

FORVALTNINGSREVISJON AV  
SKOLEMILJØSAKER I HÅ KOMMUNE



HÅ KOMMUNE  
OKTOBER 2016

# INNHold

<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>10</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>12</b>
1    Innledning .....	13
1.1    Formål og problemstillinger .....	13
1.2    Revisjonskriterier/føringer.....	13
1.3    Metode og utvalg .....	18
1.4    Definisjoner .....	19
2    Rutiner og planer .....	21
2.1    Innledning .....	21
2.2    Felles retningslinjer – supplement til skolenes planer .....	21
2.3    Handlingsplaner mot mobbing.....	21
2.4    Vurdering .....	22
3    Håndtering av enkeltsaker .....	24
3.1    Innledning .....	24
3.2    Terskler for å fatte enkeltvedtak .....	24
3.3    Saksbehandlingstid .....	29
3.4    Undersøkelser og vedtakenes innhold .....	30
3.5    Utsendelse av enkeltvedtak .....	33
3.6    Tiltak .....	34
3.7    Evalueringer.....	36
3.8    Løser sakene seg? .....	38
4    Kompetanse og holdninger .....	39
4.1    Holdninger .....	39
4.2    Kompetanse .....	41
<b>Vedlegg</b> .....	<b>43</b>

# SAMMENDRAG

**Formålet** med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere hvordan Hå kommune sikrer elevene et godt psykososialt miljø på skolene. Det har vært rettet særskilt oppmerksomhet omkring hvordan skolene arbeider med såkalte mobbesaker, og i hvilken grad lovverket følges.

Saksbehandlingen er vurdert i henhold til opplæringsloven, forvaltningsloven og interne rutiner. Vi har ikke vurdert sannhetsinnholdet i påstandene. Med dette mener vi at vi ikke har vurdert om retten til et godt skolemiljø er oppfylt i de konkrete sakene. Dette har vært utenfor vårt mandat, og er ifølge loven opp til skolen og eventuelle klageinstanser å avgjøre.

**Kort om utvalg og metode.** Den største delen av oppmerksomheten i prosjektet er rettet mot skolenes håndtering av enkeltsaker, i tråd med kontrollutvalgets ønske.

Vi har valgt ut tre skoler som er gjort til gjenstand for en dypere undersøkelse i denne gjennomgangen. De tre skolene er Varhaug og Motland skole og Vigrestad storskole.

Datagrunnlaget vårt er det totale antallet saker der det rapporteres om et utrygt skolemiljø ved de tre skolene, i tidsrommet 2013 - 2015. Saksgjennomgangen viser at skolene også har sendt et fåtall saker fra 2016. Disse er også en del av datagrunnlaget. Gjennomgangen av enkeltsakene er supplert med intervjuer med skoleledelse, lærere/sosiallærer og FAU-representanter.

**Ulike terskler for å treffe enkeltvedtak.** Ved Motland og Vigrestad storskole er det fattet 4 enkeltvedtak og ved Varhaug skole er det fattet 16 enkeltvedtak i perioden. Gjennomgangen tyder på at skolene har ulike terskler for å fatte vedtak, og tilbakemeldingene, blant annet fra FAU-representantene, kan tyde på at terskelen er for høy på Vigrestad storskole.

Samtidig ønsker vi å understreke at vi ikke kjenner til innholdet i sakene som er videreformidlet fra foresatte til FAU-representantene. Dette gjør at vi ikke kan undersøke sakene som omtales direkte, men at vi bruker tilbakemeldingene fra representantene som hovedkilde. Det er også slik at et annet utvalg av foreldrerepresentanter vil kunne gitt et annet utfall. Det gjelder alle de tre skolene.

Likevel mener vi det er viktig å ta tilbakemeldingene på alvor, og bør brukes til å reflektere over hvordan henvendelser fra foreldrene håndteres.

**Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på skolenes terskler for å fatte vedtak i enkeltsaker vedrørende elevenes skolemiljø.

Vi tror det vil være fornuftig å løfte dette opp på kommunenivå, slik at skolene og kommunens ledelse får en felles gjennomgang av skolenes praksis og en felles forståelse av regelverket. En gjennomgang av antall enkeltvedtak ved de ulike skolene over en gitt periode vil etter vår vurdering være et godt utgangspunkt for refleksjon og analyse, og en eventuell justering av kommunens retningslinjer for håndtering av enkeltsaker.

Hovedårsaken til denne anbefalingen er at det ikke finnes noen helt klar «fasit» på hvordan skolemiljøsaker skal håndteres. Det eneste som er helt klart er at skolen *skal* fatte enkeltvedtak dersom foreldrene ber om tiltak, og terskelen for dette er lav.

Samtidig ønsker vi å understreke at man ikke kan forvente at skolen fatter enkeltvedtak hver gang foresatte tar kontakt vedrørende skolemiljøet. Dersom skolen er tvil må de avklare med de foresatte for å vurdere om dette er en henstilling om tiltak for å bedre elevens psykososiale miljø (§9a-3, tredje ledd).

I enkelte tilfeller vil det være naturlig å løse sakene på trinn-nivå, uten at det fattes enkeltvedtak, slik skolene også gjør.

Gjennomgangen vår kan imidlertid tyde på at det er utfordrende å finne ut hvor grensen går.

Skolene bør i fellesskap se nærmere på hva som er naturlige grenser her, men etter vår vurdering bør rektor som hovedregel være orientert/varslet i saker der krenkende adferd rapporteres/oppdages. Rektor har totalansvaret for skolen, er den som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak, og bør derfor ha kjennskap til dette.

**Vi anbefaler** kommunen vurdere å etablere en fast praksis der rektor automatisk orienteres/varsles i enkeltsaker om elevens psykososiale miljø som løses på trinnet.

Dersom skolen oppdager krenkende adferd er det ikke noe krav om at skolen skal fatte enkeltvedtak (se figur over). Lovkravet inntreffer når foresatte/elev ber om dette.

Gjennomgangen vår tyder på at skolene ikke praktiserer dette skillet. I sakene vi har gjennomgått har det vært en miks av saker der henstillingen har kommet fra foreldre/elev og der krenkende adferd er oppdaget av skolen. I noen tilfeller har sakene vært oppdaget av skolen, lærer tatt kontakt med foresatte, og på bakgrunn av dette har foresatte bedt om tiltak. Vår gjennomgang tyder på at det først og fremst er sakenes alvorlighetsgrad/kompleksitet som har vært avgjørende for om skolene har fattet enkeltvedtak, ikke hvem som har avdekket saken.

Etter vår vurdering virker dette å være en fornuftig måte å håndtere sakene på, selv om skolene formelt sett kunne latt være å fatte enkeltvedtak i saker de selv avdekker. Vi

ønsker samtidig å understreke at dette ikke fratar skolene å følge opp en sak på en skikkelig måte, og i noen tilfeller vil tiltakene som settes i verk kreve at skolene fatter enkeltvedtak.

**Krenkende adferd trenger ikke å være mobbing.** Et annet moment vi ønsker å fremheve er at det ser ut til at skolene i stor grad setter likhetstegn mellom mobbing og krenkende adferd, og at det må være en definert mobber (e) for at det skal kunne fattes et enkeltvedtak. Dette kan være én mulig årsak til at tersklene for å fatte enkeltvedtak noen ganger oppleves å være for høy.

Det er først og fremst er elevenes opplevelse av det psykososiale miljøet som vurderes, og da trenger det verken være en mobber eller et mobbeoffer. Denne nyansen støter vi sjelden på i mobbeplanene og i skolenes fremstilling av enkeltsaker.

I gjennomgangen finner vi også enkelte **forbedringspunkter i tilknytning til saksbehandlingen**. Vi gjengir dette under.

**Saksbehandlingstid i forbindelse med enkeltvedtak.** Tilbakemeldingene tyder på at saksbehandlingstiden er innenfor reglene i forvaltningsloven og kommunens egne retningslinjer (30 dager). Men fordi det i flere vedtak ikke er dokumentert når henstillingen er mottatt eller krenkende adferd oppdaget, er det umulig å verifisere dette.

I enkelte saker kan det se ut som hendelsene har pågått en stund, for eksempel gjentatt ertering. Når det da ikke står noe om dette er første gang skolen hører om saken, eventuelt hva skolen eventuelt har foretatt seg tidligere, eller dato for henstilling, blir det vanskelig å vurdere om skolen har tatt tak i saken på rett måte.

**Vi anbefaler** skolene å dokumentere når henstillingen kommer eller når krenkende adferd oppdages, både innholdet i henstillingen og tidspunktet for denne.

Det er ikke noen spesifikke krav om dette i opplæringsloven eller forvaltningsloven, men er etter vårt skjønn er det i tråd med alminnelig forvaltningspraksis å gjøre det. Uten en slik dokumentasjon vil det eksempelvis være vanskelig for en klageinstans å vurdere saksbehandlingstiden, og om denne er i tråd med gjeldende lovkrav og retningslinjer. Det er også en viktig forutsetning for skolens og kommunens styring og internkontroll på feltet.

**Dokumentasjon i forbindelse med enkeltvedtak.** Etter vår vurdering er dokumentasjonen for knapp i enkelte saker, og gir ikke et godt nok bilde av hvorfor vedtaket er fattet og hva som ligger til grunn for de prioriterte tiltakene.

Intervjuene kan tyde på at skolene gjør en del undersøkelser og samler inn data om de faktiske forholdene, men ofte står ikke dette i enkeltvedtaket. Samtidig tyder dataene på at det er forskjeller mellom skolene mht. hvor grundig de undersøker enkeltsakene.

**Vi anbefaler** skolene å sørge for en tilstrekkelig utredning av enkeltsakene, og at de samtidig synliggjør hvilke undersøkelser som er gjort og sørger for en bedre dokumentasjon av de faktiske forholdene i saken.

Et minstemål av dokumentasjon er nødvendig for at det skal være mulig å følge de vurderingene som er gjort. Mange saker er ikke alltid slik de fremstår umiddelbart, og en god beskrivelse av de faktiske forholdene vil bidra til å styrke de rettslige vurderingene i saken. Det vil også kunne bidra til at tiltakene blir mer målrettede i forhold til den beskrevne situasjonen.

God dokumentasjon i forbindelse med vedtaket er etter vår vurdering sentralt for at en eventuell klageinstans i etterkant skal kunne forstå hvorfor vedtaket er fattet og hvorfor skolen har prioritert de valgte tiltakene. Det er også mest ryddig mht. kommunikasjonen med elev og elevens foresatte, og vil kunne være av stor verdi ved rektorskifte eller dersom saken senere skulle blusse opp igjen.

**Utsendelse av enkeltvedtak.** Vi får opplyst at rektor ved Vigrestad skole at han ved ett eller to tilfeller har sendt enkeltvedtak til både mobber og mobbeoffer. Han gir uttrykk for at han er usikker på om er riktig å gjøre det på den måten.

Dette er ikke en korrekt sakshåndtering, det er som regel bare den som har opplevd krenkende adferd som er part i saken, og det er bare denne som skal ha kopi av vedtaket. Dersom tiltaket gjelder en annen elevs rettigheter eller plikter, må skolen fatte et eget enkeltvedtak om dette ([eksempler på dette i faktadelen](#)).

Vi ønsker samtidig å berømme rektoren for å dele dette med oss, for det kan tenkes at andre rektorer sitter på en lignende usikkerhet.

De fleste mobbesakene er av en slik karakter at det ikke er naturlig å fatte et eget enkeltvedtak for mobber eller den som er utpekt som mobber. Et sentralt spørsmål blir da: Har ikke skolene en plikt til å informere den andre parten om hva som skjer i saken? Og hvilken informasjon kan gis til denne elevens foresatte?

Etter vår vurdering kan skolen informere om at det er fattet et enkeltvedtak eller ikke, og om skolen vurderer partens handlinger som krenkende eller ikke<sup>1</sup>. Vanligvis vil både den anklagede og dennes foreldre være kalt inn til samtaler i forbindelse med undersøkelsen. Da er det også naturlig at disse får informasjon om hva skolen har konkludert med i etterkant.

Det er viktig å presisere at det er selve konklusjonen vi sikter til, ikke hvilke tiltak skolen har satt i verk, eller andre opplysninger om eleven som blir krenket.

---

<sup>1</sup> Se hjemmelsgrunnlag i faktadelen.

Informasjon om tiltak vil bare være relevant i de tilfeller der mobber har en rolle i tiltaket, for eksempel dersom samtaler med mobber er et av tiltakene.

**Vi anbefaler** kommunen å presisere i retningslinjene at hovedregelen er at det bare er den som har opplevd krenkende adferd som er part i saken, og at det skal fattes et eget vedtak dersom vedtaket griper inn i rettigheter og plikter til de andre partene i saken (jf. forklaring).

Kommunen bør også utarbeide retningslinjer for hvilken informasjon den anklagede part ( og dennes foresatte) skal få i såkalte mobbesaker.

**Evaluering.** Vedtakene evalueres i varierende grad og det finnes sjelden skriftlige evalueringer av tiltakene. Kommunens retningslinjer legger opp til at det skal være evalueringer, og etter vår vurdering bør disse være skriftlige. Det bør fremgå når tiltaket er evaluert og hvem som har evaluert.

**Vi anbefaler** skolene å ha skriftlige evalueringer av enkeltvedtakene, der det fremgår hvem som har evaluert tiltakene og når de er evaluert. Tiltakene bør evalueres av skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av tiltakenes effekt og hva som eventuelt skal gjøres videre.

Det finnes ikke noe lovkrav eller andre føringer som sier at evalueringene skal være skriftlige, men vi mener at også dette er i tråd med alminnelig forvaltningspraksis.

