



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 1/2021
23. februar 2021

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2021/12070-6

I N N S T I L L I N G

SAK 5/2021 - RAPPORT ETTER FORVALTNINGSREVISJON - MOBBING I GRUNNSKOLEN – HAMMERFEST KOMMUNE

Saksbehandlere: Tom Øyvind Heitmann og Kate M. Larsen

Vedlegg:

- Rapport etter forvaltningsrevisjon:
«*Mobbing i grunnskolen*», mottatt 4. november 2020 fra Vefik IKS

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Kontrollutvalgets vedtak/bestilling av forvaltningsrevisjonen «*Mobbing i grunnskolen*» - sak 04/2017
- Oppstartnotat – Oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt – *Mobbing i grunnskolen* – Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
- Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 – Hammerfest kommune
- Overordnet analyse 2017-2020 Grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 Hammerfest kommune

Sekretariatets tilrådning til innstilling:

Kontrollutvalget viser til rapporten «*Mobbing i grunnskolen*» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering.

Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret viser til kontrollutvalgets oversendte forvaltningsrevisjonsrapport «*Mobbing i grunnskolen*».

2. Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i rapporten «Mobbing i grunnskolen» til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger med bakgrunn i de funn som er gjort i undersøkelsen, for å styrke innsatsen for å sikre at den enkelte skoles skriftlige rammeverk og praksis tilfredsstillende kravene i opplæringsloven kapittel 9 A, herunder også vurdere å iverksette tiltak som:
 - kan bidra til å senke elevenes terskel for å si ifra om mobbing og/eller krenkende adferd
 - sikrer at alle elever og foreldre/foresatte får med seg viktig informasjon som skolen gir relatert til ansvar og rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A
 - identifiserer muligheter for å videreutvikle skole-hjem-samarbeidet, slik at man kan øke involvering av elever og foreldre/foresatte i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
 - sikrer vedlikehold og oppdatering av skolens nettsider
 - sikrer oppdatering av kommunens forskrift til ordensreglement, samt skolens ordensreglement
 - styrker innsatsen mot- og øker kunnskapen om digital mobbing
 - sikrer tettere oppfølging og støtte til skoler med utfordringer. Arbeidet med tematikken knyttet til voksenpersoner som krenker barn bør også få større fokus enn det som hittil har vært tilfelle.

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest 15. desember 2016 (sak 140/16).

Kontrollutvalget vedtok igangsetting av denne forvaltningsrevisjonen på møte i utvalget den 30. mai 2017 i sak 4/17. Kontrollutvalgets vedtak om bestilling ble gjort på grunnlag av projektskisse (2017) utarbeidet av Vefik IKS.

Formål

I rapporten framgår det at formålet med dette prosjektet har vært å undersøke hvordan skolene i Hammerfest kommune arbeider med å bekjempe mobbing med utgangspunkt i elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven kapittel 9 A. I dette ligger det videre å undersøke hvordan skolene i praksis arbeider med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing.

Datainnsamlingen er blitt gjennomført i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020, frem til ikrafttredelsen av kommunesammenslåingen med Kvalsund kommune.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert områder hvor det er muligheter for forbedringer.

Problemstillinger i rapporten

I rapporten framgår det at denne forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført på bakgrunn av følgende problemstilling:

Hvordan arbeider skolene i Hammerfest kommune med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing?

Undersøkelsen har hatt følgende tre underproblemstillinger:

- Har skolene i Hammerfest kommune systemer og rutiner for å forebygge mobbing?
- Har skolene i Hammerfest kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?
- I hvilken grad følger skolene i Hammerfest kommune opp konkrete mobbesaker?

Avgrensning i rapporten

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde forebygging, avdekking og bekjempelse av mobbing. En normal språklig forståelse av vedtaket medfører at andre krenkelser enn mobbing i utgangspunktet faller utenfor bestillingens rammer.

Mobbing blir definert som adferd som er ment å skade eller påføre andre personer ubehag. Definisjonen innebærer at adferden skal være *bevisst*, ha en viss grad av *gjentakelse* og *ubalanse* i makt. Begrepet mobbing blir imidlertid i dagligtalen ofte brukt som et samlebegrep på flere forhold som faller utenfor denne definisjonen, men som likevel påvirker elevenes psykososiale miljø. Opplæringsloven § 9 A-2 fastslår at den enkelte elev har krav på et «trygt og godt skolemiljø», mens § 9 A-4 pålegger skolene en aktivitetsplikt for å sikre at kravet blir oppfylt. Aktivitetsplikten er generell i den forstand at den inntreffer allerede når det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Selv om §§ 9 A-3 til 9 A-5 også nevner mobbing som eksempel på krenkelse som omfattes av bestemmelsene, har ikke loven egne særregler for håndtering av mobbing som definisjon alene.

