸. Vi får opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Rogaland er ca. 50 dager.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad skolen er fornøyd med dialogen og samhandlingen med Statsforvalter når innmeldte saker skal belyses. Resultatet viser at rektorene er ganske misfornøyd med dialogen og samhandlingen med Statsforvalter (gjennomsnittscore på henholdsvis 2,5 og 2,4).

Figur 5: I hvilken grad er skolen fornøyd med dialogen og samhandlingen med Statsforvalter i skolemiljø saker som er innmeldt? (Score 1-5, N=37). Oppgitt i gjennomsnitt.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS

Henholdsvis 43 og 51 prosent av rektorene er veldig misfornøyd med dialogen og samhandlingen i innmeldte saker, det vil at de svarer 1 og 2. På den andre siden oppgir henholdsvis syv og fem rektorer at de er fornøyd med nevnte indikatorer (svarer 4).

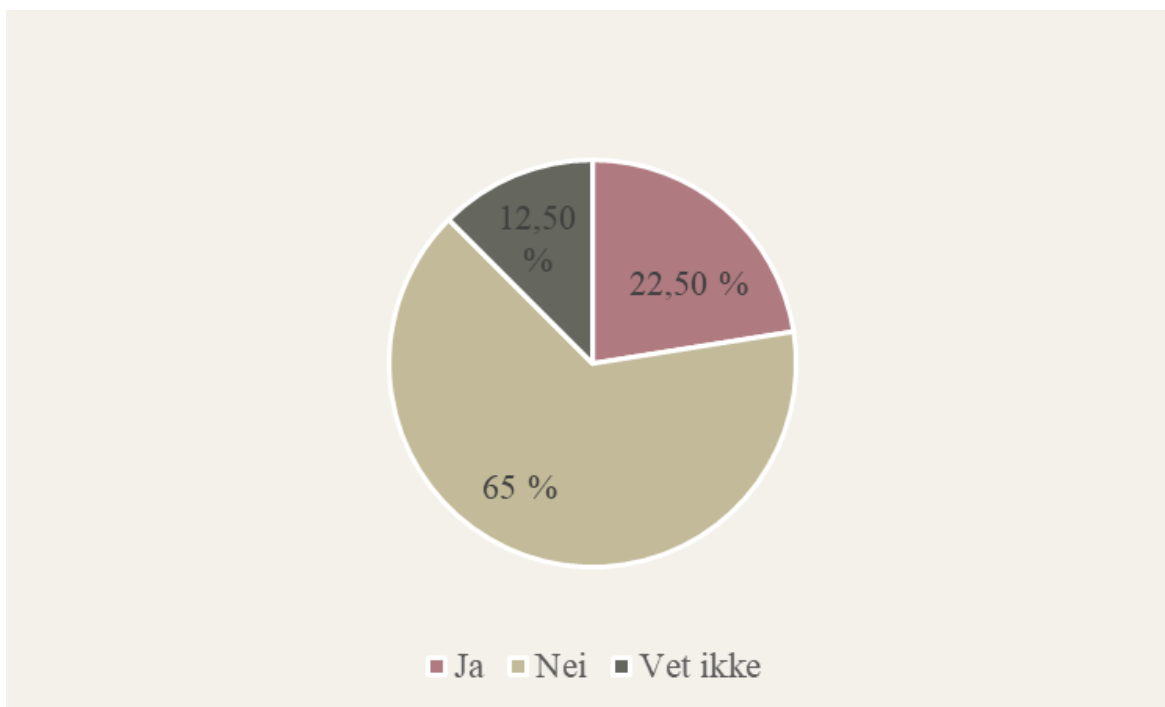
⁴⁸ Kilde: Assisterende utdanningsdirektør Statsforvalteren i Rogaland