Det sentrale med et enkeltvedtak er å sikre eleven et godt psykososialt skolemiljø. En evaluering er en vurdering av om tiltakene har hatt den ønskede effekten, og markerer en avslutning eller videreføring av tiltakene, alt etter hvordan de har virket. Tiltakene bør evalueres av både skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av hva som skal gjøres videre. Dette mener vi skaper en ryddighet i kommunikasjonen mellom partene, og er nyttige erfaringer å bygge videre på dersom en sak senere skulle eskalere.

I tillegg er skriftlige evalueringer viktige for at klageinstanser eller andre skal kunne vurdere skolens handlinger, for eksempel mht. om tiltakene har virket og om saken er avsluttet.

**Holdninger til mobbing.** Både intervjuer, retningslinjer, plandokumenter og saksgjennomgang tyder på at det er nulltoleranse overfor mobbing og at det er stor oppmerksomhet omkring å forebygge mobbing og ta tak i slike saker når de oppstår. Det er jevnlig oppmerksomhet omkring temaet i kommunen, og man sikrer bred involvering i dette arbeidet (skoleledelse, lærere, elever og foresatte).

Det er grunn til å tro at den jevnlige dialogen om temaet i seg selv er kompetansfremmende.

**Kompetanse for å håndtere mobbesaker.** De aller fleste av våre utvalgte saker synes å være løst, noe som er en indikasjon på at kompetansen på feltet er god i kommunen.

Samtidig tyder saksgjennomgangen på at skolene og kommunen har et forbedringspotensial på noen områder. Det er knyttet til skriftlighet og kommunikasjon i forbindelse med enkeltvedtak, og at man får en mer felles forståelse i kommunen av hvordan sakene skal håndteres, og en felles forståelse av tersklene for å fatte enkeltvedtak. Kort sagt: At kommunen sikre en mest mulig lik forvaltning i forbindelse med skolenes håndtering av enkeltsaker og en felles forståelse at krenkende adferd ikke nødvendigvis trenger å være mobbing.

**Rutiner.** Det finnes både felles kommunale retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå kommune, samtidig som skolene har egne handlingsplaner mot mobbing. Intervjuene tyder på at de utvalgte skolene først og fremst bruker egen handlingsplan i forbindelse med håndtering av enkeltsakene, slik de kommunale retningslinjene legger opp til.

Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å endre praksisen på dette feltet. Vi tror det er bedre å benytte kommunens felles retningslinjer i forbindelse med håndteringen av enkeltsakene, og ikke de skolevise mobbeplanene.

**Vi anbefaler** kommunen å etablere en fast praksis der det er kommunens felles retningslinjer som skal legges til grunn for skolenes håndtering av enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale miljø.

Hovedårsaken til denne anbefalingen er at skolens forvaltningspraksis er ulik i forbindelse med håndtering av enkeltsaker, noe vi ikke ser noen grunn til at det skal være. Forvaltningen av regelverket bør være mest mulig lik, og vi tror at bruk av felles retningslinjer i forbindelse med håndtering enkeltsaker vil føre til en likere praktisering.

---

#### ANBEFALINGER OPPSUMMERT

---

**Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på skolenes terskler for å fatte vedtak i enkeltsaker vedrørende elevenes skolemiljø.

**Vi anbefaler** kommunen vurdere å etablere en fast praksis der rektor automatisk orienteres/varsles i enkeltsaker om elevens psykososiale miljø som løses på trinnet.

**Vi anbefaler** skolene å dokumentere når henstillingen kommer eller når krenkende adferd oppdages, både innholdet i henstillingen og tidspunktet for denne.

**Vi anbefaler** skolene å sørge for en tilstrekkelig utredning av enkeltsakene, og at de samtidig synliggjør hvilke undersøkelser som er gjort og sørger for en bedre dokumentasjon av de faktiske forholdene i saken.



**Vi anbefaler** kommunen å presisere i retningslinjene at hovedregelen er at det bare er den som har opplevd krenkende adferd som er part i saken, og at det skal fattes et eget vedtak dersom vedtaket griper inn i rettigheter og plikter til de andre partene i saken (jf. forklaring)

- Kommunen bør også utarbeide retningslinjer for hvilken informasjon den anklagede part (og dennes foresatte) skal få i såkalte mobbesaker der vedtaket ikke griper inn i andre parters rettigheter og plikter.

**Vi anbefaler** skolene å ha skriftlige evalueringer av enkeltvedtakene, der det fremgår hvem som har evaluert tiltakene og når de er evaluert. Tiltakene bør evalueres av skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av tiltakenes effekt og hva som eventuelt skal gjøres videre.

**Vi anbefaler** kommunen å etablere en fast praksis der det er kommunens felles retningslinjer som skal legges til grunn for skolenes håndtering av enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale miljø.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*Rådmannens kommentar, datert 11.10.16.*

## **Status skulemiljø i Håskulen**

Mobbing er eit alvorleg samfunnsproblem og rådmannen har stort fokus på dette i Hå. Orienteringen nedanfor påpeiker viktigheten av arbeidet for å førebyggja og handtera mobbing. Dette skal ha den aller høgste prioritet i skule og barnehage.

Håskulen har hatt og har eit sterkt fokus på mobbeproblematikken i skule og barnehage. Ein nullvisjon er eit klart mål. Både skulane, kommuneniået og Jærskulen arbeider intensivt for å forebyggja og handtera uønska hendingar og mobbing.

Det viktigaste arbeidet skjer kvar dag. Skulen og lærarane i kommunen har eit stort fokus på å gje elevane eit trygt skulemiljø. Kvar skule har sin eigen mobbeplan som inneheld prosedyrar og aktivitetar for å sikra ei trygt skulemiljø. Skulane i Nærøkrinsen har laga ein felles mobbeplan. Dette for å kunna ha felles fokus og haldningar, også i overgangsarbeidet mellom barne og ungdomsskule.

I desse dagar har skulekontoret oppfølging av skulane. Her vil vi ha eit tydeleg fokus på arbeidet som skulane gjer på dette området.

Regjeringa har, saman med mange organisasjonar lansert prosjektet «Partnerskap mot mobbing». Hå har saman med Klepp kommune vedteke at alle skulane og barnehagane skal delta i dette prosjektet. Utval for opplæring og kultur ber barnehagane og skulane om å laga eit partnerskap mot mobbing det komande barnehage- og skuleåret. I kommunen vil utvalet, barn og unges kommunestyre, ungdomsrådet, kommunalt foreldretval og fagorganisasjonane engasjera seg. I barnehagane og skulane ber me styrar og rektor, tillitsvald, FAU, elevråd og dei eldste barna i barnehagen om å engasjera seg, og oppretta eit partnerskap og utfordrar samarbeidsutvala/driftsstyre til å vedta partnerskapet.

Hå skal saman med Klepp arrangera eit stormøte eit stormøte for rektorar, rådsorgan frivillege organisasjonar og liknande. Her vil ein ha eit felles fokus på mobbing og vi vil prøva å danna ei bru frå skule til fritid, gjennom partnerskap mot mobbing.

Rogaland Revisjon hadde i vår ein internrevisjon av arbeidet med trygt skulemiljø. Rektorkollegiet vil utover hausten og vinteren arbeida saman om funna i internrapporten som Rogaland Revisjon gjorde og korleis me kan få felles praksis og imøtekoma innspela og vurderingane frå revisjonen. Elevens rett på eit trygt skulemiljø er tydeleg kommunisert. Saman med at det nå kjem kjem endringar i lov- og regelverket, er det sett i gang eit felles utviklingsarbeid for Jærskulekommunane. Dette arbeidet inneheld fleire moment.

## **Digitalt system**

Det blir arbeidd med to, digitale plattformar som blir kommunane sitt system for førebygging, handtering og medverknad knytt til krenkingar og mobbing. Eit system for

skule, og eit tilsvarande for barnehage. Her vil elevar, foreldra, tilsette og andre ha enkel tilgang på informasjonen dei treng på dette området. Det er god framdrift i arbeidet med systemet, men endeleg utrulling vil skje når dei nye reglane frå regjeringa er vedtekne. Alle barnehagestyrarar og rektorar i Jærskulekommunane er kalla inn til møte 16.11. Her er agendaen å bli kjent med den digitale løysinga som utgangspunkt for å starte arbeidet med implementering av systemet.

- **Styrka fokus og oppfølging**

Det felles systemet er utgangspunkt for arbeidet mot mobbing i barnehagane og i skulane, og for oppfølginga av desse frå barnehage- og skulefagleg nivå i kommunane. Målet er å vidareutvikle og kvalitetssikre slik at alle barnehagar og skular har ein sterk kultur for å førebyggja og handtera mobbing.

- **Mobbeknapp på skulane sine nettstader**

Styringsgruppa for Jærskulen utgreier om det bør innførast ein "mobbeknapp" på skulane sine nettstader for melding av trakassering og mobbing. Hensikta er å leggja til rette for at foreldra og elevar enkelt skal kunne melde til rektor. I første omgang blir erfaringar frå kommunar som har ei slik løysing innhenta. Desse erfaringane blir så tatt vidare som utgangspunkt for involvering av rektorane i dei fire Jærskulekommunane. Det blir og sett på korleis ein mobbeknapp kan koplast saman med kvar kommune sitt digitale kvalitetssystem.

- **«Beredskapsteam mot mobbing» i skulen**

Dei aller fleste mobbesaker blir handtert godt på skulenivået. Nokre få saker viser seg av ulike grunner å vera så krevjande at det kan vera tenleg å bringe inn spesiell kompetanse.

Beredskapsteam mot mobbing er ei ordning som har utspring i eit samarbeidsprosjekt mellom *Foreldreutvalet for grunnopplæringa (FUG)* og *KS*. Fleire kommunar i landet, mellom anna Eigersund, har sidan 2012 fått gode erfaringar med ordninga. Teama er samansett på litt ulike måtar frå kommune til kommune, men inkluderer kommunalt tilsette med relevant og utfyllande fagbakgrunn.

Beredskapsteamet mot mobbing skal ikkje overta skulen og skuleleiinga sitt ansvar for å handtere mobbesaker, men skal kunne bidra i krevjande saker etter ønske frå føresett/ elev, skulen eller kommunalsjef. Dette kan vere saker der føresett/ elev opplever at dei ikkje får den hjelpa og støtta dei treng frå skulen, saker der løysinga ligg heilt eller delvis utanfor skulen sitt mandat, eller der skulen har behov for rettleiing utanfrå.

Det blir utreia korleis eit beredskapsteam mot mobbing i Jærskulen kan organiserast som ein prøveordning frå våren 2017 til hausten 2018.

# RAPPORTEN

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvordan Hå kommune sikrer elevene et godt psykososialt miljø på skolene. Mandatet for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 24.02.16. I møtet ble det gitt uttrykk for at man ønsket at hovedvekten av prosjektet skulle være rettet mot skolenes håndtering enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale skolemiljø, såkalte mobbesaker.

I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke rutiner har Hå kommune for å sikre et godt psykososialt miljø på skolene?
- Hvordan arbeider skolene konkret med mobbesaker?
- Blir arbeidet med mobbesaker utført i tråd med gjeldende lovverk?
- Hvordan sikrer kommunen at skoleansatte har tilfredsstillende kompetanse til å håndtere mobbesaker?

Kontrollutvalget ønsket at forvaltningsrevisjonen også skulle rette oppmerksomhet omkring holdninger til rektor og lærer.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER/FØRINGER

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til elevens psykososiale skolemiljø. Det fysiske skolemiljøet er ikke vurdert. Vi har sett på de offentlige skolene i kommunen.

Normalt legger vi hoveddelen av revisjonskriteriene i vedleggsdelen. I denne rapporten gjør vi et unntak fordi vi tror disse kan ha betydelig informasjonsverdi for leseren

### 1.2.1 KAPITTEL 9A I OPPLÆRINGSLOVEN, OM ELEVENES SKOLEMILJØ

**§ 9a-1.** *Generelle krav. Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring*

**§ 9a-3.** *Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.*

*Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.*

*Dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende adferds som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, vil det likevel kunne klages etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.*

Formålet med opplæringsloven kapittel 9a er å gi elever i grunnskole og videregående opplæring et minst like godt vern av sitt miljø som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven. Retten etter § 9a-1 er en individuell rettighet. Det avgjørende i vurderingen er om elevens rett er oppfylt er virkingen miljøet har på den enkelte elevens helse, trivsel og læring.

**Definisjon av psykososialt læringsmiljø.** I departementets veileder til § 9a -<sup>32</sup> er psykososialt miljø definert slik:

- *Med psykososialt miljø menes her de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om elevenes opplevelse av lærings situasjonen.*

## 1.2.2 ELEVENES SUBJEKTIVE OPPFATNING AV SKOLEMILJØET SKAL LEGGES TIL GRUNN

I Utdanningsdirektoratets rundskriv fra 2010<sup>3</sup> sies det noe om den vurdering som skal ligge til grunn for et enkeltvedtak. Vurderingen skal være **basert på elevens subjektive oppfatning**, er at en elevs påstand om at hans/hennes psykososiale miljø ikke er godt nok, ikke kan avvises med en henvisning til at de andre elevene mener at miljøet er godt eller at Elevundersøkelsen viser at det er lite mobbing på skolen. Vurderingen av hvorvidt elevens rett ikke er oppfylt skal gjøres med utgangspunkt i eleven, og er individualisert. **To elever i samme klasse kan ha en ulik oppfatning av om det psykososiale miljøet er i overensstemmelse med § 9a-1. Noen tåler mer enn andre, og noen tåler mindre.**

Hvordan eleven opplever det psykososiale miljøet kan avhenge av elevens alder, oppvekst og oppdragelse, om eleven har blitt utsatt krenkelser tidligere og elevens personlige forutsetninger for øvrig. **Dersom en elev opplever en handling eller et utsagn som krenkende, skal dette ikke bagatelliseres.** Dersom en elev føler reell frykt for andre, vil det kunne være en ny krenkelse om eleven blir møtt med utsagn som "dette må du tåle". Skolen må gjøre det den kan for sette en stopper for årsaken til frykten. Her vil skolens **undersøkelsesplikt** etter § 9a-3 annet ledd pålegger, for eksempel læreren, en plikt til å finne ut av hva som har skjedd. Det understrekes at kravet i § 9a-1 må suppleres med § 9a-3 første ledd om at miljøet skal være slik at eleven opplever trygghet og sosial tilhørighet. Ingen elever skal måtte grue seg for å gå på skolen på grunn av et ikke tilfredsstillende psykososialt miljø.