Siden loven stiller samme krav til system og oppfølging av mindre alvorlige krenkelser som for mobbing, har revisjonen valgt å gjennomføre dette prosjektet som en systemrevisjon, der skolenes etterlevelse av aktivitetsplikten står sentralt å undersøke.

Ved gjennomføringen av undersøkelsen har det blitt satt fokus på skolenes systemer og rutiner for å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing, slik at elevene får oppfylt lovens krav om et trygt og godt skolemiljø. Det er de utvalgte skolenes praksis ved håndtering av mobbing og krenkelser etter ikrafttredelse av nytt kapittel 9A i opplæringsloven som har vært gjenstand for vurdering. Dokumentert praksis har blitt vurdert opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen.

Revisjonen har foretatt gjennomgang av enkeltsaker relatert til mobbing ved de utvalgte skolene, men har ikke behandlet alle forhold ved sakene som for eksempel involverte parter, bevisførsel, årsaker til mobbing eller sett på eventuelle saker som har blitt meldt til Fylkesmannen.

Når det gjelder relasjonelle forhold mellom lærere og elever, så er prosjektet blitt avgrenset til å omfatte undersøkelse av praksis vurdert etter opplæringsloven §§ 9 A-2 til 9 A-5. De mange og komplekse arbeidsrettslige problemstillinger som kan oppstå i den forbindelse er ikke blitt

behandlet i denne undersøkelsen. I forbindelse med gjennomgang av enkeltsaker har fokuset vært å innhente data for å kunne vurdere om revisjonskriteriene er oppfylt. Opplysninger som er egnet til å identifisere enkelthendelser og eller enkeltpersoner er ikke blitt gjengitt i rapporten.

Revisors hovedkonklusjon fra rapporten

De tre skolene som har vært omfattet av undersøkelsen legger ned betydelig innsats for å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing.

Skolene har etablert tilfredsstillende systemer og rutiner for oppfølging av konkrete meldte mobbe/krenkesaker og viser på dette området til en praksis som er i henhold til opplæringsloven kapittel 9 A. Skolenes arbeid *før* det foreligger konkret mistanke eller kunnskap om mobbe-/ krenkesak er imidlertid i ulik grad i tråd med opplæringslovens krav.

På bakgrunn av mottatt dokumentasjon og informasjon konkluderer revisjonen med at Fuglenes skole og Fjordtun skole har etablert systemer, rutiner og praksis for å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing som er i henhold til lovens krav. Selv om Breilia skole i praksis etterlever sentrale deler av lovkravene, er den samlede konklusjonen at det ikke er etablert systemer og rutiner som fullt ut tilfredsstillende lovbestemmelsene. Skolens systemer og rutiner har mangler som medfører økt risiko for lovbrudd.

Felles for de tre skolene er at arbeidet med tematikk knyttet til voksenpersoner som krenker barn har blitt lavere prioritert enn det den kommunale handlingsplanen legger opp til.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i undersøkelsen anbefaler revisjonen kommunen å styrke innsatsen for å sikre at den enkelte skoles skriftlige rammeverk og praksis tilfredsstillende kravene i opplæringsloven kapittel 9 A, herunder også vurdere å iverksette tiltak:

- ❖ *som kan bidra til å senke elevenes terskel for å si ifra om mobbing og/eller krenkende adferd*
- ❖ *som sikrer at alle elever og foreldre/foresatte får med seg viktig informasjon som skolen gir relatert til ansvar og rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A*
- ❖ *som identifiserer muligheter for å videreutvikle skole-hjem-samarbeidet, slik at man kan øke involvering av elever og foreldre/foresatte i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø*
- ❖ *for vedlikehold og oppdatering av skolenes internettsider*
- ❖ *for å oppdatere kommunens forskrift til ordensreglement, samt skolenes ordensreglement*
- ❖ *for å styrke innsatsen mot- og øke kunnskapen om digital mobbing*

Det anbefales også tettere oppfølging og støtte til skoler med utfordringer. Arbeidet med tematikken knyttet til voksenpersoner som krenker barn bør også få større fokus enn det som hittil har vært tilfelle.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatets vurderinger tar blant annet utgangspunkt i faglige krav til forvaltningsrevisjon slik disse framgår av god kommunal revisjonsskikk – i dette tilfellet RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund (NKRF), heretter forkortet RSK 001.