I intervju med skoleledelsen på de fem utvalgte skolene og gjennom kommentarer i spørreundersøkelsen, oppgir flere at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til dialogen i forbindelse med innmeldte saker. Slik skolene ser det er hovedproblemet at Statsforvalteren, gjennom sin fremgangsmåte, som regel ikke klarer å forstå konteksten eleven inngår i. Skolene blir kun hørt gjennom dokumentasjonen som sendes inn, og det presiseres at det kan være vanskelig å få frem det totale bildet gjennom dokumentasjonen alene. Videre trekkes det fram at Statsforvalteren ikke undersøker nyanser i skolens beskrivelse av situasjonen. Enkelte påpeker at det hadde vært en fordel om skolen hadde blitt intervjuet, slik at en kunne ha forklart eller utdypet det som fremgår av dokumentasjonen. Skolestaben påpeker at rektor og representanter fra skolestaben i noen tilfeller har behov for å klargjøre situasjonen, og at dette da gjøres gjennom direkte kontakt med Statsforvalteren. Det presiseres fra skolestaben at Statsforvalteren er en instans fra utsiden som til tross for at de undersøker innmeldte saker relativt grundig, kun blir kjent med en avgrenset del av komplekse saker. Dette gjør at deler av håndhevingsreglene er krevende. Kompleksiteten som ofte er i sakene krever at en kjenner saken godt, og det krever informasjon fra alle. Dette oppgis av skolestaben å være den største utfordringen i samhandlingen i innmeldte saker. En konsekvens av dette er at kommunen til tider kan oppleve at Statsforvalteren beskriver tiltak, i noen tilfeller og gode tiltak som kan bidra til å løse situasjonen, som kan komme i konflikt med andre tiltak som er satt inn⁴⁹. Tilbakemelding fra to av rektorene på de utvalgte skolene samt at vi får et par kommentarer i spørreundersøkelsen peker i retning av at det er viktig å være bevisst på hvordan en formulerer seg i aktivitetsplanen og dokumentasjonen.

Dersom saken ikke er tatt opp med rektor, eller det er under en uke siden den ble tatt opp, skal Statsforvalteren avvise saken, jmfør opplæringsloven § 9 A-6. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om skolen har opplevd at Statsforvalteren har opprettet og startet undersøkelse i saker som ikke har vært meldt skolen i forkant. Figur 6 viser at 22,5 prosent av rektorene har opplevd dette, det vil si ni stykker.

⁴⁹ Kilde: Representanter fra fagstab skole

Figur 6: Har skolen opplevd at Statsforvalteren har opprettet og startet undersøkelse i saker som ikke har vært meldt til skolen i forkant? (N= 40)



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS

De som oppga at de hadde opplevd dette fikk et oppfølgingsspørsmål om hvor ofte dette har skjedd. Resultatet viser at dette har skjedd *noen ganger*.

To av de utvalgte skolene har erfart at saker som ikke er tatt opp med skolen er meldt til Statsforvalteren. I begge tilfellene ble sakene stoppet hos Statsforvalter på grunn av at rektor ikke var informert. At foresatte/ elev ikke opplever at saken løses raskt nok eller at en tror at regelverket sier at saken skal løses innen en uke oppgis som årsaker til at dette skjer.

Ifølge representant fra Statsforvalteren hender det at de mottar saker som ikke er tatt opp med skolen eleven tilhører, men det skjer ikke ofte. Rutinen er at foresatte/ elev som melder inn saker må krysse av for at rektor er informert. Videre ringer som nevnt Statsforvalter rektor på den aktuelle skolen for å kontrollere at saken er kjent. Dersom det viser seg at rektor ikke er informert blir saken stoppet hos Statsforvalter⁵⁰. Vi får opplyst at i enkelte tilfeller tror de som melder at skolen er varslet, men at dette ikke er oppfattet av eller varslet videre til rektor. I slike tilfeller innhenter Statsforvalteren dokumentasjon på varselet som er sendt skolen.

⁵⁰ Kilde: Assisterende utdanningsdirektør Statsforvalteren i Rogaland.