<sup>2</sup> [Departementets veileder](#)

<sup>3</sup> [Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2010](#)

**Lovbrudd foreligger når elevens rett etter § 9a-1 ikke er oppfylt.** I alle tilfeller når elevens rett ikke oppfylles vil det foreligge et lovbrudd og skolen skal da gripe inn slik at elevens rett oppfylles. Det blir ikke et spørsmål om hvilke tiltak skolen har iverksatt, men et spørsmål om elevens rett er oppfylt. **Så lenge eleven har en subjektiv oppfatning av at det psykososiale miljøet ikke fremmer hans/hennes helse, trivsel eller læring, har skolen en plikt til å rette dette.**

Paragraf 9a-1 og 9a-3 må ses i sammenheng. Paragraf 9a-1 inneholder den overordnede vurderingsnormen, og denne bestemmelsen skal også trekkes inn i vurderingen av de øvrige bestemmelsene, herunder § 9a-3. Paragraf 9a-3 oppstiller særskilte plikter for skolen og skolens ansatte ved brudd på § 9a-1.

**Det er fastsatt i § 9a-3 annet ledd at alle ansatte ved skolen har en handlingsplikt** når de har kunnskap om eller mistenker at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. *Kunnskap om* betyr at den ansatte faktisk vet at elev blir utsatt for ikke akseptert atferd fra elever, lærere eller andre ved skolen. Dette kan være hendelser som den ansatte selv er vitne til, eller blir fortalt om.

**Paragraf 9a-3 tredje ledd gjelder de tilfellene der foreldrene eller eleven mener det psykososiale miljø ikke er i samsvar med § 9a-1.** Eleven og foreldrene gis her en rett til å henstille om tiltak og pålegger skolen en plikt til å behandle henstillingen som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vurderingstemaet som skal legges til grunn i tredje ledd skal være om elevens rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, er oppfylt. Dersom dette ikke er tilfelle er det et lovbrudd og skolen plikter å sette i verk tiltak slik at elevens rett etter § 9a-1 oppfylles. Det understrekes at § 9a-3 tredje ledd ikke bare gjelder ved mobbing og lignende, men gjelder for *"tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet"* og dette gjelder også elevens oppfatning av læringsmiljøet.

### 1.2.3 HENSTILLING OM ENKELTVEDTAK

**Hovedregelen er at tilfeller der elev/foreldre ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, skal oppfattes som henstillinger etter § 9a-3, tredje ledd.** Det er tilstrekkelig at eleven/foreldrene påpeker at det psykososiale miljøet ikke oppfyller kravene i § 9a-1, og ber om at skolen iverksetter tiltak for å rette på dette. Det er ikke nødvendig at eleven/foreldrene skisserer hvilke tiltak de ønsker eller at de henviser til opplæringsloven kapittel 9a. Terskelen for at noe er en henstilling er lav.

Ifølge direktoratets rundskriv (del 5.2) har skolen **en ubetinget plikt til å behandle alle henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, fra elever eller foreldre, i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven<sup>4</sup>.** Det gjelder uavhengig av hvor stort eller lite bruddet på elevens rett etter 9a-1 er.

<sup>4</sup> Kilde: Utdirs rundskriv. Henstillinger om enkeltvedtak kan både være muntlige og skriftlige, men en skriftlig henvendelse er bedre for etterprøvbareheten.

**Veiledning og avklaring.** Dersom skolen er i tvil om en henvendelse fra eleven/foreldrene er en henstilling etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen ta kontakt med foreldrene/eleven for å avklare dette. Direktoratet understreker at alle henstillinger, også muntlige, skal tas på alvor og utredes. Dette er en del av skolens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17. Skolen har også en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 i slike saker. En del av dette kan være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a, og spørre om dette er en henstilling om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd.

For at skolen skal kunne ha grunnlag for å iverksette adekvate/forsvarlige tiltak, bør eleven eller foreldrene i størst mulig grad redegjøre for de faktiske forholdene i saken. Dersom det er mulig, bør det også opplyses hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker at skolen skal sette i verk. Det er imidlertid ikke alltid slik at elever eller foreldre har en klar formening om hvilke tiltak som vil være de rette å sette i verk for å oppfylle lovens krav til det psykososiale miljøet. Det er derfor tilstrekkelig at problemet er klargjort, og at det i utgangspunktet overlates til skolen å vurdere hvilke tiltak som er best egnet til å løse problemet. Dette samsvarer også med at det er skolen som er nærmest til å vurdere hvilke tiltak som vil kunne være aktuelle å iverksette.

Vedtaket skal alltid konkludere med om elevens psykososiale miljø er tilfredsstillende eller ikke, og begrunnes i elevens opplevelser som kan være individuelle, mht. dette.

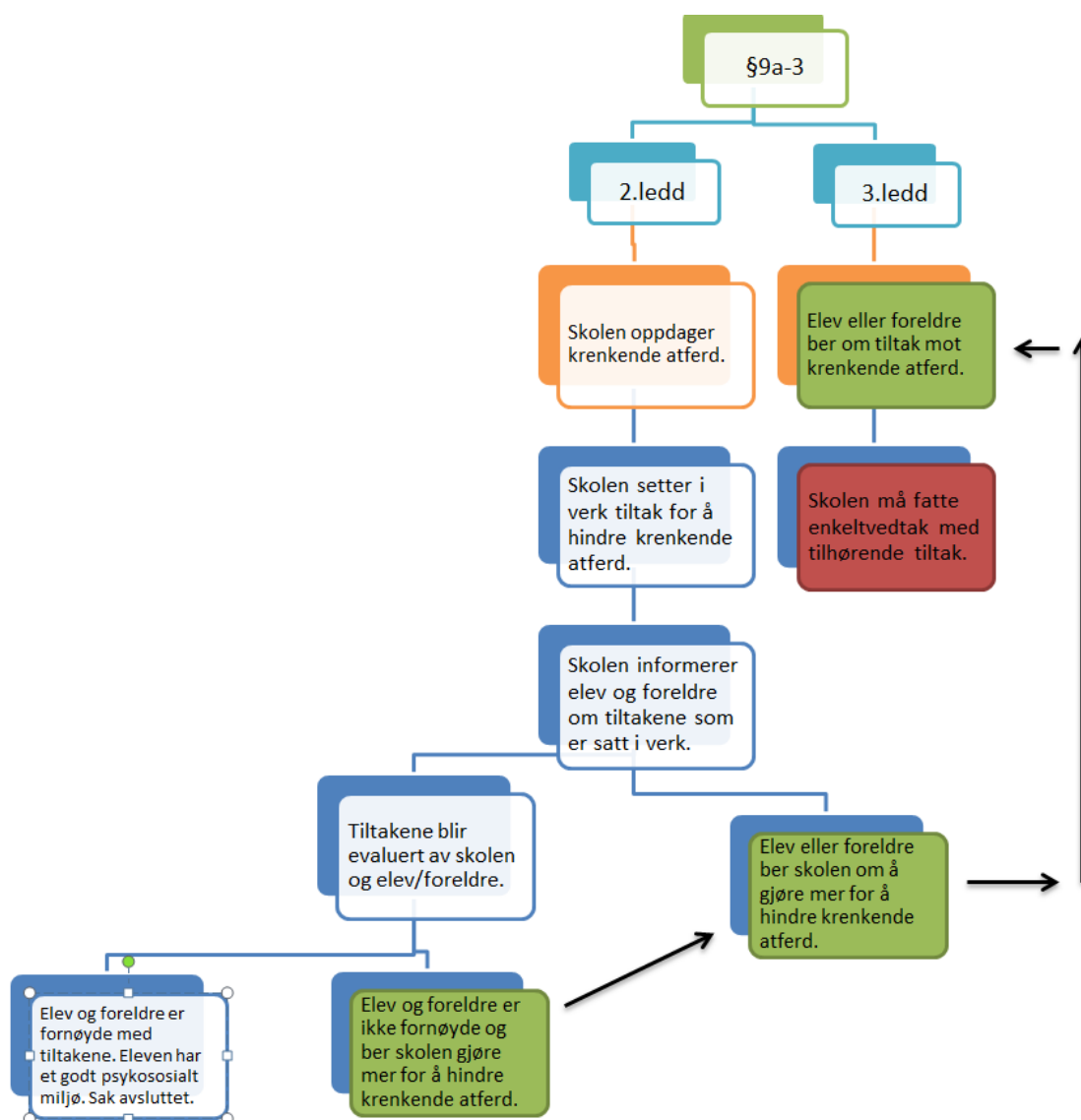
**Loven stiller ikke like strenge krav til å fatte enkeltvedtak om det er skolens ansatte som oppdager at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.** Det er ikke formulert noe krav i § 9a-3, annet ledd, om at skolen må fatte et enkeltvedtak i slike saker, slik man må når det er en foresatt /elev ber om tiltak etter 9a-3, tredje ledd.<sup>5</sup> Dette fratår ikke skolen ansvaret for å følge opp på en adekvat måte. I noen tilfeller vil tiltakene skolen setter i verk kreve at det treffes enkeltvedtak. Gangen i saker som avdekkes av skolen og i saker der foreldre eller elev ber om tiltak, kan fremstilles som i figuren under<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Jf. rundskriv.

<sup>6</sup> Kilde: Fylkesmannen i Rogaland.





Det er rektor som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak og som har ansvaret for å fatte vedtaket.

#### 1.2.4 SAKSBEHANDLINGSTID

I saker etter § 9a-3 tredje ledd skal skolen "snarast mogleg" fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven. Hva som vil være "snarast mogleg" må vurderes konkret i den enkelte saken. Dette vil avhenge av blant annet alvorlighetsgraden i det forholdet som eleven og foreldre vil ha endret. Dess alvorligere forholdet er, dess strengere krav vil settes til hvor fort et enkeltvedtak må være fattet.

Dersom det foreligger alvorlig fare for liv og helse må det settes i verk tiltak umiddelbart. I noen saker kan det være at behovet for å utrede saken før enkeltvedtak fattes gjør at det vil ta litt tid før det kan fattes et enkeltvedtak. I alle saker må behovet for at enkeltvedtaket fattes så fort som mulig ses i forhold til hvor mye utredning som er nødvendig

for at enkeltvedtaket kan fattes på et forsvarlig grunnlag. At saken skal behandles snarest mulig betyr at henstillinger fra elever og foreldre vedrørende det psykososiale miljøet skal prioriteres høyt.

Dersom saken ikke behandles innen fire uker, skal det sendes et foreløpig svar med en begrunnelse om hvorfor saken tar lenger tid<sup>7</sup>.

### 1.2.5 KRAV TIL UNDERSØKELSER/UTREDNINGER

Paragraf 9a-3 inneholder ikke noen særskilte krav til hva skolen må undersøke før det fattes enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd<sup>8</sup>. I forvaltningsloven § 17 kreves det at skolen må sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Skolen må sørge for at følgende er tilstrekkelig utredet:

- de faktiske forhold
- de rettslige forhold
- vurderingene knyttet til de faktiske og rettslige forhold

Skolen må foreta en konkret undersøkelse av de faktiske forholdene i saken, blant annet bakgrunnen for henstillingen, hva som har skjedd og hvem som er involvert i saken. Det er ikke alltid saken er slik den fremstår umiddelbart.

Utredningen av de **rettslige forhold** innebærer at det ses på vilkårene for at eleven har rett til at det iverksettes tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, og eventuelt hvilke tiltak eleven har rett på. Utredningen av vurderinger innebærer at det utredes nærmere på bakgrunn av både faktiske og rettslige forhold hvilke tiltak vedrørende det psykososiale miljøet som skal iverksettes i den aktuelle saken. Hvor mye saken må utredes, vil være en konkret og skjønsmessig vurdering.

For at enkeltvedtaket skal inneholde tiltak som er egnede til at elevenes psykososiale miljø oppfylles, er det viktig at saken er forsvarlig utredet. Et vedtak som fattes uten at saken er utredet kan være problematisk. Samtidig kan ikke skolen bruke for lang tid. Det skal snarest mulig fattes et enkeltvedtak og det forventes derfor at skolen starter utredningen av saken umiddelbart.

## 1.3 METODE OG UTVALG

Vi har gått gjennom en rekke dokumenter fra kommunen, som retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå-skolen, skolenes handlingsplaner mot mobbing, ordensreglement osv.

<sup>7</sup> Dette står også i kommunens retningslinjer for håndtering av enkeltsaker, bare det her opereres med 30 dager, ikke fire uker.

<sup>8</sup> Rundskriv og veileder.

