



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2020

Mobbing i grunnskolen

PORSANGER KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Porsanger kommune 8. desember 2016 (sak 92/16). Det framgår av planen at det i planperioden skal gjøres en forvaltningsrevisjon innenfor temaet «*Mobbing i grunnskolen*».

Prosjektgruppa har bestått av Viggo Johannessen som har vært prosjektleder og Bjørn-Christian Johansen som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av Cisel T. Aarrestad.

Våre informanter i kommunen har vært skoleledelsen og kontaktlærere ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole, samt kommunens oppvekst- og kultursjef.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Viggo Johannessen
Prosjektleder/oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor

Bjørn-Christian Johansen
Prosjektmedarbeider/forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	3
1	INNLEDNING	4
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1.1	<i>Bakgrunn</i>	4
1.1.2	<i>Formål</i>	5
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	AVGRENSNING	5
1.4	REVISJONSKRITERIER	6
1.4.1	<i>Kilder til kriterier</i>	6
1.4.2	<i>Utleddning av kriterier</i>	6
1.5	METODE	7
1.5.1	<i>Datainnsamling</i>	7
1.5.2	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	7
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	8
2.1	MYNDIGHETSFORDELING OG ORGANISERING I OPPVEKSTSEKTOREN	8
2.2	OM PORSANGERSKOLEN	8
2.3	KVALITETSSYSTEM	8
2.4	DEN ÅRLIGE NASJONALE ELEVUNDERSØKELSEN	9
2.4.1	<i>7. trinn</i>	10
2.4.2	<i>10. trinn</i>	12
2.5	UTVALGTE SKOLER TIL NÆRMERE UNDERSØKELSE	14
3	FOREBYGGE	15
3.1	REVISJONSKRITERIER	15
3.2	SYSTEMER OG RUTINER	15
3.2.1	<i>Data</i>	15
3.2.2	<i>Vurderinger</i>	19
3.3	OPPLÆRING AV ANSATTE	19
3.3.1	<i>Data</i>	19
3.3.2	<i>Vurderinger</i>	20
3.4	INVOLVERING AV ELEVER OG FORESATTE	20
3.4.1	<i>Data</i>	20
3.4.2	<i>Vurderinger</i>	21
3.5	ORDENSREGLEMENT	21
3.5.1	<i>Data</i>	21
3.5.2	<i>Vurderinger</i>	22
3.6	KONKLUSJON	22
4	AVDEKKE	23
4.1	REVISJONSKRITERIER	23
4.1.1	<i>Data</i>	23
4.1.2	<i>Vurderinger</i>	27
4.2	KONKLUSJON	27
5	FØLGE OPP	28
5.1	REVISJONSKRITERIER	28
5.2	OPPFØLGING OG DOKUMENTASJON	28
5.2.1	<i>Data</i>	28
5.2.2	<i>Vurderinger</i>	32
5.3	SANKSJONERING I HENHOLD TIL ORDENSREGLEMENT	32
5.3.1	<i>Data</i>	32
5.3.2	<i>Vurderinger</i>	33
5.4	KONKLUSJON	33
6	KONKLUSJONER	34
7	ANBEFALINGER	34
8	KILDER OG LITTERATUR	35

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER.....	37
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER.....	38
VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING.....	43

0. SAMMENDRAG

0.1 *Formålet med prosjektet*

Formålet med prosjektet har vært å belyse i hvilken grad skolene i Porsanger kommune overholder opplæringslovens krav med henhold til å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing. Undersøkelsen omfatter i hvilken grad skolene oppfyller lovens aktivitetsplikt, herunder også elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

0.2 *Revisors vurderinger og konklusjoner*

I hvilken grad arbeider skolene i Porsanger kommune med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing?

Revisor har konkludert med at de to skolene som er omfattet av undersøkelsen - på undersøkelsestidspunktet - har et system for å forebygge, avdekke og følge opp mobbesaker som tilfredsstiller opplæringslovens krav.

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger og delkonklusjoner:

Forebygging:

Delkonklusjon

Både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har system og rutiner for å forebygge mobbing. Revisjonen vurderer at det forebyggende arbeide er i overensstemmelse med opplæringslovens krav.

Etter revisjonens oppfatning kunne det forebyggende arbeidet ved barneskolen med fordel ha vært innrettet på en slik måte at rammer og systematikk kommer tydeligere frem.

Vurderinger

Etter revisjonens vurdering har både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole system og rutiner for å forebygge mobbing som oppfyller opplæringslovens krav. Systematikk i det forebyggende arbeidet oppleves imidlertid ulikt av kontaktlærerne ved de to skolene. Etter revisjonens oppfatning er det en svakhet at kontaktlærerne ved barneskolen opplever manglende systematikk i det forebyggende arbeidet. Det forebyggende arbeidet ved barneskolen kunne med fordel ha vært innrettet på en slik måte at rammer og systematikk kom tydeligere frem.