Veiledning og oppfølging fra Statsforvalter

Statsforvalteren har et generelt veiledningsansvar for kommunene, men er ikke faglig veiledningsinstans slik som eksempelvis PPT⁵¹. Dette innebærer at Statsforvalter har et informasjons- og veiledningsansvar overfor Stavanger kommune, men ikke i enkeltsaker/ enkeltskoler. Statsforvalter veileder ikke utover vedtaket i innmeldte saker⁵². Et vedtak er som regel ganske langt, ofte mellom 7- 10 sider. Vi får opplyst at det foreligger mal for utforming av vedtak, men at detaljeringsgraden i vedtaket varierer fra sak til sak samt at den har variert over tid. Vedtakene opplyses å være mindre detaljert i dag sammenlignet med da lovendringen kom i 2017 og det påpekes at en ofte viser til Utdanningsdirektoratet sin veileder. Hvor detaljert vedtaket er avhenger og av hvor grundige undersøkelser skolene har gjort og hvordan dette er dokumentert. Ved vurdering av tiltakene som er satt inn vil Statsforvalter i noen tilfeller kun gi tilbakemelding på at de er for generelle, mens de i andre tilfeller kan gi mer konkrete tilbakemeldinger om eksempelvis hvor de bør følge med, hvem som skal følge med, hva de skal samtale om og lignende. Hvis skolen har gjort grundige undersøkelser som viser at utfordringene eksempelvis oppstår i gymtimene, gir Statsforvaltere i vedtaket konkrete tilbakemeldinger på tiltak som må settes inn her. På den andre siden, dersom Statsforvalter pålegger skolen å undersøke saken bedre, har de ikke grunnlag for å utarbeide detaljerte vedtak. Det er fem-seks saksbehandlere som jobber med innmeldte skolemiljø saker hos Statsforvalteren i Rogaland. Disse har ulik bakgrunn og kompetanse og vi får opplyst at det arbeides med hvor konkrete de skal være i vedtakene. Det er to personer som godkjenner vedtakene. Det blir presisert at eventuelle endringer i ny opplæringslov – hvis den vedtas slik det forventes - vil medføre at Statsforvalteren i mindre grad kan pålegge skolene tiltak.

Når skoler henvender seg direkte til Statsforvalteren for anonym drøfting/ veiledning i konkrete spørsmål/ situasjoner får de svar, men dette er ikke noe Statsforvalteren oppfordrer til ettersom det er kommunens ansvar å veilede skolene⁵³. Representant fra Statsforvalter oppgir at de har mange flinke folk som er godt informert på området og at kommunen kan søke tilskudd om desentralisert kompetanseutvikling ved behov. Det presiseres at en skulle ønske at kommunen var mer aktiv når det gjelder å bestille kompetanseheving samlet for alle skolene samt at Statsforvalteren kanskje kunne hatt flere samlinger. Fagstab skole presiserer at kommunen internt har et større fagmiljø enn Statsforvalteren på dette området, og at det er årsaken til at de sjelden benytter seg av kompetanseheving gjennom Statsforvalter. Det trekkes frem at kommunen tok initiativ til at Statsforvalteren skulle ha fagdag om ny Opplæringslov for alle kommunene i Rogaland før ny lov blir vedtatt. Fagdagen ble nylig gjennomført og fagstab skole opplevde den som nyttig.

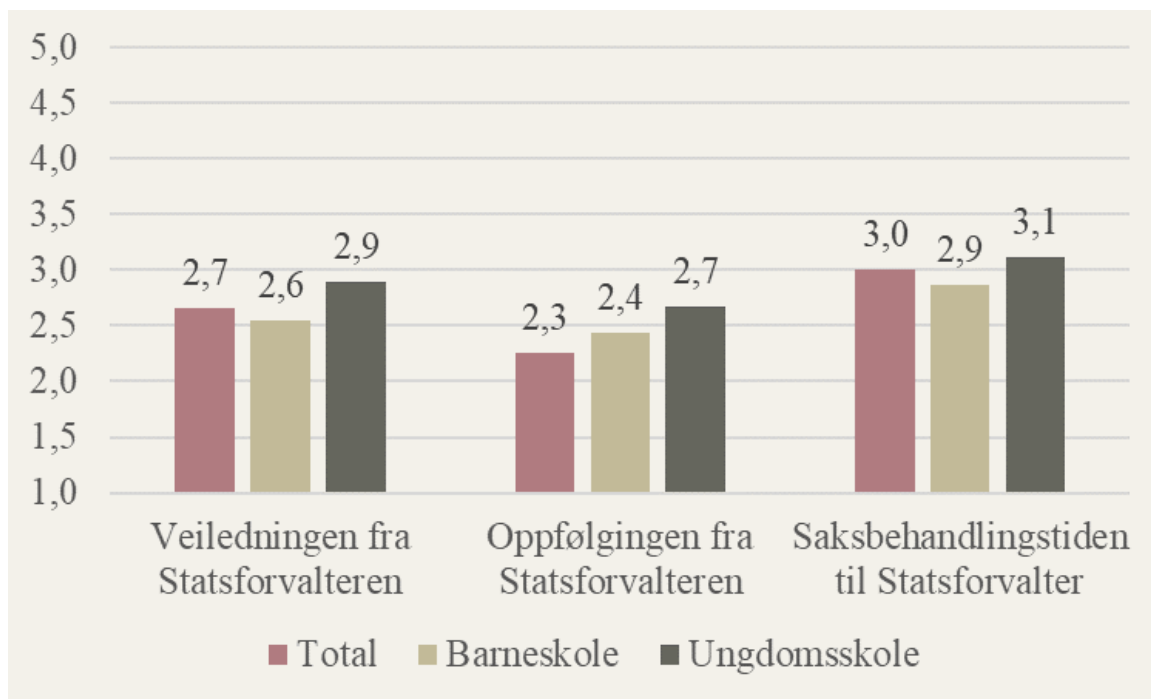
⁵¹ PPT= Pedagogisk- psykologisk tjeneste