Vi har valgt ut tre skoler som er gjort til gjenstand for en dypere undersøkelse i denne gjennomgangen. De tre skolene er:

- Varhaug skule
- Motland skule
- Vigrestad storskule

Bakgrunnen for dette utvalget kan leses i [metodekapittelet](#) i vedleggsdelen.

Vi bad skolene om å få oversendt alle saksdokumentene i saker om psykososialt skolemiljø (Opplæringsloven § 9A-3, andre og tredje ledd) i tidsrommet 2013-2015. Vi presiserte at det var dokumentasjonen av saksgangen i disse sakene vi var ute etter, dvs. fra elev/foresatt ber om tiltak eller gjennom at ansatt ved skolen oppdager eller mistenker mobbing, til den videre oppfølgingen i saken (møter, eventuelt enkeltvedtak og eventuell evaluering).

Deretter gikk vi gjennom alle sakene og vurderte skolenes håndtering av sakene opp mot lovverk og kommunens retningslinjer. Etter gjennomgangen gjennomførte vi intervjuer med et utvalg fra skolenes ledelse og et utvalg ansatte (lærere, tillitsvalgte, sosiallærer) fra hver skole. Til slutt intervjuet vi et par representanter fra FAU ved hver skole. Hensikten med dette var å få inn brukerstemmen i prosjektet. Ved Vigrestad storskule utvidet vi antallet representanter fra to til fire, fordi det fremkom enkelte påstander vi ønsket å undersøke nøyere og sikre et bedre datagrunnlag.

## 1.4 DEFINISJONER

Skolen har en handlingsplikt dersom man oppdager at elever blir utsatt for krenkende utsagn eller handlinger. Eksempler på dette er mobbing, diskriminering eller rasisme, men utgangspunktet er elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet.

**Definisjon på mobbing**, hentet fra Kunnskapsdepartementets veileder til opplæringsloven kapittel 9a - elevenes skolemiljø:

- En person blir mobbet når han eller hun, gjentatte ganger og over tid, blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere personer. Det er en negativ eller aggressiv handling når noen med vilje påfører en annen person skade eller smerte – ved fysisk kontakt, ved ord eller på andre måter. For å kunne bruke betegnelsen mobbing skal det også være en viss ubalanse i makt- og styrkeforholdet: den som blir utsatt for de negative handlingene, har vanskelig for å forsvare seg og er noe hjelpeløs overfor den eller de som plager ham eller henne.
- Etter denne definisjonen, som også blir brukt internasjonalt, er mobbing kjenne-tegnet av disse tre kriteriene: 1) Det dreier seg om aggressiv eller ondsinnet adferd, som 2) gjentar seg og varer ved over en viss tid 3) i en mellommenneskelig

relasjon som er preget av en viss ubalanse i styrke- eller maktforholdet. Mobbing inntreffer ofte uten noen åpenbar provokasjon fra offeret si side.

- Loven omfatter både direkte mobbing, med etter måten åpne angrep på offeret, og indirekte mobbing, med sosial isolering og utestenging frå gruppa.

## 2 RUTINER OG PLANER

### 2.1 INNLEDNING

Vi gir en kort beskrivelse av kommunens og skolenes rutiner og planer på feltet, etter som neste del omhandler selve saksgjennomgangen, som vurderes i henhold til lover, forskrifter og rutiner.

Formålet med opplæringsloven kapittel 9a er å gi elever i grunnskole og videregående opplæring et minst like godt vern av sitt miljø som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven. Ifølge veileder til opplæringsloven må skolene ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing skal avdekkes og håndteres.

### 2.2 FELLES RETNINGSLINJER – SUPPLEMENT TIL SKOLENES PLANER

Hå kommune har felles retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå-skolen. Her står det innledningsvis at det nok *«har vært en varierende praksis når det gjelder håndtering av henvendelser til skolen om at elever utsettes for krenkende atferd fra andre i skolemiljøet eller mistanke om dette»*.

Det står videre at Hå-skolens praksis på dette feltet er forankret i den enkelte skoles handlingsplan mot mobbing. *«Dette heftet er derfor ment som en tilleggsoppsummering og veiledning om felles retningslinjer og prosedyrer for håndtering av slike saker på den enkelte skole. Målsettingen er at gode rutiner på dette området bidrar til en stadig tryggere og mer trivelig skolehverdag for alle elever. I tillegg er det et mål at heftet bidrar til at den enkelte skole videreutvikler sin praksis på dette feltet på en slik måte at ingen elever i Hå - skolen opplever å bli utsatt for uakseptabel og krenkende atferd»*.

I de felles retningslinjene gjengis sentrale deler opplæringslovens bestemmelser om elevenes psykososiale miljø og hvilke plikter skolen har. Her gjengis også de fire fasene når melding foreligger, som er Undersøkelse, Enkeltvedtak, Tiltak, Evaluering og innholdet i disse fasene. Retningslinjene inneholder også en egen del om forebygging og hvilke rolle ulike aktører har i forbindelse med å sikre et godt psykososialt læringsmiljø. Eksempler på aktører er skolen, foresatte, PPT og helsesøster.

### 2.3 HANDLINGSPLANER MOT MOBING

Gjennomgangen vår viser at alle skolene har egne handlingsplaner mot mobbing. De fem Nærbøskolene har en felles handlingsplan mot mobbing. Handlingsplanene inneholder forhold som<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Eksemplene er hentet fra Nærbøskolens handlingsplan mot mobbing.

- regler mot mobbing,
- definisjon på mobbing,
- den enkeltes ansvar for å forebygge og stoppe mobbing,
- Hvordan man skal avdekking av mobbing
- Digital mobbing
- Hvordan mobbesaker løses?
- Forebyggende arbeid
- Kontinuitet, dvs. at arbeidet med å forebygge, avdekke og stoppe mobbing må foregå kontinuerlig

Også de andre skolene i kommunen har utarbeidet egne handlingsplaner mot mobbing. I Varhaug skoles handlingsplan mot mobbing står det eksempelvis at når mobbing blir oppdaget skal ledelsen ved skolen bli orientert. Videre har skoleledelsen, fagarbeider og kontaktlærer ansvar for å sette i gang handlingsplanen mot mobbing og avklare de ulike ansvarsområdene. I første runde skal det gjøres undersøkelser for å sikre faktainformasjon, samtaler med den har blitt mobbet og samtaler med den/de som har mobbet. I handlingsplanen står det at man må huske på å dokumentere det man gjør, spesielt fra møter og avtaler.

## 2.4 VURDERING

Det finnes både felles kommunale retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå kommune, samtidig som skolene har egne handlingsplaner mot mobbing.

Intervjuene tyder på at de utvalgte skolene først og fremst bruker egen handlingsplan i forbindelse med håndtering av enkeltsakene, slik de kommunale retningslinjene legger opp til.

Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å endre praksisen på dette feltet. Vi tror det er bedre å benytte kommunens felles retningslinjer i forbindelse med håndteringen av enkeltsakene, og ikke de skolevise mobbeplanene.

**Vi anbefaler** kommunen å etablere en fast praksis der det er kommunens felles retningslinjer som skal legges til grunn for skolenes håndtering av enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale miljø.

Hovedårsaken til det er at håndtering av enkeltsaker dreier seg om hvordan regelverket forvaltes, og da ser vi ikke noen grunn til at det skal være skolevise forskjeller. Det er selvfølgelig fritt fram for kommunen og skolene å velge, men i gjennomgangen finner vi en del skolevise forskjeller mht. hvordan sakene håndteres. Også i kommunens retningslinjene pekes det på at skolenes praksis er ulik. Vi tror at bruk av felles retningslinjer i forbindelse med håndtering enkeltsaker vil fører til en likere praktisering av regelverket. Det er videre naturlig at disse retningslinjene utvikles og endres i fellesskap, basert på skolenes erfaringer i enkeltsaker.

Et annet moment vi ønsker å fremheve er at handlingsplanene (omtalt som handlingsplaner mot mobbing) bærer preg av at man først og fremst fokuserer på mobbing når man vurderer elevenes psykososiale miljø. Dette er ikke unaturlig, ettersom mobbing gjerne er den vanligste årsaken til at en elev opplever det psykososiale skolemiljøet som utrygt. Det er også gjerne det man fokuserer på i den offentlige debatten og rent språklig er det enklere å omtale sakene som mobbesaker enn som saker der elevene opplever krenkende adferd, eller saker der retten til et godt psykososialt miljø ikke er oppfylt.

Likevel er det viktig å understreke at det først og fremst er elevenes opplevelse av det psykososiale miljøet som vurderes, og da trenger det verken være en mobber eller et mobbeoffer. Denne nyansen støter vi sjelden på i mobbeplanene og i skolenes fremstilling av enkeltsaker, men den er noe tydeligere kommunisert i kommunens retningslinjer for håndtering av enkeltsaker.

En konsekvens av den rådende begrepsbruken i planer og enkeltsaker kan være at terskelen for å fatte enkeltvedtak blir for høy, og at skolene tenker at man må ha en definert mobber (e) for at det skal fattes enkeltvedtak. Dette finner vi også eksempler på i vår gjennomgang, noe vi går nærmere inn på i kapitlet under.

## 3 HÅNDTERING AV ENKELTSAKER

### 3.1 INNLEDNING

I behandlingen i kontrollutvalget ble det gitt uttrykk for at prosjektet skulle rette hovedfokus mot skolenes håndtering av enkeltsaker. Dette har vi gjort i denne delen.

Datagrunnlaget vårt er det totale antallet saker ved de tre skolene der det rapporteres om et utrygt skolemiljø ved de tre skolene, i tidsrommet 2013 - 2015.

Saksgjennomgangen viser at skolene også har sendt et fåtall saker fra 2016, som er en del av datagrunnlaget. Disse sakene er inkludert i gjennomgangen og supplert med intervjuer med skoleledelse, lærere/sosiallærer og FAU-representanter.

I gjennomgangen under presenterer vi først antallet saker ved den enkelte skole i det gjeldende tidsrommet. I de neste avsnittene går vi nærmere inn på skolenes håndtering av enkeltsaker i henhold til regelverk og rutiner. Dette er en observasjonsbasert eller empirisk styrt gjennomgang, noe som innebærer at vi ikke er innom alle punktene i de ulike fasene i behandlingen av enkeltsaker.

Med en observasjonsbasert fremstilling mener vi at vi trukket ut de områdene der saksgjennomgangen viser at skolene har størst utfordringer. Fremstillingen er derfor ikke balansert, men rettet mot de områdene med størst forbedringspotensial. Hensikten med dette er å begrense fremstillingen i omfang og samtidig gjøre den mest mulig læringsorientert.

### 3.2 TERSKLER FOR Å FATTE ENKELTVEDTAK

#### 3.2.1 ANTALL SAKER

I undersøkelsen har vi fått en oversikt over det totale antallet saker der det rapporteres om et utrygt psykososialt skolemiljø ved de tre skolene, i tidsrommet 2013-2015. Vi ser at skolene også har sendt saker fra 2016. Dette oppsummeres under:

- |                       |                                  |
|-----------------------|----------------------------------|
| • Motland             | 4 saker, hvorav 4 enkeltvedtak   |
| • Vigrestad storskule | 4 saker, hvorav 4 enkeltvedtak   |
| • Varhaug skule       | 17 saker, hvorav 16 enkeltvedtak |

I perioden har altså Varhaug fattet dobbelt så mange enkeltvedtak som de to andre skolene til sammen. Antallet elever ved Motland og Varhaug skole er omtrent lik og cirka dobbelt så høy som Vigrestad storskole (se tabell under).



Skole	Antall elever	Antall trinn
Motland	460	1.-7. klasse
Varhaug	440	1.-7. klasse
Vigrestad storskule	260	5.-10. klasse

### 3.2.2 HVORFOR SÅ STORE FORSKJELLER?

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvorfor det er så store forskjeller mellom de tre skolene, og det finnes naturligvis ingen «fasit» på hva som er rett antall. Men tallene og forskjellene er et godt utgangspunkt for refleksjon og analyse. Forskjellene kan være et uttrykk for at skolene har ulike terskler for å fatte enkeltvedtak, men det trenger ikke å være det. Det kan like godt tenkes å ha sammenheng med at det reelt sett er flere henvendelser om elever som er utsatt for krenkende adferd på Varhaug enn på de to andre skolene.

Det er vanskelig å «måle» terskler, men tilbakemeldingene i intervjuene med skoleledelse og skoleansatte kan tyde på at terskelen for å fatte enkeltvedtak er lavere på Varhaug enn de to andre skolene. På Varhaug er rektor involvert i de fleste sakene, og det fattes som regel enkeltvedtak. På Motland og Vigrestad er praksisen at de fleste henvendelsene om krenkende adferd håndteres på trinn- og lærernivå, og at rektor blir involvert dersom saken ikke løser seg eller man ikke «kommer til bunns i saken». Da er det vanlig at det fattes et enkeltvedtak.

Fra Motland skole utdypes dette slik<sup>10</sup>:

- En del saker løses gjennom enkeltsamtaler, da er dokumentasjonen en logg hos sosiallærer, og det fattes ikke vedtak. Et vanlig tiltak er å snakke med sosiallærer i en periode. Mange saker handler om at det er venner som er blitt uvenner, og som senere blir venner igjen. Vi kan ikke fatte vedtak hver gang venner blir uvenner. Det sitter langt inne hos oss. Ofte handler det om konflikter, det som starter som en mobbesak.
- Men når vi ikke kommer til bunns i saken eller når foreldrene ikke er fornøyde med håndteringen, og mener eleven mobbes, er det behov for enkeltvedtak. Da vil det også være et høyere behov for å dokumentasjon, for å vise den konkrete saksgangen.