Revisjonens undersøkelse viser at det blir gjennomført opplæring for å fremme elevenes skolemiljø for alle ansatte ved de to skolene. Intervjuene med de utvalgte kontaktlærerne viser at de har gode kunnskaper om temaet og regelverket på området. Selv om dette ikke nødvendigvis er representativt for resten av kollegiet, trekker dette i retning av opplæringen har vært tilfredsstillende. Etter vår vurdering er det derfor godtgjort at opplæringen i tilstrekkelig grad bidrar til at alle som jobber ved skolen blir kjent med og bevisstgjort skolenes system og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø. Usikkerheten blant kontaktlærerne ved barneskolen med hensyn til oppfølging av ansatte som av forskjellige grunner er fraværende når opplæring foretas, bør imidlertid følges opp og adresseres.

Revisjonens undersøkelse viser også at elever og foreldre/foresatte får delta i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Tilbakemeldingene fra elevrådsrepresentantene ved ungdomsskolen tyder likevel på at det er behov for ytterligere innsats for å styrke opplevelsen av elevmedvirkningen ved skolen.

Etter revisjonens vurdering har skolene i Porsanger kommune ordensreglement som tilfredsstiller opplæringslovens krav.

Avdekking:

Delkonklusjon

Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har etablert systemer og rutiner for å avdekke mobbing. De har også godtgjort at alle elever, foreldre og foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer ved avdekking av mobbing.

Vurderinger

Undersøkelsen viser at både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har systemer og rutiner for å avdekke mobbing. Etter revisjonens vurdering er skolenes systemer og rutiner i tråd med opplæringslovens krav.

Revisjonen kan ikke med sikkerhet konkludere med at det blir foretatt nærmere undersøkelse i absolutt alle saker der det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

På bakgrunn av revisjonens gjennomgang av forelagt dokumenter og enkeltsaker, samt opplysninger fra intervju anser vi skolenes system og rutiner som godt egnet for å avdekke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi finner det også godtgjort at de som jobber på skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet.

Vi finner videre det også godtgjort at alle elevene, foreldre og foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer ved avdekking av mobbing. Resultatene fra spørreundersøkelsen rettet mot de foreldre/foresatte som er medlemmer av Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) kan tyde på at foreldrene i varierende grad får med seg den informasjonen som blir gitt. Ingen FAU-medlemmer ved ungdomsskolen har besvart revisjonens spørreundersøkelse. Vi har derfor ikke kjennskap til om situasjonen er annerledes ved ungdomsskolen. Revisjonen legger imidlertid til grunn at informasjonen er lett tilgjengelig for foreldre og foresatte ved behov.

Oppfølging

Delkonklusjon

Undersøkelsen viser at Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole arbeidet godt med mobbeutfordringer/krenkelser og har etablert gode rutiner for oppfølging av mobbesaker etter opplæringslovens krav. Om alle saker blir fulgt opp etter intensjonen vil bero på den involvertes opplevelser, og er dermed vanskelig å konkludere på.

Vurderinger

Revisjonens undersøkelse viser at skolene har utarbeidet fremgangsmåter og rutiner for håndtering av mobbing og krenkelser som etter vår vurdering oppfyller opplæringslovens krav. På bakgrunn av gjennomførte intervju, dokumenter og revisjonens gjennomgang av skolenes dokumentasjon av enkeltsaker er det vår vurdering at skolene håndterer mobbesaker i henhold til lovverket. Det er ikke grunnlag til å konkludere med at absolutt alle mobbesaker faktisk blir behandlet i henhold til opplæringslovens krav. Det er likevel vårt inntrykk at alle involverte elever blir hørt og fulgt opp. Etter vår vurdering er skolenes dokumentasjon av arbeidet tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at sanksjonsmulighetene i ordensreglementet blir brukt. Revisjonen har ikke forutsetninger for å etterprøve skolenes sanksjonering i enkeltsaker. Det gjelder både i hvilken grad det skal iverksettes sanksjoner og valg av sanksjonsform. På bakgrunn av de gjennomførte intervjuene legger revisjonen imidlertid til grunn at begge skolene håndhever ordensreglementet og iverksetter sanksjoner innenfor opplæringslovens og reglementets rammer.

0.3 Anbefalinger

Kommunen bør fortsette sitt gode arbeid med å forebygge, ajourføre rutiner og følge opp mobbetilfeller som blir avdekket.

Siden kontaktlærerne ved barneskolen ikke oppfatter det forebyggende arbeidet som gjennomgående systematisk, vil vi anbefale kommunen å vurdere dette punktet nærmere. Det samme gjelder skolens oppfølging av ansatte som av forskjellige grunner er fraværende når opplæring foretas.