⁵² Kilde: Assisterende utdanningsdirektør Statsforvalteren i Rogaland.

⁵³ Kilde: Assisterende utdanningsdirektør Statsforvalteren i Rogaland.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad skolen er fornøyd med veiledningen, oppfølgingen og saksbehandlingstiden til Statsforvalteren i innmeldte skolemiljø saker. Resultatene er presentert i figur 7.

Figur 7: I hvilken grad er skolen fornøyd med følgende forhold i innmeldte skolemiljø saker? (Skala 1-5, hvor 1 er i svært liten grad og 5 er i svært stor grad, N= 37). Oppgitt i gjennomsnitt.



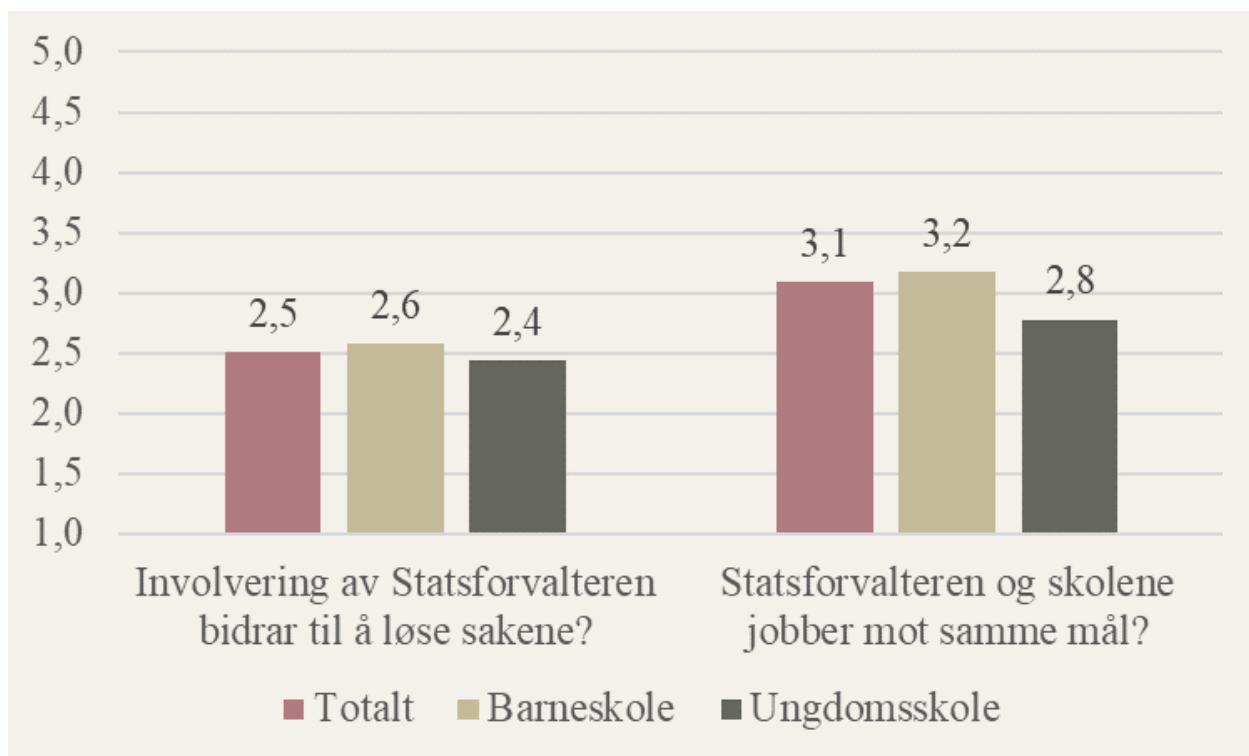
Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS

Av figuren ser vi at rektorene totalt sett er ganske misfornøyd med oppfølgingen og veiledningen de får i innmeldte saker (score 2,3 og 2,7), mens de er middels fornøyde med saksbehandlingstiden. Barneskolene er mindre fornøyd enn ungdomsskolene når det gjelder alle de tre indikatorene. 35 – 40 prosent av respondentene oppgir at de er misfornøyde med veiledningen og oppfølgingen de får av Statsforvalteren i innmeldte saker, det vil si at de avgir score 1 og 2.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om i hvilken grad skolen er fornøyd med anonym drøfting med Statsforvalteren, det vil si om saker som ikke er meldt inn. Resultatet viser at rektorene er middels fornøyde (gjennomsnittscore på 3,2). Det er kun ni respondenter som har avgitt score på denne indikatoren og fem av disse oppgir at de er veldig fornøyde. De resterende rektorene har oppgitt at de ikke vet. Vi får også et par kommentarer i spørreundersøkelsen på at de ikke visste at dette var mulig.

I spørreundersøkelsen stilte vi videre spørsmål om i hvilken grad rektorene opplever at involvering av Statsforvalteren bidrar til å løse sakene samt om Statsforvalteren og skolene jobber mot samme mål. Svarene illustreres i figuren under.

Figur 8: I hvilken grad opplever du at? (Skala 1-5, hvor 1 er i svært liten grad og 5 er i svært stor grad) (N= 37). Oppgitt i gjennomsnitt.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS

Figuren viser at rektorene opplever at involvering av Statsforvalteren i liten grad bidrar til å løse sakene (gjennomsnittsscore 2,5). Barneskolene opplever dette i litt større grad enn ungdomsskolene. Fagstab skole er ikke overrasket over resultatet og påpeker at en i noen tilfeller er mer avhengig av at det skolen tenker er mulig å få til blir mer forenlig med det foresatte tenker er nødvendig, enn at Statsforvalter pålegger at skolen skal gjøre slik foresatte mener eller noe helt annet. Det presiseres at involvering av Statsforvalteren har best effekt i saker med ren mobbeproblematikk sammenlignet med sammensatte saker. Som regel er det de mer komplekse sakene som går til Statsforvalteren, det vil si de med minst forutsetning for å bli løst. Fem rektorer oppgir at involvering i svært liten grad bidrar til å løse sakene, det vil si at de avgir score 1. På den andre siden oppgir fire rektorer at involvering i stor grad er til hjelp, det vil si at de avgir score 4. Vi får også et par kommentarer i spørreundersøkelsen som peker i retning av at involvering av Statsforvalteren bidrar til bedret praksis. Statsforvalteren opplever at de i all hovedsak bidrar til å løse sakene de involveres i, det vil si at elevene får det bedre. Det presiseres at noen saker er veldig vanskelige å løse og at dette gjerne kan kobles til eksempelvis tilknytningsforstyrrelser hvor en har utfordringer med å forstå det sosiale samspillet.

Rektorene opplever i noen grad at Statsforvalteren og skolene jobber mot samme mål (gjennomsnittsscore 3,1). 24 prosent av rektorene er uenig i dette, det vil si at de gir score 1 og 2. 35 prosent oppgir derimot at de er enig i at en jobber mot samme mål (gir score 4 og 5).

Assisterende utdanningsdirektør hos Statsforvalteren oppgir at lovendringen i 2017 har ført til at de nå har tettere kontakt med mange skoler, og at de som regel opplever godt samarbeid. Det trekkes frem at de har inntrykk av at de fleste opplever god og faglig veiledning, men presiserer at det alltid er noen som synes det er lite kjekt. Representant fra Statsforvalteren er klar over at det er mye arbeid for skolene når de kobles på og opplever at det er skolevise forskjeller knyttet til hvordan samhandlingen fungerer. Skole og Statsforvalter har ulike roller og det poengteres at om skolen har en åpen tilnærming til saken, kan begge parter lære mye.