Gjennomgangen kan tyde på at det enkelte ganger kan være vanskelig for skolene å ivareta lovens formalkrav når man samtidig ønsker å få til en best mulig løsning for elevene. Et eksempel: Det er utfordringer knyttet til relasjoner i en vennegjeng, der én føler seg spesielt utsatt. Dette meldes inn til skolen, som forsøker å redde situasjonen. Skolen opplever at situasjonen er fastlåst, og da ser man ikke noe annet alternativ enn å fatte enkeltvedtak. Dette fører i dette tilfellet til at en defineres som mobbet, mens de andre defineres som mobbere, noe som i ettertid ser ut til å bidra til at vennskapet ødelegges helt.

<sup>10</sup> Dette er ikke direkte sitat, derfor står det heller ikke i kursiv.

FAU-representantene på Varhaug gir uttrykk for at det er et godt miljø på skolen og at de tror det relativt høye antallet enkeltvedtak skyldes lav terskel. FAU-representantene mener det er positivt at terskelen er lav. Det blir pekt på at det da er større sjanse for at de alvorlige mobbesakene blir oppdaget. «*Vi tenker på den måten, det er godt at skolen bryr seg.*» Den andre representanten sa det slik: «*Det er bedre å skrive fem vedtak for mye enn ett for lite.*» Erfaringen med de sakene de kjenner, er at skolen tar raskt tak i saken og kontakter de involverte partene (elevene og foreldrene).

Også ved Motland skole gir FAU-representantene uttrykk for at de er fornøyde med hvordan skolen håndterer mobbesaker og de har inntrykk av at skolen tar tak i og løser sakene fort, selv om de ikke har hatt befatning med så mange saker.

Ved Vigrestad storskole gir FAU-representantene et annerledes bilde. Her opplever man at terskelen for å fatte enkeltvedtak noen ganger er for høy:

- Det vises til noen eksempler der foreldre har tatt kontakt med skolen angående et ugreit skolemiljø, der de opplever at de ikke blir hørt eller tatt på alvor med en gang, og der det ikke fattes enkeltvedtak. De opplever at de må «kjempe» for å nå frem og bli hørt: «*Foreldrene følte at ungene ikke hadde det godt på skolen. De snakket med lærere og rektor, men ingenting ble gjort. Det ble først behandlet når de meldte saken med henvisning til opplæringsloven 9A3, tredje ledd. Da tok skolen virkelig tak i det, de fulgte mobbeplan, og det fungerte veldig bra.*»
- Den andre innvendingen går på den manglende skriftliggjøringen av hva som gjøres. Representantene peker på at skoler forteller foreldrene at man har tatt grep for å ta tak i utfordringene, uten at dette er skriftliggjort eller kommunisert til foreldrene.
- Rektor ved Vigrestad storskole erkjennes det at man har et forbedringspotensial mht. dokumentasjon og formaliteter. Man er trygge på at det faktiske arbeidet er gjort, men ikke på dokumentasjonen av dette. Det blir pekt på at skolen først og fremst bruker tid på å finne de gode løsningene, mens man er dårligere med formalitetene.
- En av FAU-representantene gir også uttrykk for at foreldrene har ulike opplevelser av hvordan skolen håndterer sakene deres: «*Noen er veldig fornøyde, andre mindre.*» Et eksempel var en elev som ikke hadde det greit på skolen: «*Læreren tok tak i det med en gang. Mobber kom og unnskyldte dagen etter. Det var læreren som observerte dette. Jeg synes det er utrolig bra med så observante lærere.*»
- Det blir også pekt på at det er en del trinn som har elever med en del utfordringer, og at skolen har jobbet godt med klassemiljø på ulike trinn når utfordringene har oppstått.

Vigrestad storskole ønsker å være en skole det er lav terskel for foreldrene å ta kontakt, og en skole som tar henvendelsene på alvor. Samtidig peker rektor på at det er en rimelig høy terskel for å fatte enkeltvedtak. Men «*... det betyr ikke at vi ikke gjør noe i sakene, men vi føler ikke at det er behov for å fatte enkeltvedtak.*» Det vises også til at det som noen ganger

blir meldt inn som en mobbesak, ikke alltid er det når man undersøker den nærmere. Mange elever har «*ulik grad av utrygghet og vansker som vi forsøker å avhjelpe med. Vi har ikke hatt praksis for å fatte enkeltvedtak i slike saker*». Andre ganger kan det dreie seg om konflikter mellom elever eller samspillutfordringer. Rektor forteller at han og skolen er mer opptatt av handlingen og tiltakene i saken enn å fatte enkeltvedtak. Samtidig understreker han at terskelen for å fatte enkeltvedtak er lavere når det kommer en konkret henstilling om dette fra foreldrene.

Fra Vigrestad pekes det på at det har vært en del vanskelige saker de siste årene, men ikke så mange enkeltvedtak. Dette skyldes at man ikke har definert disse som mobbesaker, men som utfordringer knyttet til klassemiljøet.

### 3.2.3 VURDERING

Dataene våre kan tyder på at det er ulike terskler på skolene for å treffe enkeltvedtak, og tilbakemeldingene fra FAU-representantene kan tyde på at terskelen er for høy på Vigrestad storskole. Hovedregelen er at tilfeller der elev/foreldre ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, skal oppfattes som henstillinger etter loven, og terskelen for at noe er en henstilling, er lav.

Samtidig ønsker vi å understreke at vi ikke kjenner til innholdet i sakene som er videreformidlet fra foresatte til FAU-representantene. Dette gjør at vi ikke kan undersøke sakene som omtales, direkte, men at vi bruker tilbakemeldingene fra representantene som hovedkilde. Det er også slik at et annet utvalg av foreldrerepresentanter vil kunne gitt et annet utfall. Det gjelder alle de tre skolene.

Likevel mener vi det er viktig å ta tilbakemeldingene på alvor, og bør brukes til å reflektere over hvordan henvendelser fra foreldrene håndteres.

**Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på skolenes terskler for å fatte vedtak i enkeltsaker vedrørende elevenes skolemiljø.

Vi tror det vil være fornuftig å løfte dette opp på kommunenivå, slik at skolene og kommunens ledelse får en felles gjennomgang av praksisen i enkeltsaker. Dermed vil rektorene og skoleledelsen kunne reflektere i fellesskap over egen og andre skolars terskler og enkeltvedtakspraksis. En gjennomgang av antall enkeltvedtak ved de ulike skolene over en gitt periode, vil etter vår vurdering være et godt utgangspunkt for refleksjon og analyse.

Hovedårsaken til denne anbefalingen er at det ikke finnes noen helt klar «fasit» på hvordan skolemiljø saker skal håndteres. Det eneste som er helt klart er at skolen *skal* fatte enkeltvedtak dersom foreldrene ber om det eller tiltak, og terskelen for dette er lav. Men i noen saker er det mindre klart om foresatte ønsker enkeltvedtak eller usannsynlig at de ønsker det. Da kan det være fornuftig å håndtere dette gjennom samtaler på trinn-

nivå, slik skolene også gjør. Gjennomgangen vår kan imidlertid tyde på at det er utfordrende å finne ut hvor grensen går.

Dersom skolen oppdager krenkende adferd er det ikke noe krav om at skolen skal fatte enkeltvedtak (se figur over). Lovkravet inntreffer når foresatte/elev ber om dette.

Gjennomgangen vår tyder på at skolene ikke praktiserer dette skillet. I sakene vi har gjennomgått har det vært en miks av saker der henstillingen har kommet fra foreldre/elev og der krenkende adferd er oppdaget av skolen. I noen tilfeller har sakene vært oppdaget av skolen, lærer tatt kontakt med foresatte, og på bakgrunn av dette har foresatte bedt om tiltak. Vår gjennomgang tyder på at det først og fremst er sakenes alvorlighetsgrad/kompleksitet som har vært avgjørende for om skolene har fattet enkeltvedtak, ikke hvem som har avdekket saken.

Etter vår vurdering er dette en fornuftig måte å håndtere sakene på, selv om skolene formelt sett kunne latt være å fatte enkeltvedtak i saker der det var de selv som oppdaget krenkende adferd. Vi ønsker samtidig å understreke at dette ikke fratar skolen å følge opp en sak på en skikkelig måte, og i noen tilfeller vil tiltakene som settes i verk kreve at skolen fatter enkeltvedtak.

Et annet moment som vi ønsker å fremheve (og som vi var inne på i forrige kapittel) er at det ser ut som skolene i stor grad setter likhetstegn mellom mobbing og krenkende adferd, og at det må være en definert mobber (e) for at det skal kunne fattes et enkeltvedtak. Dette kan være én mulig årsak til de ansatte på Vigrestad storskole og enkelte foresatte har ulike oppfatninger av om skolen handler raskt nok og fatter enkeltvedtak når de skal.

Uansett: Foresatte skal ikke oppleve at de må kjempe, enkeltvedtak skal fattes dersom de ber om tiltak, og det er elevens subjektive opplevelse som skal legges til grunn. Skyldsspørsmålet er underordnet.

Samtidig ønsker vi å understreke at man ikke kan forvente at skolene fatter enkeltvedtak hver gang foresatte tar kontakt vedrørende skolemiljøet. Dersom skolen er tvil må de avklare med de foresatte for å vurdere om dette er en henstilling om tiltak for å bedre elevens psykososiale miljø (§9a-3, tredje ledd).

I enkelte tilfeller vil det være naturlig å løse sakene på trinn-nivå, uten at det fattes enkeltvedtak. Skolene bør i fellesskap se nærmere på hva som er naturlige grenser her, men etter vår vurdering bør rektor som hovedregel være orientert/varslet i saker der krenkende adferd rapporteres/oppdages. Rektor har totalansvaret for skolen, er den som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak, og bør derfor ha kjennskap til dette.

## 3.3 SAKSBEHANDLINGSTID

### 3.3.1 FØRINGER

Skolene skal fatte enkeltvedtak snarest mulig, etter reglene i forvaltningsloven. Ifølge kommunens retningslinjer bør enkeltvedtaket foreligge innen 30 dager fra skolene har mottatt melding<sup>11</sup>.

### 3.3.2 FUNN

Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at det tar alt fra en dag til fire uker å fatte enkeltvedtak. Vår gjennomgang viser at det i flere tilfeller ikke er dokumentert når henstillingen er mottatt eller når krenkende adferd oppdages. Det er derfor vanskelig å verifisere dette.

Fra Motland skole pekes det på at det kan være nokså tidkrevende å komme frem til et totalbilde i mobbesaker og rektor anslår at det går med en uke med arbeid til dette. Her inngår undersøkelser, som samtaler med elevene/foresatte, samtaler med lærere som arbeider med eleven og observasjoner. Det pekes blant annet på at det kan være ressurskrevende å verifisere historiene med elevene, som gjerne endrer forklaringer etter hvert.

Fra Varhaug skole pekes det på at enkeltvedtaket ofte fattes en dag eller få dager etter henvendelsen fra de foresatte.

I en sakene på Motland skole ble vedtaket fattet i lang tid etter at henvendelsen kom. Henvendelsen kom i oktober 2013, mens vedtaket ble fattet i april 2016. Vi får opplyst at tiltakene ble iverksatt kort tid etter at henvendelsen kom, men at det ble gjort noen formelle saksbehandlingsfeil. Det ble ikke fattet enkeltvedtak med klagerett, og det ble ikke avholdt et evalueringsmøte.

Selve vedtaket fra april 2016 er derfor en stadfesting av tidligere tiltak og effekt. Fra skolen pekes det på at man ønsket å rette opp den formelle feilen, for at de foresatte skulle ha en klagerett. I stadfestingsvedtaket gjøres det grundig rede for hva saken dreier seg om, hvilke tiltak som ble satt inn og resultatet av tiltakene (mobbingen tok slutt, som ble bekreftet av eleven). Skolen beklager også de formelle saksbehandlingsfeilene. Det blir også pekt på at det har vært et par oppblussinger i ettertid –«*men de har blitt øyeblikkelig håndtert, og vi har fått ros*» fra elevens far for rask håndtering.

I forhold den praktiske og handlingsrettede delen av saken pekes det på at sosiallærer hadde tett og regelmessig oppfølging av partene i saken, noe som førte til at den ble løst. Til slutt i vedtaket står det:« *Hvis vi ikke hører noe innen 3 uker fra mottatt dato anser vi mobbesaken fra skoleåret 2013/14 som avsluttet.* Skolen hørte ingenting i løpet av denne av treukersfristen.

<sup>11</sup> Retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå-skolen, ikke datert.

---

### 3.3.3 VURDERING

---

Tilbakemeldingene tyder på at saksbehandlingstiden er innenfor reglene i forvaltningsloven og kommunens egne rutiner. Men fordi det i flere vedtak ikke er dokumentert når henstillingen er mottatt eller krenkende adferd oppdaget, er det umulig å verifisere dette.

I enkelte saker kan det se ut som hendelsene har pågått en stund, for eksempel gjentatt ertering. Når det da ikke står noe om dette er første gang skolen hører om saken, eventuelt hva skolen eventuelt har foretatt seg tidligere, eller dato for henstilling, blir det vanskelig å vurdere om skolen har tatt tak i saken på rett måte.

**Vi anbefaler** skolene å dokumentere når henstillingen kommer eller når krenkende adferd oppdages, både innholdet og tidspunktet for dette.

Det er ikke noen spesifikke krav om dette i opplæringsloven eller forvaltningsloven, men er etter vårt skjønn er det i tråd med alminnelig forvaltningspraksis å gjøre det.