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017 - 2020*, vedtatt av kommunestyret i Porsanger 8. desember 2016 (sak 92/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av området mobbing i grunnskolen. I overordnet analyse 2017 – 2020 er fokusområdet omtalt som følger:

«Elevers rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø framgår av opplæringslovens kapittel 9a.¹ I følge oppl.l. § 9a-1 har alle elever «i (...) grunnskolar og vidaregåande skolar rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring». Retten etter § 9a-1 er en individuell rettighet. Det avgjørende i vurderingen av om elevens rett er oppfylt, er virkningen miljøet har på den enkelte elevs helse, trivsel og læring. Når eleven har en rett til et godt skolemiljø, har skolen og skoleeier en tilsvarende plikt til å sikre at eleven får denne retten oppfylt. Det skal arbeides både systemrettet og individrettet for å nå dette målet, jf. oppl. § 9a og § 13-10.

Den 23. mars 2011 vedtok et enstemmig formannskap i Porsanger kommune å signere det nasjonale mobbemanifestet for felles innsats og samarbeid mot mobbing.² I vedtaket framgår det at kommunen slutter seg til den nasjonale satsingen for å styrke arbeidet for gode og inkluderende oppvekst- og læringsmiljøer for alle barn og unge. Det framgår videre at kommunen skal ha nulltoleranse for mobbing. I kommunens samfunnsplan er en av strategiene «å utvikle godt læringsmiljø».³ I kommunens årsbudsjett for 2016 er det for trivsel/mobbing i grunnskolen fastsatt at skolene to ganger i året skal gjennomføre trivselsundersøkelser blant alle elevene i grunnskolen. Det er fastsatt mål om at resultatene skal vise bedring fra foregående år.⁴ Gjennom oppslag i media har representant for fagmiljøet gitt uttrykk for at Lakselv skole «på alle mulige måter» har tatt mobbeproblematikken på alvor.⁵ Det uttrykkes videre at skolen fremstår som en organisasjon som vil trygge ungene på deres arena. Det uttrykkes også at Lakselv skole har lyktes bedre med dette enn mange andre skoler.

Den årlige nasjonale elevundersøkelsen⁶ viser at andelen elever i syvende klassetrinn i Porsanger kommune som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) har gått ned fra 9,5 % til 0 % i perioden 2013-2016. For tiende klassetrinn viser undersøkelsen at andelen elever som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) var på 0 % i 2015/2016.⁷ Dette betyr imidlertid ikke at det ikke forekommer mobbing i Porsanger-skolen.

På en skala fra 1 til 5 oppnår skolene i Porsanger om lag 1,0 i 2015/2016 når det gjelder mobbing. Selv om verdien er lav (altså lite mobbing) viser den at det ikke er fritt for mobbing i Porsanger-skolen. Dette framgår også av kommunens årsmelding for 2015.⁸

Kontrollutvalget har i sak 6/2016 foreslått mobbing i grunnskolen som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016)».

Den 1. august 2017 trådte det i kraft endringer i opplæringsloven kapittel 9 A. Lovendringen innebærer en forsterket regulering av elevenes skolemiljø samt skjerpelse av de plikter som skolen og skoleeier har med hensyn til å oppfylle elevers rett til et trygt og godt skolemiljø.

¹ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

² Porsanger kommune; <http://www.porsanger.kommune.no/felles-loeft-mot-mobbing.4903601-21768.html>

³ Porsanger kommune; Samfunnsplan 2016-2026, på side 12.

⁴ Porsanger kommune; Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019, på side 20.

⁵ iFinnmark; <http://www.ifinnmark.no/nyheter/porsanger/kent-20-har-gruet-meg-til-hver-en-javla-skoledag/s/5-81-56786> (mai 2015).

⁶ Se <https://skoleporten.udir.no/#>

⁷ Tallene for 2013/2014 og 2014/2015 er oppgitt å være unntatt offentlighet..

⁸ Porsanger kommune; Årsmelding 2015, på side 17.

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å belyse i hvilken grad skolene i Porsanger kommune overholder opplæringslovens krav til å bekjempe mobbing. Undersøkelsen omfatter i hvilken grad skolene oppfyller lovens aktivitetsplikt, herunder også elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. I dette ligger det videre å undersøke hvordan skolene i praksis arbeider med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing.

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

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn i én hovedproblemstilling, vedtatt av kontrollutvalget i Porsanger kommune 1. juni 2017 (sak 09/17):

I hvilken grad arbeider skolene i Porsanger kommune med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing?

I kontrollutvalgets vedtak overlot utvalget til revisjonen å utarbeide eventuelle underproblemstillinger. Revisjonen har på bakgrunn av dette utarbeidet følgende underproblemstillinger:

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

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen er i henhold til kontrollutvalgets vedtak avgrenset til å gjelde forebygging, avdekning og bekjempelse av mobbing. Andre krenkelser skulle i henhold til ordlyden ikke vært omfattet.