De utvalgte skolene har noe ulike erfaringer med samhandlingen med Statsforvalter, både skolene imellom og fra sak til sak. To av skolene påpeker at Statsforvalter hovedsakelig har fokus på det formelle og at en ved innmeldt sak får bekreftet om dokumentasjonen en oversender er bra eller ikke. En av rektorene påpeker at det har skjedd en endring fra å oppleve at Statsforvalteren tidligere var ute etter å «ta oss» på alt som var feil, til å bli mer samarbeidsorientert.

Skoleledelsen ved de utvalgte skolene opplever i varierende grad å få veiledning i innmeldte saker og to av skolene er tydelige på at Statsforvalterens involvering i saken ikke har bidratt til å gi eleven et bedre skolemiljø. Rektorene er også delte i hvor konkrete vedtakene er. To av rektorene påpeker at det er ønskelig med mer veiledningsfokus og at det hadde vært en fordel med fast kontaktperson for skolen. De tre skolene som har erfart anonym drøfting av konkrete spørsmål med Statsforvalter har utelukkende positive erfaringer.

Oppfølging fra skoleeier

Statsforvalteren skriver i sine vedtak at skoleeier skal følge opp vedtakene dersom de konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Vi har ikke innhentet dokumentasjon på hvordan dette gjøres i praksis, men vi har gjennom intervju med skoleledelsen på de utvalgte skolene, samt med fagstab skole og Statsforvalteren spurt hvordan dette gjøres. Statsforvalteren opplever at kommunen generelt sett følger opp skolene i for liten grad. Det påpekes at kommunen spesielt burde ha en tettere oppfølging av skoler med store utfordringer.

Fagstab skole oppgir at de har dialog med skolen knyttet til oppfølging av vedtak fra Statsforvalter. Det presiseres at noen skoler har blitt gode på å følge opp vedtaket selv, mens andre trenger mer oppfølging gjennom tett dialog. Vi får opplyst at skolene tar kontakt hvis de har behov for oppfølging. I tilfeller hvor vedtaket pålegger skoleeier å gjøre konkrete ting, eksempelvis å koble på Lenden, får vi opplyst av fagstab skole at det er viktig at de er involvert for å sikre at de følger opp vedtaket.

De utvalgte skolene opplever hovedsakelig god oppfølging av skoleeier i tilknytning til oppfølging av vedtak, dersom skolene etterspør oppfølging. Men enkelte rektorer ønsker mer involvering, støtte og oppfølging i komplekse saker.

4.3 VURDERING

Rektorene i Stavangerskolen er totalt sett ganske misfornøyde med dialogen og samhandlingen med Statsforvalteren i innmeldte saker, og opplever hovedsakelig at involvering ikke bidrar til å løse sakene. Hovedårsaken til opplevd misnøye fremstår å skyldes utfordringer med hvordan en skal belyse en sak på en god nok måte gjennom skriftlig dokumentasjon. Dette gjelder spesielt i komplekse saker, som saker som sendes Statsforvalteren ofte er. Å bedre muligheten til å få frem skolens opplevelse av saken og syn på løsninger fremkommer og som et av forbedringspunktene knyttet til samhandling i NORCE sin kartlegging av håndhevingsordningen for skolemiljøsaker⁵⁴. Vi finner derimot store skolevise forskjeller knyttet til hvordan rektorene i Stavangerskolen opplever at samhandlingen med Statsforvalteren i innmeldte saker fungerer. Dette bør kommunen undersøke nærmere. En mulig forklaring er at enkelte skoler har funnet gode metoder for å legge fram et riktig bilde av situasjonen. Men det kan også skyldes kompleksiteten i de innmeldte sakene rektorene har erfart, eller helt andre forhold.