Sekretariatets vurderinger tar også utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtak om bestilling av denne forvaltningsrevisjonen.

Bestilling og problemstillinger

Sekretariatet viser til RSK 001 punkt 4 der det sies at revisor skal gjennomføre oppdraget i forvaltningsrevisjon i samsvar med kontrollutvalgets vedtak. Ved behov for å endre vedtatte avgrensninger skal dette tas opp med kontrollutvalget.

Sekretariatet vurderer det slik at rapporten «*Mobbing i grunnskolen*» er i tråd med problemstillingene som ble vedtatt av kontrollutvalget 30. mai 2017. Sekretariatet anser at revisjon har svart på problemstillingene.

Avgrensning

Undersøkelsen er i henhold til kontrollutvalgets vedtak blitt avgrenset til å gjelde forebygging, avdekking og bekjempelse av mobbing.

Revisjonskriterier

I RSK 001 punkt 14 sies det at revisor med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal utlede revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon. I rapporten framgår det at revisor har utledet 12 revisjonskriterier.

I NKRFs kommentarer til dette kravet sies det at å utlede kriterier innebærer at revisor må beskrive eller gjengi kildene til kriteriene og vise en logisk sammenheng mellom kildene og det endelige kriteriet. Dette framgår av rapporten.

Konklusjoner i rapporten

I RSK 001 framgår det at revisor på bakgrunn av sine vurderinger skal konkludere på problemstillingen(e). Rapporten viser at revisor har gjort dette.

Vedrørende revisjonens anbefalinger

I RSK 001 punkt 23 sies det at revisor skal gi anbefalinger når det er hensiktsmessig med bakgrunn i data, vurdering(er) og konklusjon(er), men at revisor likevel ikke skal anbefale detaljerte løsninger. I rapporten har revisor funnet det hensiktsmessig å komme med anbefalinger.

Sekretariatet tilrår kontrollutvalget å gjøre kommunestyret oppmerksom på disse anbefalingene i sin innstilling til kommunestyret.

Kontradiksjon

I henhold til krav i lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk (RSK 001) skal revisor sende et utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse til kommunedirektøren. I rapporten framgår det at revisor har gjort dette.

Vedrørende revisors uavhengighet

I RSK 001 punkt 3 framgår det at revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Det framgår videre at vurdering av uavhengighet må dokumenteres for hver forvaltningsrevisjon. Det framgår også at uavhengighet må vurderes gjennom hele forvaltningsrevisjonen. Det framgår videre at oppdragsansvarlig revisor skal sørge for at alle som utfører oppgaver i forvaltningsrevisjonen ivaretar kravet om uavhengighet. I NKRF sine kommentarer til dette punktet i RSK 001 sies det at kravet om uavhengighet og objektivitet må gjøres gjeldende for enhver som utfører revisjonsoppdrag for en kommune, samt at dette for innleide rådgivere/konsulenter må sikres gjennom avtale

Revisjonen opplyser i rapportens forord at oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor er Viggo Johannessen. Det opplyses ikke at det er foretatt en vurdering av uavhengighet.

Sekretariatet kan ikke se at revisjonen har levert egenerklæring om uavhengighet fra oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor i tilknytning til Hammerfest kommune for 2020, heller ikke når det gjelder forvaltningsrevisjonen «Mobbing i grunnskolen».

Vi viser for øvrig til referatsak 06/2021 i kontrollutvalgets møte 1/2021 – Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors vurdering av uavhengighet til Hammerfest kommune – For en eventuell forvaltningsrevisjon innen området «kvalitet i pleie og omsorg», datert 4. desember 2020.

Leveringstid

Kontrollutvalget vedtok oppstart av undersøkelsen i mai 2017 og ferdig rapport er levert fra revisjonen til kontrollutvalget i november 2020.

Sekretariatet finner grunn til å bemerke at det har tatt uforholdsmessig lang tid fra kontrollutvalget vedtok oppstart av denne forvaltningsrevisjonen til den faktiske undersøkelsen ble startet opp av revisjonen, det vi si per oppstartbrev til kommunedirektøren datert 7. mars 2019. Det har også samlet sett tatt svært uforholdsmessig lang tid fra vedtak om oppstart i kontrollutvalget til revisjonen leverte ferdig rapport til kontrollutvalget.