Mobbing blir av Olweus⁹ 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 loven ikke egne særregler for håndtering av mobbing.

Siden loven stiller samme krav til system og oppfølging av mindre alvorlige krenkelser som for mobbing, har revisjonen valgt å gjennomføre undersøkelsen som en systemrevisjon av skolenes aktivitetsplikt.

Undersøkelsen gjennomføres som nevnt som en systemrevisjon med fokus på skolene system og rutiner for å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing, slik at elevene får oppfylt lovens krav om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det innebærer at revisjonen ikke har sett nærmere på alle forhold ved skolenes håndtering av enkeltsaker, som for eksempel faktavurderinger eller valg av tiltak.

Det er de utvalgte skolenes praksis ved håndtering av mobbing og krenkelser etter ikrafttredelse av nytt kapittel 9A i opplæringsloven (fra 01.08.2017), som er gjenstand for vurdering.

⁹ Olweus, Dan (1993). *Bulling at School: What we know and what we can do*. Oxford: Blackwell Publ.

Dokumentert praksis blir vurdert opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene for denne undersøkelsen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.4.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61. Endring med lov 9. juni 2017 nr.38 (ikr. 1. aug. 2017 iflg. res. 9.juni 2017 nr. 711)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Utdanningsdirektoratet (2017) Skolemiljø - Rundskriv Udir-3-2017
- Utdanningsdirektoratet (2010) Arbeid mot mobbing - Veileder for ansatte og ledere i
- Ethiske retningslinjer for ansatte i Porsanger kommune (perioden 2015-2019)

1.4.2 Utledning av kriterier

På bakgrunn av kildene til kriterier som er nevnt ovenfor har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å forebygge mobbing?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring i skolens systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å avdekke mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder ved avdekking av mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal undersøke nærmere i alle saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

I hvilken grad følger skolene i Porsanger kommune opp mobbesaker?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav

- Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker
- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt
- Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement

I vedlegg 2 er det beskrevet hvordan revisjonskriteriene er utledet.

1.5 Metode

1.5.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingene i en undersøkelse.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.5.2 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn.

Gyldighetene av data er sikret ved at data har blitt samlet inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som er innhentet, hvem som har blitt intervjuet og svart på spørsmål og hvilke spørsmål vi har stilt. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

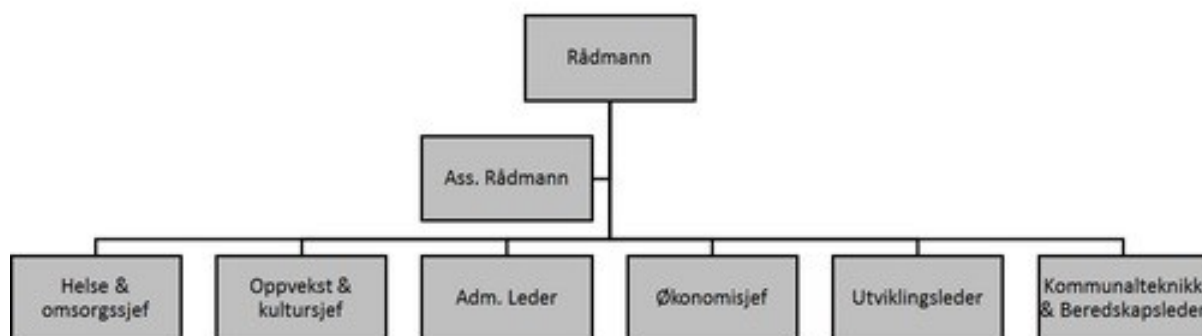
Dataenes pålitelighet er sikret ved at undersøkte områder er belyst med data fra flere kilder, gjennom intern kvalitetssikring og ved verifisering av data fra intervjuer. Data fra informanter er fremskaffet fra personer med overlappende kunnskap om områdene. Dokumentasjonen som er gjennomgått er kommunens interne dokumenter og må ansees å inneholde pålitelige data. Dersom det har vist seg at det kan knyttes usikkerhet til data som vurderes i denne undersøkelsen er det gjort rede for i rapporten.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Myndighetsfordeling og organisering i oppvekstsektoren

Kommunestyret er skoleeier og har det overordnede ansvaret for opplæringsvirksomheten i kommunen. Sektorstyret for oppvekst og kultur er kommunens høyeste politiske fagutvalg for oppvekstsektoren. Den politiske organiseringen i Porsanger kommune følger formannskapsmodellen.

Porsanger kommune har omlag 350 årsverk fordelt på cirka 400 ansatte. Virksomheten er organisert på følgende måte:



Det operative ansvaret for opplæringsvirksomheten i Porsanger kommune er delegert til sektorleder for Kultur og oppvekst.