Uten en slik dokumentasjon vil det eksempelvis være vanskelig for en klageinstans å vurdere saksbehandlingstiden, og om denne er i tråd med gjeldende lovkrav og retningslinjer. Det er også en viktig forutsetning for skolens og kommunens styring og internkontroll på feltet.

I en av sakene på Motland glemte man å fatte enkeltvedtak høsten 2013 og valgte å fatte enkeltvedtak våren 2016 for å stadfeste tidligere tiltak, og for å gi de foresatte en klagemulighet. Etter vår vurdering er dette en ryddig og grei måte å rette opp feilen på.

På Motland ser det ut til at datoen for utskrift av vedtak legger seg inn som brevdatoen i noen av sakene. Eksempelvis er et vedtak fra 2013 datert april 2016. Det fremgår av brevet at det er fra 2013, men ikke hvilken dato det er fattet. I vedtaket står det imidlertid at vedtaket skal evalueres november 2013.

Dette er en liten formalitetsfeil, men dette bør fremover rettes opp, slik at det ikke senere oppstår misforståelser, for eksempel dersom det skulle bli en klagesak, eller dersom foreldrene ber om innsyn. foresatte ber om innsyn, dersom det skal gjennomføres tilsyn, eller dersom dette senere skulle bli en rettssak.

## 3.4 UNDERSØKELSER OG VEDTAKENES INNHOLD

### 3.4.1 FØRINGER

---

Ifølge forvaltningsloven må skolen sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak, noe som innebærer en utredning av de faktiske og rettslige forhold og vurderinger av disse. Hvor mye saken skal utredes vil være en konkret skjønsmessig

vurdering i den enkelte sak. Men det bør fremgå hva som har skjedd, hvem som har vært involvert, hva som er undersøkt og skolens vurdering av saken.

### 3.4.2 FUNN

Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at sakene undersøkes i henhold til interne rutiner, dvs. samtale med involverte elever/medelever, samtale med ansatte som har eller bør ha kjennskap til saken og samtale med involverte elevers foreldre.

Samtidig tyder tilbakemeldingene på at det varierer hvor grundig skolene undersøker sakene før enkeltvedtaket fattes. Tilbakemeldingene og dokumentasjonen i vedtakene kan tyde på at Motland skole gjør en grundigere undersøkelse enn de to andre skolene. Det er samtidig ikke helt enkelt å si noe sikkert om dette, fordi intervjuene tyder på at en del undersøkelser ofte er gjort, uten at dette er dokumentert eller beskrevet i enkeltvedtakene.

Nedenfor viser vi tre eksempler på det vi mener er en for knapp beskrivelse av de faktiske forholdene i et enkeltvedtak<sup>12</sup>:

- *«Mor tok kontakt med kontaktlærer fordi elev blir mobba av eine anna elev. Gjennom samtalar og undersøkingar i dag har det kome fram at det er mobbing<sup>13</sup>».*
- *Det har kome fram at elev vort mobba av ein anna elev.*
- *Viser til skriv frå mor datert xx som beskriver at eleven blir plaga av medelevar*

Ut fra denne faktabeskrivelsen fattes enkeltvedtak med tilhørende tiltak.

I intervjuene pekes det på at vedtakene er en oppsummering av undersøkelsene og møtevirksomheten, og at det er en formalisering av det skolen og foresatte har blitt enige om.

Det bør bemerkes at Motland skole har gjennomgående gode beskrivelser av de faktiske forholdene og hvilke undersøkelser som er gjort forut for enkeltvedtaket. Et eksempel:

- *«Føresette til eleven har meldt bekymring om mobbing. Skulen har kartlagt omfanget av situasjonen på følgjande måte:*
  - *Trioselundersøking (elevane på trinnet har vore i samtaler med sosiallærer)*
  - *Regelmessige samtaler med eleven*
  - *Interne samtaler med dei vaksne på skulen som arbeider med eleven*
  - *Observasjon av samspill mellom elev og mulige mobbarar.»*

<sup>12</sup> Hentet fra vår gjennomgang.

<sup>13</sup> Vi har tatt bort navnet her.

- Videre står det blant annet at kartleggingen er gjennomført av sosiallærer i tett samarbeid med rektor, og at hjemmet har vært en viktig samarbeidspart.
- På bakgrunn av gjennomføringen fatter rektor følgende vedtak: «*Eleven har ikkje opplevd eit tilstrekkelig godt nok psykososialt miljø. Skulen si kartlegging av situasjonen viser at eleven vert plaga av ei lita gruppe (..) på trinnet. Eleven har opplevd gjentatt erting på ein ubehagelig og sårande måte slik at det fell under kategorien mobbing. Eleven har dermed rett på tiltak for å trygge sin skulekvardag.*»

### 3.4.3 VURDERING

Etter vår vurdering er dokumentasjonen for knapp i enkelte saker, og gir ikke et godt nok bilde av hvorfor vedtaket er fattet og hva som ligger til grunn for de prioriterte tiltakene.

Intervjuene kan tyde på at skolene gjør en del undersøkelser og samler inn data om de faktiske forholdene, men ofte står ikke dette i enkeltvedtaket. Samtidig tyder dataene på at det er forskjeller mellom skolene mht. hvor grundig de undersøker enkeltsakene.

**Vi anbefaler** skolene å sørge for en tilstrekkelig utredning av enkeltsakene, og at de samtidig synliggjør hvilke undersøkelser som er gjort og sørger for en bedre dokumentasjon av de faktiske forholdene i saken.

Et minstemål av dokumentasjon er nødvendig for at det skal være mulig å følge de vurderingene som er gjort. Mange saker er ikke alltid slik de fremstår umiddelbart, og en god beskrivelse av de faktiske forholdene vil bidra til å styrke de rettslige vurderingene i saken. Det vil også kunne bidra til at tiltakene blir mer målrettede i forhold til den beskrevne situasjonen.

God dokumentasjon i forbindelse med vedtaket er etter vår vurdering sentralt for at en eventuell klageinstans i etterkant skal kunne forstå hvorfor vedtaket er fattet og hvorfor skolen har prioritert de valgte tiltakene. Det er også mest ryddig mht. kommunikasjonen med elev og elevens foresatte, og vil kunne være av stor verdi ved rektorskifte eller dersom saken senere skulle blusse opp igjen.

Det vi i praksis foreslår er at skolene gir en kortfattet oppsummering av det de ofte allerede vet om saken. Derfor tror vi ikke dette vil medføre mye merarbeid for skolen. I et lengre perspektiv vil dette tvert i mot kunne være ressursbesparende fordi kommunikasjonen mellom skolen og partene tydeliggjøres.

At saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, er et generelt krav i forvaltningsloven. Likevel vil det være forskjeller mellom saker der skolene går tidlig inn og fatter enkeltvedtak, og saker som gjerne har pågått en tid. I førstnevnte tilfeller er det gjerne ikke så mange undersøkelser, elevsamtaler eller logger å basere seg på, mens



i sistnevnte tilfeller er det sannsynligvis være flere kilder. Det er etter vår vurdering rimelig at disse ulikhetene også reflekteres i enkeltvedtakenes dokumentasjonsgrunnlag og utredninger.

### 3.5 UTSENDELSE AV ENKELTVEDTAK

Vi får opplyst at rektor ved Vigrestad skole at han har sendt enkeltvedtak til både mobber og mobbeoffer. Han gir uttrykk for at han er usikker på om er riktig å gjøre det på den måten.

**Vurdering:** Dette er ikke en korrekt sakshåndtering, det er som regel bare den som har opplevd krenkende adferd som er part i saken, i henhold til forvaltningsloven § 2 e<sup>14</sup>. Og det er bare denne som skal ha kopi av vedtaket.

Rektor opplyser også at han også ved ett tilfellet har fattet et eget vedtak til mobber, i tillegg til det som ble sendt til mobbeoffer.

Dersom tiltaket gjelder en annen elevs rettigheter eller plikter, må skolen fatte et eget enkeltvedtak om dette, ifølge kommunens retningslinjer og Utdanningsdirektoratet<sup>15</sup>.

Eksempler på slike saker:

- En elev flyttes til en annen skole mot sin vilje
- En elev får endret skyssmiddel for å forhindre krenkende adferd
- En elev bortvises for å forhindre at en elev må bytte klasse
- Krenkende adferd med hjemmel i ordensreglementet

Mange tiltak vil ikke kreve eget enkeltvedtak, selv om de gjelder andre elever, for eksempel observasjon i friminuttet eller ekstra ressurser i en klasse/basisgruppe. Andre eksempler på dette kan være samtaler med mobber eller mobbers foresatte.

De fleste mobbesakene er av en slik karakter at det ikke er naturlig å fatte et eget enkeltvedtak for mobber eller den som er utpekt som mobber. Et sentralt spørsmål blir da: Har ikke skolene en plikt til å informere den andre parten om hva som skjer i saken? Og hvilken informasjon kan gis til denne elevens foresatte?

Forskrift til opplæringsloven, § 20-3, regulerer foreldresamarbeid i grunnskolen. Her står det at skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom skoleåret og at foreldrene skal få muntlig eller skriftlig beskjed om viktig informasjon, med mindre denne er underlagt taushetsplikt.

Loven gir ikke mer presise føringer enn dette. Etter vår vurdering kan dette tolkes i retning av at:

---

<sup>14</sup> I følge denne paragrafen er en part en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

<sup>15</sup> Brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmennene - Oversendelse - Instruks om Fylkesmannens behandling av klager etter opplæringsloven § 9a-3, tredje ledd, datert 20.06.2014.

- skolen kan informere om at det er fattet et enkeltvedtak eller ikke,
- og om skolen vurderer partens handlinger som krenkende eller ikke.

Vanligvis vil både den anklagede og dennes foreldre være kalt inn til samtaler i forbindelse med undersøkelsen. Da er det også naturlig at disse får informasjon om hva skolen har konkludert med i etterkant.

Det er viktig å presisere at det er selve konklusjonen vi sikter til, ikke hvilke tiltak skolen har satt i verk, eller andre opplysninger om eleven som blir krenket.

Informasjon om tiltak vil bare være relevant i de tilfeller der mobber har en rolle i tiltaket, for eksempel dersom samtaler med mobber er et av tiltakene.

**Vi anbefaler** kommunen å presisere i retningslinjene at hovedregelen er at det bare er den som har opplevd krenkende adferd som er part i saken, og at det skal fattes et eget vedtak dersom vedtaket griper inn i rettigheter og plikter til de andre partene i saken (jf. forklaring).

Kommunen bør også utarbeide retningslinjer for hvilken informasjon den anklagede part ( og dennes foresatte) skal få i såkalte mobbesaker.

## 3.6 TILTAK

### 3.6.1 FØRINGER

---

Ifølge kommunens veileder kan tiltak settes inn på individnivå og systemnivå og dermed omfatte både enkeltelever, grupper/klasser og ansatte. Den enkelte skole står fritt til å velge hvilke tiltak den vil iverksette.

Tiltak som iverksettes skal så langt som det er mulig forankres i tilgjengelig forskning og dokumentasjon om hvilke tiltak som har effekt og hvilke tiltak som ikke gir ønskede resultater.

Tiltak som ifølge veilederen har effekt:

- Systematisk kartlegging / undersøkelser
- Sosiometri
- Observasjon av samspill mellom elevene over tid
- Samtaler om strukturer for kommunikasjon og samhandling
- Helhetlige analyser

Tiltak som ifølge veilederen ikke gir ønskede resultater:

- "Forsoningsmøter" mellom partene
- Samtaler hvor offer "får hjelp" til å utvikle sin sosial kompetanse
- Generelle tiltak for å heve elevens sosial kompetanse

- Samtaler der elevene skal "snakke ut" om problemene

I den grad skolebytte vurderes som et aktuelt tiltak, er det Hå kommunes politikk at det primært er den som utøver mobbing (mobberer) som flytter.

### 3.6.2 FUNN

Saksgjennomgangen tyder på at følgende tiltak er vanlige på alle de tre skolene:

- Samtaler med den som mobber
- Samtaler med den som blir mobbet
- Høy intensitet i starten, lavere intensitet dersom ikke nye episoder oppstår.

De fleste tiltakene fra Motland og Varhaug skole inneholder også regelmessig kontakt mellom skole og hjem, i løpet av tiltaksperioden. I ett av vedtakene fra Vigrestad stor-skole legges det opp til kontakt med hjemmet etter en uke, ellers er ikke dette en del av tiltakene i de fire vedtakene vi har fått fra skolen.

I oppstillingen under gir vi noen eksempler på andre typer tiltak. De fleste er hentet fra Varhaug skole, som har flest tiltak og som har størst variasjon i typer tiltak, selv om det er mest av de tiltakene som allerede er nevnt. Eksempler på andre tiltak:

#### Vigrestad

- Helsesøster og kontaktlærer vil intensivere samtalene de har med elev. Målet er å styrke elevens selvbilde
- Skolen vil ha opplegg med samtalegrupper for å bevisstgjøre elevene om egen rolle og inkludering.

#### Varhaug

- Rektor og fagarbeider snakker med elevene som står nærmest mobber.
- Foreldreveiledning.
- Samtale med foreldre til mobber.
- Tre elever har fått i oppgave å stå opp for elev som blir mobbet.
- De voksne på trinnet skal være oppmerksomme på eleven i timene, overganger og friminutt
- Jentegruppe sammen med helsesøster og fagarbeider på trinn
- Rektor og lagleder snakker med trinnet om at de må følge godt med på hvordan de enkelte eleven har det, og være bevisste på det når de har samarbeidsoppgaver
- Skolen vil avgjøre hva man skal gjøre med gruppesammensetningen på trinnet når mer informasjon foreligger.