Rektorene i Stavangerskolen er også ganske misfornøyde med oppfølgingen og veiledningen de får i innmeldte saker og de få som har opplevd anonym drøfting er middels fornøyd. Statsforvalteren har et generelt veiledningsansvar overfor kommunen og oppfordrer dermed ikke skolene til å ta kontakt for drøfting av enkeltsaker, men at kommunen heller bestiller kompetanseheving for alle skolene. I innmeldte saker får skolene veiledning gjennom vedtaket. Hvor detaljert vedtaket er varierer og avhenger av hvor grundige undersøkelser skolene har gjort og hvordan de har klart å presentere dette skriftlig. Dette innebærer at jo flinkere skolene er til å undersøke sakene samt å dokumentere dette på en oversiktlig måte, jo mer konkrete vedtak har de fått. At et fåtall av rektorene er fornøyd med veiledningen i innmeldte saker kan dermed indikere at måten det undersøkes og dokumenteres på i dag ofte ikke er tilstrekkelig, slik vi har poengtert i kapittel 2.2.3. Ny opplæringslov vil antakelig resultere i at Statsforvalterens vedtak blir mindre detaljert enn de er i dag. Dermed vil ikke skolene kunne oppnå bedre veiledning fra Statsforvalter gjennom å undersøke og dokumentere enkeltsaker bedre. Det vil derimot fortsatt være viktig at skolene gjør grundige undersøkelser for å finne treffsikre tiltak og at dette dokumenteres på en rasjonell måte. Ettersom Statsforvalteren har erfaring med hvordan dette gjøres i andre kommuner bør kommunen etter vår vurdering undersøke mulighetene for kompetanseheving på dette området til alle skolene.

Skoleeier følger opp vedtaket hvis Statsforvalteren konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Hvor tett denne oppfølgingen er varierer derimot og ser ut til å avhenge av hvor konkret vedtaket er, den involverte skolens kompetanse og hva som etterspørres av skolen. Ny opplæringslov legger som nevnt opp til mindre konkrete vedtak enn det som gis i dag. Dette vil

⁵⁴ Kilde: *NORCE – Håndhevingsordningen for skolemiljøsaker (opplæringsloven kapittel 9A)*, Øyvind Hellang, Ingrid Lund, Kari Einarson, Kristin Rubecksen og Nina Jentoft, 2019

antakelig føre til at skolene vil trenge mer oppfølging av skoleeier sammenlignet med i dag, men at en med dagens praksis er avhengig av at skolene etterspør oppfølging. Kommunen bør derfor gjennomgå og vurdere om dagens rutine er tilstrekkelig for å følge opp vedtak på en god måte.

4.3.1 ANBEFALING

Vi anbefaler kommunen å:

- sette i verk tiltak for å bedre samhandlingen med Statsforvalter.

VEDLEGG

Kilder

Muntlige kilder

- Fagstab skole:
 - Kommunalsjef oppvekst og utdanning
 - Rådgiver
 - Fagsjef for virksomhetsoppfølging
- Godeset skole:
 - Rektor
 - Avdelingsleder 1.-4. trinn
 - Avdelingsleder 5.-7. trinn
 - To kontaktlærere
 - Spesialpedagog
- Madlavoll skole:
 - Rektor
 - Avdelingsleder
 - To kontaktlærere
- Våland skole:
 - Rektor
 - Avdelingsleder 3. og 4. trinn
 - Avdelingsleder 5.-7. trinn
 - To kontaktlærere
- Lunde skole:
 - Rektor
 - Avdelingsleder
 - Kontaktlærer
 - Barnevernspedagog
- Rennesøy skule:
 - Rektor
 - Avdelingsleder
 - To kontaktlærere
- 14 foresatte til 12 elever på de fem skolene
- Statsforvalteren i Rogaland:
 - Assisterende utdanningsdirektør
- Mobbeombudet i Stavanger kommune

Skriftlige kilder

- Opplæringsloven Kapittel 9A med forskrift

- Rundskriv Skolemiljø Utdanningsdirektoratet – 3 -2017 – regelverkstolkning
- Instruks for Statsforvalterne
- Styringsdokumenter for Statsforvalteren
- Retningslinjer for skolenes arbeid med skolemiljø – Stavanger kommune, 2019
- De utvalgte skolenes handlingsplaner for trygt og godt skolemiljø
- Plan for et trygt og godt skolemiljø i Bærum kommune
- Deloitte - Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven, Juni 2019 Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven (udir.no)
- *NORCE – Håndhevingsordningen for skolemiljø saker (opplæringsloven kapittel 9A)*, ¹ Øyvind Hellang, Ingrid Lund, Kari Einarson, Kristin Rubecksen og Nina Jentoft, 2019

Nettsider:

- <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/grunnskole-og-sfo/de-viktigste-endringene-i-ny-opplaringslov/>
- <https://www.mot.no/skoler/>