2.2 Om Porsangerskolen

Porsanger kommune har i dag rundt 390 skoleelever og 75 lærere fordelt på fire grunnskoler¹⁰; Billefjord sjøsamiske oppvekstsenter, Børselv skole, Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole:

Skole	Elever 2018/2019		Lærere		Herav kontaktlærere	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Billefjord sjøsamiske oppvekstsenter	31	7,9 %	7	9,3 %	3	9,1 %
Børselv skole	10	2,6 %	7	9,3 %	2	6,1 %
Lakselv barneskole	239	61,1 %	39	52,00 %	17	51,5 %
Lakselv ungdomsskole	111	28,4 %	22	29,3 %	11	33,3 %
Sum:	391	100,0 %	75	100,0 %	33	100,0 %

Skolene i Porsanger kommune er organisert som egne virksomheter med rektor som virksomhetsleder.

2.3 Kvalitetssystem

Kvalitetssystem, kvalitetsarbeid, internkontroll og avvikshåndtering er begrep som vi ofte møter i organisasjoner og virksomheter, både i privat og offentlig sektor. Det er ulike definisjoner knyttet til begrepene, men felles er at det handler om systematiske tiltak for å ha kontroll på at arbeid utføres i henhold til lover, regler og faglige standarder.

¹⁰ Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Skoleporten.no

Et kvalitetssystem kan på mange måter sees på som et dokumentsystem som skal stå sentralt i internkontrollarbeidet i en virksomhet. Kvalitetssystemet skal være til hjelp for å overholde de mange krav som stilles i forskjellige regelverk og som en virksomhet må etterfølge.

Kommunenes Sentralforbund har laget et hefte om internkontroll i kommunesektoren; «*Rådmannens internkontroll -hvordan få orden i eget hus*». Her finner vi følgende:

Administrasjonssjefens internkontroll er en viktig del av egenkontrollen og er med på å sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås. I sum betyr dette at kommunene har ansvar for å holde orden i eget hus. God internkontroll er viktig både for folkevalgt og administrativ styring. Utviklingen av internkontroll skjer kontinuerlig, og prosessen vil være ulik og tilpasset hver enkelt kommune. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Krav om internkontroll finnes på en rekke områder, for eksempel etter HMS-lovgivingen, helse- og omsorgslovgivningen, barnevernloven og etter lovgivning om personvern og informasjonssikkerhet.

I denne undersøkelsen har revisjonen rettet fokuset mot de krav til kvalitetssystem og internkontroll som skolene må oppfylle jf. opplæringsloven kapittel 9 A. Det vil si de dokumenter, tiltak, planer, systemer og rutiner som skolene må ha på plass i det kontinuerlige arbeidet med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing. Kommunen som skoleeier har et overordnet ansvar for at skolene oppfyller lovens plikter og krav.

Revisjonen har fra skoleeier, i forbindelse med denne undersøkelsen blant annet fått forelagt dokumentene «*Kvalitetssystem for grunnskolen i Porsanger kommune*» og «*Mål- og tiltaksplan for Porsangerskolen*». Revisjonen har også fått tilsendt «*Felles ordensreglement for Porsanger skolen*, vedlagt Porsanger kommunes forskrift til ordensreglement.

Tilstandsrapporten

Opplæringslovens § 13-10 pålegger skoleeier å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen:

§ 13-10 Ansvarsomfang

(...) Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Rapporten skal som et minimum omtale læringsresultat, frafall og læringsmiljø, men kan også omtale andre resultater og bruke andre data ut fra lokale behov. Revisjonen har innhentet «*Kvalitetsmelding for Porsangerskolen*» for 2017 og 2018.