Vi får opplyst at det enkelte ganger kan være uenigheter mellom skolen og foresatte om hva som er gode løsninger i den aktuelle saken. Eksempelvis kan det være uenigheter i de tilfeller skolen mener at et viktig tiltak vil være å styrke elevens sosiale kompetanse.

Ifølge kommunens retningslinjer skal de ulike involverte partenes ansvar og roller tydeliggjøres i enkeltvedtaket. I utdanningsdirektoratets veileder står det videre at enkeltvedtaket skal inneholde tidspunkt for igangsetting av tiltak.

Gjennomgangen vår viser at mange av vedtakene er ganske tydelige på partenes ansvar og roller og noen ganger også på tidspunkt for igangsetting av tiltak. Noen eksempler:

- Motland. Den som blir mobbet har daglig samtale med kontaktlærer om vedkommende fremdeles opplever mobbing. Lærer rapporterer til sosiallærer om status minst en gang i uken, mens sosiallærer kontakter hjemmet.
- Også flere av vedtakene ved Varhaug skole er veldig tydelige mht. hva som skal gjøres når og av hvem.
- Ved Vigrestad skole er ikke alltid like tydelige i vedtaksteksten. Eksempler: Skolen har samtaler med elev, uten at det er konkretiser hvem som har ansvar for hva. Men vi finner også eksempler på Vigrestad der ansvarsdelingen fremgår av vedtaksteksten, der det eksempelvis er konkretisert hva kontaktlærer er ansvarlig for og hva helsesøster er ansvarlig for.
- Skolene er i de fleste vedtakene mindre tydelige på når tiltakene skal skje. Tilbakemeldingene fra skolene tyder på at igangsettelsen av tiltakene i praksis er nokså umiddelbart etter at vedtaket er fattet. Vi finner også eksempler på vedtak der skolene er angir tidspunkt for tiltak i vedtaket, for eksempel i løpet av uke 44, i løpet av uke 45-46 eller helt presises tidsangivelser, dvs. tiltaket starter den 17. november.

### 3.6.3 VURDERING

---

De fleste vedtakene er tydelige på de ulike involverte partenes ansvar og roller, noe som er positivt. Vedtakene er ikke like tydelige på tidspunkt for igangsetting av tiltakene, selv om vi finner enkelte vedtak som er veldig tydelige på dette. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at tiltakene starter nokså umiddelbart etter vedtaket fattes. Men etter vår vurdering bør skolene likevel vurdere å være tydeligere på dette punktet, spesielt hvis vedtaket inneholder flere tiltak, og flere personer har et ansvar for å utføre tiltakene.

## 3.7 EVALUERINGER

### 3.7.1 FØRINGER

---

Et enkeltvedtak skal ifølge kommunens retningslinjer inneholde en **avtale om og tidspunkt for evaluering av iverksatte tiltak**.

---

### 3.7.2 FUNN

---

Gjennomgangen viser at dette skjer i varierende grad. Ved Motland skole gjøres dette, med det ene nevnte unntaket, ved Vigrestad ble det gjort i to av fire saker, mens det ikke er praksis ved Varhaug skole.

Ifølge kommunens retningslinjer er hensikten med evalueringene å vurdere om «*igangsatte tiltak har ønsket effekt (mobbing/plaging har opphørt)*».

Vedtakene evalueres i varierende grad og det finnes sjelden skriftlige evalueringer. På Varhaug skole er praksisen slik at dersom det ikke er evaluering, så betyr det at saken er løst, dvs. at retten har igjen fått oppfylt retten til et godt skolemiljø. Fra Motland vår vi opplyst at enkeltvedtakene er evaluert, men at evalueringene er ikke dokumentert.

På Vigrestad storskole er to av tiltakene evaluert, riktignok i et referater fra møte mellom PPT, skole og involverte parter. Innholdet er imidlertid relevant for oppfølgingen vedtaket, og i det ene står det blant annet at foresatt er svært fornøyd med den oppfølgingen de får av skolen.

I andre tilfeller på Vigrestad legges det ikke opp til evaluering. Et eksempel: *Skolen mener tiltakene som er iverksatte er tilstrekkelige og saken blir avsluttet med mindre det kommer nye episoder.* Dette henger sammen med logikken i enkeltvedtakene som er tett oppfølging første per og mindre hyppig i neste periode. Eksempel på dette: *Samtaler med den som blir mobbet og mobbeoffer hver dag i en uke, og deretter en gang i uken i fire uker dersom situasjonen bedrer seg. Hvis det ikke har vært flere situasjoner blir saken avsluttet.*

Fra skolene vises det også til at en har en oppfølging av enkeltvedtakene gjennom foreldresamtalene, og at en gjerne har en del kontakt med foreldrene som ikke dokumenteres.

---

### 3.7.3 VURDERING

---

Vedtakene evalueres i varierende grad og det finnes sjelden skriftlige evalueringer av tiltakene. Kommunens retningslinjer legger opp til at det skal være evalueringer, og etter vår vurdering bør disse være skriftlige. Det bør fremgå når tiltaket er evaluert og hvem som har evaluert.

Det finnes ikke noe lovkrav eller andre føringer som sier at evalueringene skal være skriftlige, men vi mener dette er i tråd med god forvaltningsskikk.

Det sentrale med et enkeltvedtak er å sikre eleven et godt psykososialt skolemiljø. En evaluering er en vurdering av om tiltakene har hatt den ønskede effekten, og markerer en avslutning eller videreføring av tiltakene, alt etter hvordan de har virket. Tiltakene bør evalueres av både skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av

hva som skal gjøres videre. Dette mener vi skaper en ryddighet i kommunikasjonen mellom partene, og er nyttige erfaringer å bygge videre på dersom en sak senere skulle eskalere.

I tillegg er skriftlige evalueringer viktig for at klageinstanser eller andre skal kunne vurdere skolens handlinger, for eksempel mht. om tiltakene har virket og om saken er avsluttet.

En evaluering trenger ikke være mer enn noen få setninger som sier noe om hvordan partene vurderer effekten av tiltakene, og om saken anses avsluttet.

**Vi anbefaler** skolene å ha skriftlige evalueringer av enkeltvedtakene, der det fremgår hvem som har evaluert tiltakene og når de er evaluert. Tiltakene bør evalueres av skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av tiltakenes effekt og hva som eventuelt skal gjøres videre.

### 3.8 LØSER SAKENE SEG?

I gjennomgangen vår spurte vi skoleansatte og skoleledelse om sakene løste seg, dvs. om den krenkende adferden eller mobbingen tok slutt, og om man anser elevens rett til et godt psykososialt miljø er oppfylt.

Tilbakemeldingene tyder på at de aller fleste av våre utvalgte saker er løst. Vi får også opplyst at noen av sakene løser seg gjennom de samtalene man har i forbindelse med undersøkelsen som gjøres.

Samtidig pekes det i intervjuene på at det noen ganger kan være vanskelig å si om sakene er hundre prosent løst fordi skolens tiltak ikke er tilstrekkelige for å løse enkelte elevers grunnleggende utfordringer. Eksempler her kan være elever med utageringer eller ulike type lidelser. Man kan arbeide med klassemiljø og relasjoner og løse den aktuelle saken, men dette er ofte ikke nok til å løse elevenes grunnleggende utfordringer.

Vi får opplyst at enkelte av elevene i våre utvalgte saker har byttet fra barne- til ungdomsskole, og at man har ikke kjennskap til hvordan elevens psykososiale miljø er på den nye skolen.

Det har ikke vært skoleflyttinger i noen av de sakene vi har sett nærmere på<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Opplyst i intervjuer med skolene. Det er ett unntak her: Det gjelder en sak der elev flyttet nokså kort tid etter at vedtaket var fattet, men familien hadde bestemt seg for å flytte lenge før vedtaket ble fattet.

## 4 KOMPETANSE OG HOLDNINGER

Problemstillingene knyttet til kompetanse og holdninger behandles i samme kapittel, men behandles tematisk hver for seg. Disse tingene vil imidlertid gli inn i hverandre, dvs. at kompetansehevende tiltak ofte er holdningsskapende og holdningsskapende tiltak ofte virker kompetansehevende.

### 4.1 HOLDNINGER

Kontrollutvalget ønsket at forvaltningsrevisjonen også skulle rette oppmerksomhet omkring holdninger til mobbing blant rektor og lærer.

Både intervjuer, retningslinjer, plandokumenter og saksgjennomgang tyder på at det er nulltoleranse overfor mobbing og at det er stor oppmerksomhet omkring å forebygge mobbing og ta tak i slike saker når de oppstår.

I styringsdokumenter og i intervjuer understrekes skolenes daglige ansvar for å skape trivsel og et godt læringsmiljø. Det arbeides med en rekke forebyggende tiltak, som å sikre gode relasjoner mellom lærer-elev, lærer-klasse, elev-elev og lærer-foresatte, sikre en god skolestart og samarbeid med elevråd og foreldreutvalg.

Gjennomgangen tyder videre på at det er en jevnlig oppmerksomhet omkring temaet i kommunen, noe som illustreres i kommunens årshjul.

<b>Faste tiltak i Hå kommunes årshjul, som omhandler psykososialt miljø<sup>17</sup></b>	
<b>August</b>	Gjennomgang av handlingsplan mot mobbing for alle elever og tilsette
<b>September/oktober</b>	Foreldremøte på alle trinn, viser til handlingsplan mot mobbing. Valg av representanter i råd og utvalg.
<b>Oktober/desember</b>	Gjennomføring av elevundersøkelsen
<b>Desember</b>	Evalueringsrapport av elevundersøkelsen i alle råd og utvalg.
<b>Høst</b>	Jevnlige møter i elevråd, FAU, SU og SMU. Varsling om eventuelle enkeltvedtak (§9a) i elevråd, FAU og SU.
<b>Februar-mai</b>	Mobbeundersøkelse med evaluering og oppfølging.
<b>Juni</b>	Gjennomgang og eventuell revisjon av handlingsplan mot mobbing.
<b>Vår</b>	Jevnlige møter i elevråd, FAU, SU og SMU. Varsling om eventuelle enkeltvedtak (§9a) i elevråd, FAU og SU.

<sup>17</sup> Kilde: Hå kommune.

Under viser vi et annet eksempel som er illustrerende for skolenes oppmerksomhet omkring skolemiljø og mobbing. Punktene under er hentet fra Nærbøskolenes felles handlingsplan mot mobbing, under delen som heter Avdekking av mobbing:

- *To spørjeundersøkingar kvart skuleår i forhold til mobbing. Om hausten vert data frå elevundersøkinga nytta.*
- *Tilsyn i friminutt der vaktene bærer vest som gjer dei synlege på uteområdet. Tydelege og klare forventningar i forhold til åtferd slik at elevane veit korleis ein reagerer på problemåtferd.*
- *Mobbing er tema på utviklingssamtalar med elevar og føresette*
- *Mobbing er tema på faste elevsamtalar*
- *Mobbing er tema på foreldremøte*
- *Melding frå elevar og føresette vert alltid teke på alvor.*
- *Ved mistanke om mobbing vert observasjon intensivert. Undersøking og innhenting av informasjon.*

Andre skoler har lignende forebyggende tiltak og kartleggingstiltak.

FAU-representantene fra de tre skolene karakteriserer i all hovedsak holdningene som gode ved de tre skolene, at det er nulltoleranse for mobbing. FAU-representantene ved Vigrestad storskole gir uttrykk for at noen foreldre ikke opplever at de når skikkelig frem i starten i forbindelse med enkeltsaker, som tidligere nevnt. Men det pekes også på at lærerne ved skolen er veldig observante og at det er signalisert fra skoleledelsen at det er nulltoleranse mot mobbing. Det blir pekt på at det er en del utfordringer på enkelte trinn, men at lærerne er gode på å jobbe med klassemiljøet.

#### FELLES SYSTEM FOR ET TRYGT SKOLEMILJØ

---

Vi får opplyst at Jærskolen arbeider med å utarbeide et felles rammeverk for håndtering av enkeltsaker vedrørende elevenes psykososiale miljø. Dette er imidlertid ikke klart ennå.

I Jærskolens tilstandsrapport fra 2015 står det at: «alle jærskolokommunene har gode system og rutiner for å for å forebygge og følge opp trygt skolemiljø. Time kommune har i tillegg satset på bruk av Olweus-programmet for alle sine skoler. Andre program, som helt eller delvis er knyttet til arbeidet mot mobbing, er i bruk i enkeltskoler i de andre kommunene». Tilstandsrapporten sier videre for at arbeidet mot mobbing i skolen skal lykkes, er det avgjørende med en tydelig ledelse. Jærskolen har satt i gang et felles utviklingsarbeid som skal bygge videre



på de systemene som er i bruk. Her skal i tillegg de endringene som er kommet i forbindelse med Djupedalsutvalget<sup>18</sup> innarbeides.

Jærskolens rammeverk for et trygt skolemiljø vil i stor grad bli bygget opp som en interaktiv modell. Denne modellen skal i utgangspunktet bli bygget opp på tilsvarende måte som utdanningsdirektoratets interaktive modell som gir en oversikt over roller og faser i arbeidet med elevenes læringsmiljø. Rammeverket skal gi informasjon til skoleeier, skoleleder, lærergruppe og lærer om:<sup>19</sup>

- **Forebygging:** et godt psykososialt miljø forebygger mobbing. Systematisk og forebyggende arbeid er en forutsetning for å skape et godt og trygt miljø.
- **Avdekking:** Skolene skal ha kompetanse til å avdekke mobbing. Observasjon og samtaler er vesentlige faktorer her.
- **Håndtering:** Skolen har plikt til å stoppe mobbing.
- **Etterarbeid:** Når skolen har stoppet mobbingen, begynner etterarbeidet. Jevnlige samtaler med de involverte for å hindre nye mobbeepisoder.