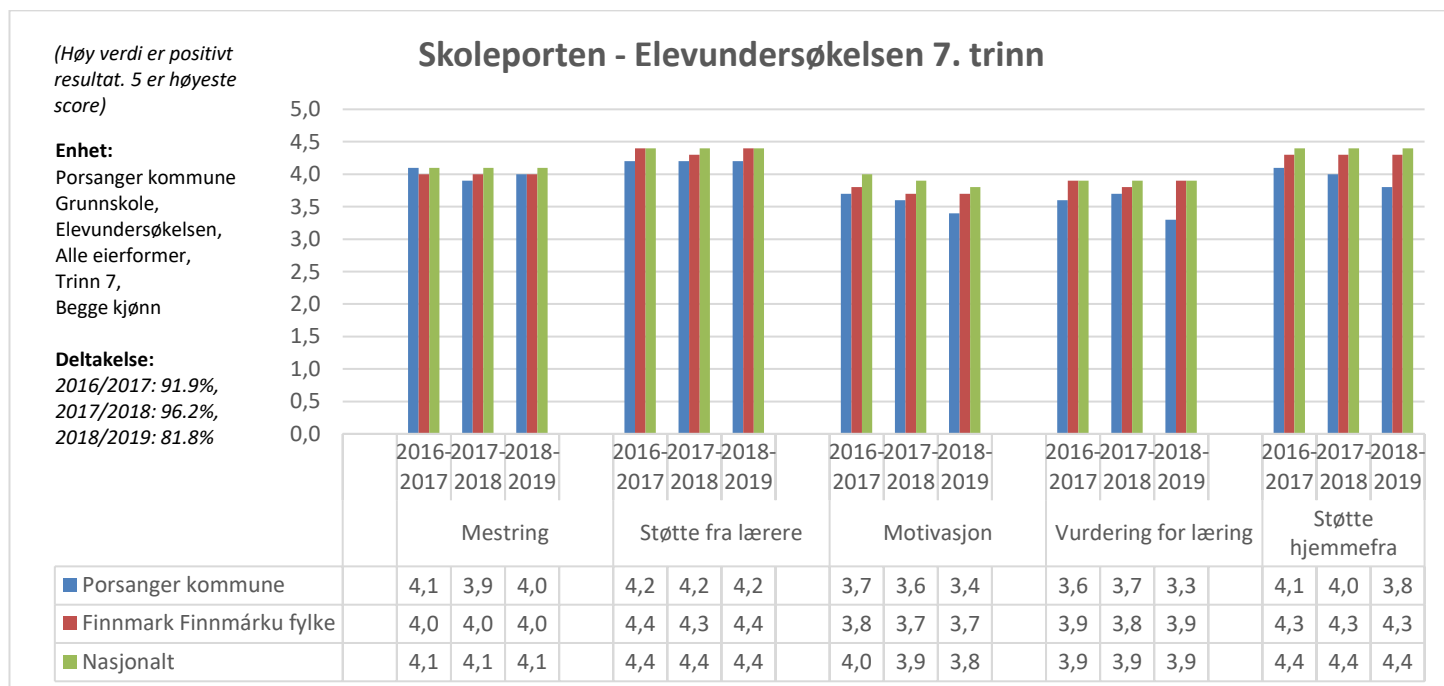
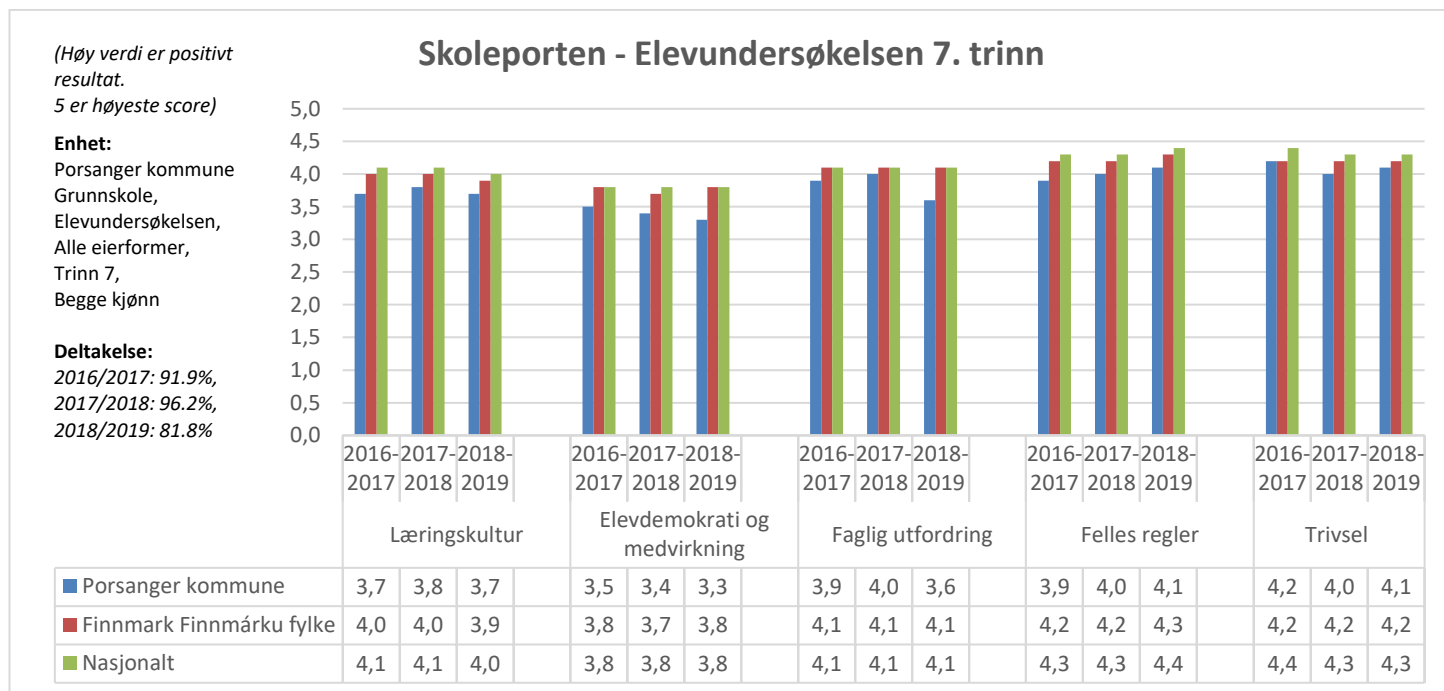
2.4 Den årlige nasjonale elevundersøkelsen

Hvert år gjennomfører Utdanningsdirektoratet den årlige nasjonale elevundersøkelsen for elever på 7. trinn og 10. trinn i grunnskolen. Deltakelsen i prosent for Porsanger kommune sin del, har i løpet av de siste tre årene ligget i gjennomsnitt på rundt 90% for 7. trinn og rundt 88% for 10. trinn. I undersøkelsen gir elevene sine subjektive svar i form av poengscore på hvordan de opplever læringsmiljøet ved sin skole og man får ut resultater på mobbing i form av prosent, ut ifra hvor mange som har svart at de blir mobbet 2-3 ganger i måneden eller mer. Resultatene innad i kommunen kan variere fra skole til skole.

2.4.1 7. trinn

Resultatene for 7. trinn viser lavere score på alle indikatorene sammenliknet både med gjennomsnittet for Finnmark og gjennomsnittet for landet. Størst forskjell er det på indikatorene «Elevdemokrati og medvirkning», «Faglig utfordring» og «Støtte hjemmefra» der indikatorene viser en poengscore som er 0,5 lavere enn gjennomsnittet for Finnmark og gjennomsnittet for landet. Revisjonen har vurdert at videre undersøkelse av disse forholdene ligger utenfor rammene for denne undersøkelsen. Vi vil likevel anbefale videre oppfølging fra kommunens side.

Revisjonen presenterer tallene for 7. trinn i Porsanger kommune¹¹ i tabellene nedenfor:



¹¹ Revisjonen har valgt å presentere samlede tallene for 7. trinn i Porsanger kommune, da elevtallene ved to av skolene er lave

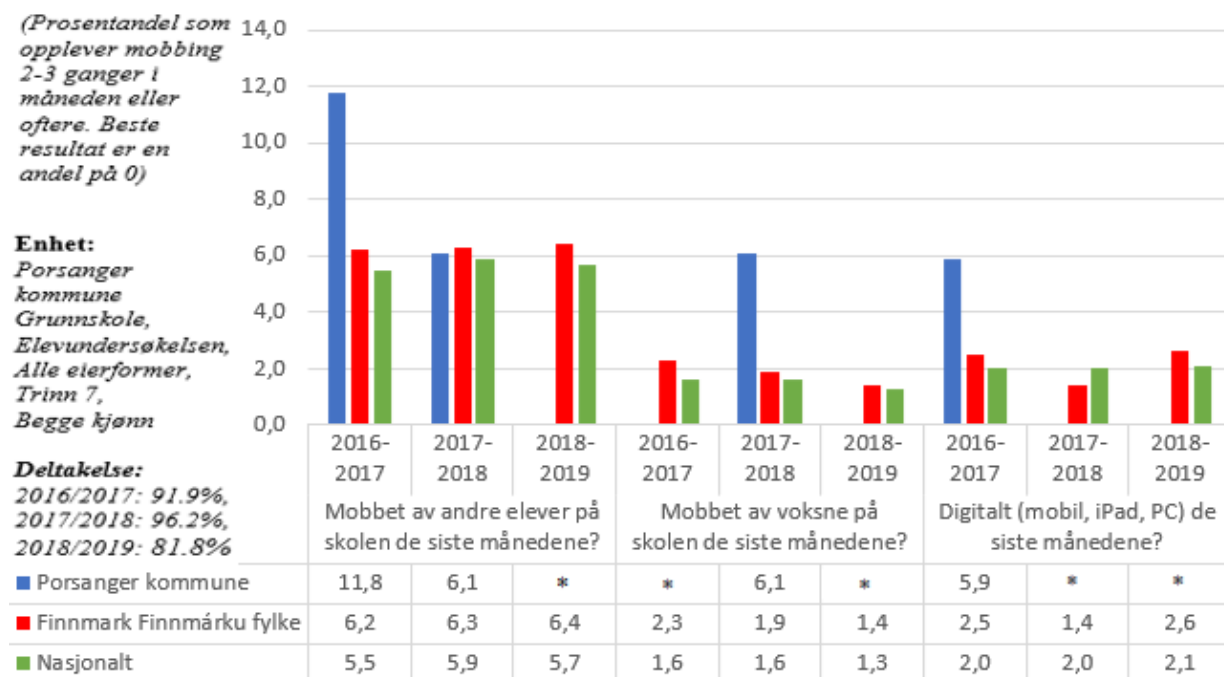
Mobbing

Det er ikke offentliggjort hvor stor andel av elevene som har oppgitt at de opplever mobbing 2-3 ganger eller oftere i måneden for skoleårene 2017-2018 og 2018-2019. Det innebærer at minst én - og maksimalt fire elever på 7. trinn har oppgitt dette i sin besvarelse. Det utgjør et sted mellom 2,2% og 8,9% av elevene på trinnet. Andelen er lavere enn for skoleåret 2016-2017.