Utviklingsarbeidet «*Felles system for trygt skolemiljø i Jærskulen*» skal være ferdig til skolestart 2016.

## 4.2 KOMPETANSE

### 4.2.1 INTET KOMPETANSEKRAV

Det finnes ikke noe krav til hvilken kompetanse skolene skal ha for å håndtere mobbesaker.

### 4.2.2 INDIKASJONER I VÅR GJENNOMGANG

Det faktum at de aller fleste sakene synes å være løst, er indikasjoner på at kompetansen på feltet er god i kommunen

Det er også grunn til å tro de ovenfor nevnte tiltakene og systemene i del 3.9.1 både er holdningsskapende og kompetansefremmende, både for skoleledelse, lærere, elever og foresatte.

Samtidig tyder saksgjennomgangen på at skolene og kommunen har et forbedringspotensial på noen områder. Det er knyttet til skriftlighet og kommunikasjon i forbindelse

<sup>18</sup> Utvalget har vært ledet av Fylkesmann i Aust-Agder, Øystein Djupedal. Utvalget foreslår å lovfeste helt konkret hva skolen plikter å gjøre hvis de oppdager mobbing. Kommuner og skoler som ikke følger opp, skal straffes økonomisk.

<sup>19</sup> Hentet fra *utdanningsdirektoratet: Modell for praktisk utviklingsarbeid og trygg-i-fjell.no*

med enkeltvedtak, og at man får en mer felles forståelse i kommunen av hvordan sakene skal håndteres og en felles forståelse av tersklene for å fatte enkeltvedtak. Kort sagt: Sikre en mest mulig lik forvaltning i forbindelse med skolenes håndtering av enkeltsaker og en felles forståelse at krenkende adferd ikke nødvendigvis trenger å være mobbing.

### 4.2.3 KOMPETANSEHEVINGSTILTAK

Lærerne og skoleledelsen har et visst kompetansegrunnlag gjennom grunnutdanningen. I tillegg kommer ulike prosjekter og kompetansehevingstiltak.

Nærbø ungdomsskole og Ognå skole er involvert i et statlig prosjekt, som heter klasse- miljøutvikling og læringsmiljøarbeid. Hovedfokuset her er ungdomstrinn i utvikling. Dette skal skolene fortsette med ut 2016<sup>20</sup>. Disse skolene var også nominert til å delta på et læringsmiljøprosjekt i regi av Fylkesmannen, på bakgrunn av relativt høye mobbetall på elevundersøkelsene over tid. Hå kommune takket ja til dette, men veilederne var av den oppfatning at det var for krevende både ressurs- og motivasjonsmessig å gå i gang med dette når de to skolene allerede deltok i det andre prosjektet. De anbefalte derfor at læringsmiljøprosjektet ble droppet.

Når det gjelder rene kompetansehevingstiltak knyttet til skolemiljø og antimobbearbeid, finner vi mindre av dette. Vi har fått kompetansehevingsplaner fra tre av de ti skolene. Disse inneholder i liten grad kompetansehevingstiltak i tilknytning til elevenes psykososiale skolemiljø og antimobbearbeid. Et unntak er Vigre skole på Nærbø. Skolene på Nærbø bruker deler av planleggingsdagene i starten av hvert skoleår til å arbeide med skolemiljø. I 2016 kommer det eksterne foredragsholdere som skal foredrag om mobbing.

Andre tiltak oppsummeres punktvis under

- Noen av skolene benytter seg av antimobbeprogrammer, som Varhaug skole som benytter seg av Zippys venner<sup>21</sup>.
- Fra Vigrestad storskole har man en del kontakt med PP-tjenesten i enkelte skolemiljø saker, noe som oppleves som positivt og kompetansehevende. I tillegg fremheves det både av skoleledelse og lærere som positivt at avdelingslederne sitter nær lærerne på trinnet. I tillegg pekes det på at det er et tett samarbeid i skolemiljø saker.

Lærerne ved Vigrestad storskole viser til at andre skoler bruker litt av fellestiden til foredrag og oppdateringer knyttet til skolemiljø og at en kunne tenke seg at man gjorde dette i større grad ved Vigrestad storskole. Det pekes samtidig på at lærerne selv har et ansvar for å ta initiativ her. Tilbakemeldingene tyder på at kompetansebehovet i første rekke dreier seg om hvordan man skal ivareta undervisning for- og håndtere - ulike elevgrupper, for eksempel elever med sosiale og emosjonelle vansker.

<sup>20</sup> Opplyst i oppstartsmøte og fra Fylkesmannen.

<sup>21</sup> Zippys venner er et tiltak for å jobbe systematisk med å fremme god psykisk helse og et godt psykososialt miljø

# VEDLEGG

## Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg og prosjektmedarbeider har vært forvaltningsrevisor, Mette Aamodt. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

## Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til elevens psykososiale skolemiljø. Det fysiske skolemiljøet er ikke vurdert. Vi har sett på de offentlige skolene i kommunen.

## Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Normalt legger vi hoveddelen av revisjonskriteriene i denne delen, men vi gjør i denne rapporten et unntak fordi vi tror disse kan ha betydelig informasjonsverdi for leseren. Derfor gjengis de ikke på nytt her. Vi ønsker bare å presisere det ikke finnes noen kompetansekrav til skolene i forbindelse med håndtering av enkeltsaker om elevenes psykososiale læringsmiljø. Dette er en såkalt deskriptiv problemstilling, i likhet med punktet om skolenes holdninger i mobbesaker.

## Utvalg

### VALG AV SKOLER

Vi har gått gjennom en rekke dokumenter fra kommunen, som retningslinjer for håndtering av enkeltsaker i Hå-skolen, skolenes handlingsplaner mot mobbing, ordensreglement osv.

Vi har valgt ut tre skoler som er gjort til gjenstand for en dypere undersøkelse i denne gjennomgangen (for mer om bakgrunn for utvalg, se metodedel). De tre skolene er:

- Varhaug skule
- Motland skule
- Vigrestad storskule

Dette gir en fin geografisk balanse, og inneholder to barneskoler og en ungdomsskole (med mellomtrinn).

Vi hadde først planer om å velge ut Varhaug skole sammen med Nærbø ungdomsskole og Oгна skole. Dette var basert flere utvalgs-kriterier, blant annet på hvor høy andel elever som rapporterer at de har opplevd mobbing 2-3 ganger i måneder eller oftere, i elevundersøkelsen. Her var det en relativt høy andel på Nærbø ungdomsskole og Oгна skole. Disse skolene ble imidlertid valgt bort underveis i prosjektet, av flere årsaker:

- Fylkesmannen gjennomførte et tilsyn ved disse to skolene i 2010. Dette ble fulgt opp av kommunen og skolene, noe som ble sammenfattet i et brev i mars 2011. Dette ble fulgt opp av Fylkesmannen i brev av mai 2011, der Fylkesmannen på bakgrunn av vedleggene fra de to skolene hadde noen merknader. Det var også korrespondanse i 2013, vedrørende Nærbø ungdomsskoles involvering av skolemiljøutvalget i forbindelse med det psykososiale arbeidsmiljøet. Fylkesmannen avslutter tilsynet i mai 2013.
- Begge de to skolene er involvert i et statlig veiledningsprosjekt, som het er klassemiljøutvikling- og læringsmiljøarbeid, som pågår over to år og fortsetter ut 2016. Det var også på et tidspunkt aktuelt med læringsmiljøprosjekt i regi av Fylkesmannen, men veilederne anbefalte å droppe dette prosjektet, på grunn av arbeidsbelastningen på de to skolene.
- Også andre forhold har gjort at de to skolene har hatt en betydelig arbeidsbelastning, og det Ognå skal snart få nytt skolebygg, som medfører en del arealmessige utfordringer i byggeperioden.

Vi valgte i stedet Motland og Vigrestad storskole, og bad skolene om å få oversendt alle saksdokumentene i saker om psykososialt skolemiljø (Opplæringsloven § 9A-3, andre og tredje ledd) i tidsrommet 2013-2015. Vi presiserte at det var dokumentasjonen av saksgangen i disse sakene vi var ute etter, dvs. fra elev/foresatt ber om tiltak eller gjennom at ansatt ved skolen oppdager eller mistenker mobbing, til den videre oppfølgingen i saken (møter, eventuelt enkeltvedtak og eventuell evaluering).

Deretter gikk vi gjennom alle sakene og vurderte skolenes håndtering av sakene opp mot lovverk og kommunens retningslinjer. Etter gjennomgangen gjennomførte vi intervjuer med et utvalg fra skolenes ledelse og et utvalg ansatte (lærere, tillitsvalgte, sosiallærer) fra hver skole. Til slutt intervjuet vi et par representanter fra FAU ved hver skole. Hensikten med dette var å få inn brukerstemmen i prosjektet. Ved Vigrestad storskule utvidet vi antallet representanter fra to til fire, fordi det fremkom enkelte påstander vi ønsket å undersøke næyere og sikre et bedre datagrunnlag.

Vi ønsket i utgangspunkt å ha en oversikt over alle enkeltsakene vedrørende elevenes psykososiale miljø ved alle skolene i tidsrommet 2013-2015. Vi fikk tall fra halvparten av disse, og oppdaget at det hadde vært noen misforståelser mht. hvilken type saker vi ønsket, og at alle sakene ikke var enkeltsaker der elevene hadde opplevd krenkende adferd. Etter denne runden valgte vi å få tall fra de tre utvalgte skolene, som etter vår vurdering gav et godt bilde av forskjellene mellom skolene.

## VEKTING AV PROBLEMSTILLINGER

---

I behandlingen i kontrollutvalget ble det gitt uttrykk for at prosjektet skulle rette hovedfokuset mot skolenes håndtering av enkeltsaker. Dette har vi også gjort.

Datagrunnlaget vårt er det totale antallet saker ved de tre skolene der det rapporteres om et utrygt skolemiljø ved de tre skolene, i tidsrommet 2013 - 2015.

Saksgjennomgangen viser at skolene også har sendt saker fra 2016, som er en del av datagrunnlaget. Disse sakene er inkludert i gjennomgangen og supplert med intervjuer med skoleledelse, lærere/sosiallærer og FAU-representanter.

Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse kommunens rutiner for å sikre et godt psykososialt miljø på skolene, før vi i neste kapittel beskriver selve saksgjennomgangen. Dette er en observasjonsbasert eller empirisk styrt gjennomgang. Med det menes at vi i fremstillingen har trukket ut de områdene der saksgjennomgangen viser at skolene har størst utfordringer. Fremstillingen er derfor ikke balansert, men rettet mot de områdene der kommunen har størst forbedringspotensial og der praksis/rutiner kan bedres. Hensikten med dette er å begrense fremstillingen i omfang og samtidig gjøre den mest mulig læringsorientert.

Samme dag som Kontrollutvalget bestilte denne forvaltningsrevisjonen hadde skolesjefen en presentasjon i Kontrollutvalget av kommunens resultater på de siste års elevundersøkelse. Bakgrunnen for dette var en artikkel i Jærbladet, basert på denne undersøkelsen. Artikkelen peke på at 7. og 10. trinn i Hå scorer dårligere

enn Klepp og Time mht. trivsel og mobbing. Kontrollutvalget fikk i møte den 24.02.16 en grundig presentasjon av tallene fra elevundersøkelsen og skolesjef og oppvekst og kultursjefs videre oppfølging av denne. Vi har derfor ikke gjengitt resultatene fra elevundersøkelsene i denne rapporten. Dette er heller strengt tatt ikke en del av mandatet.

## Metode

Datagrunnlaget er basert på skriftlig informasjon tilsendt fra kommunen og skolene, og saksopplysninger i 25 enkeltsaker. Dette er supplert med intervjuer. Kildegrunnlaget er oppsummert under:

### Skriftlige kilder

- 25 enkeltsaker med tilhørende saksdokumenter
- Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2010, departementets veileder.
- Brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmennene – Oversendelse – Instruks om Fylkesmannens behandling av klager etter opplæringsloven § 9a-#, tredje ledd, datert 20.06.2014.
- Hå kommunens retningslinjer for håndtering av enkeltsaker, ikke datert.
- Skolenes handlingsplaner mot mobbing
- Et utvalg skolars ordensreglement og kompetanseplaner
- Saksdokumenter i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn av kommunen.
- Kvalitet og utvikling i Jærskulen 2015

### Intervjuer

- Oppstart med rådmann oppvekst- og kultursjef, skolesjef
- En seniorrådgiver hos Fylkesmannen
- Ansatte ved skolene:
  - 4 fra Motland. Rektor og avdelingsleder ved Motland skole, samt sosionom og kontaktlærer
  - 6 fra Vigrestad storskole. Fire fra ledelse, inkludert rektor, og to kontaktlærere
  - 6 fra Varhaug skole. Fire fra ledelse, inkludert rektor og to en tillitsvalgt og en sosiallærer.
- Intervju med åtte FAU-representanter
- To representanter ved FAU på Motland og Varhaug skole, dvs. leder og en representant fra et av de øverste trinnene. Ved Vigrestad storskule utvidet vi antallet representanter fra to til fire, fordi det fremkom enkelte påstander vi ønsket å undersøke nøyere og sikre et bedre datagrunnlag.//



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**