Skoleporten - Elevundersøkelsen 7. trinn - Mobbing



Skoleporten - Elevundersøkelsen 7. trinn - Mobbing

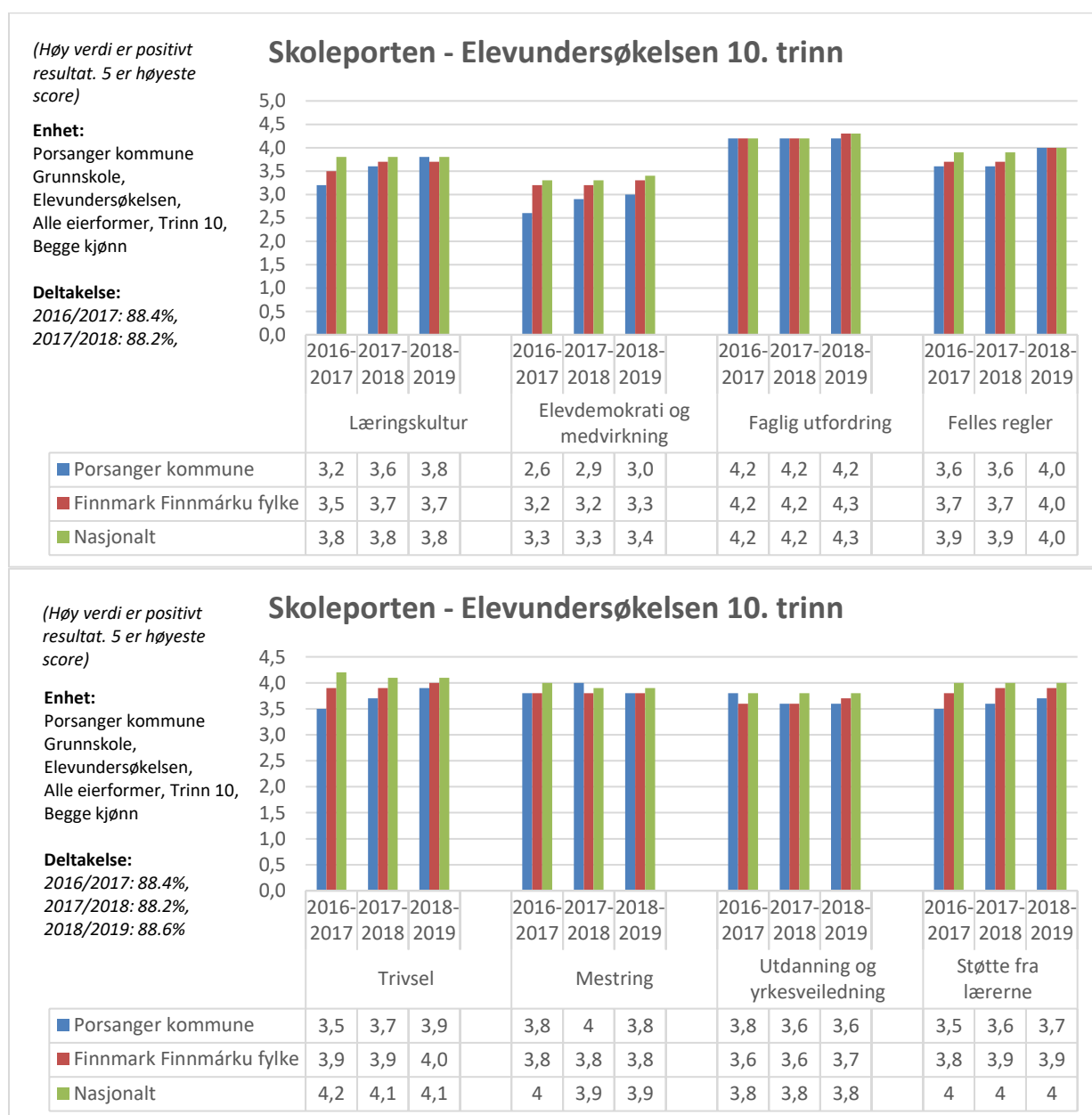


*Under publiseringsgrensen (1 til 4 besvarelser)

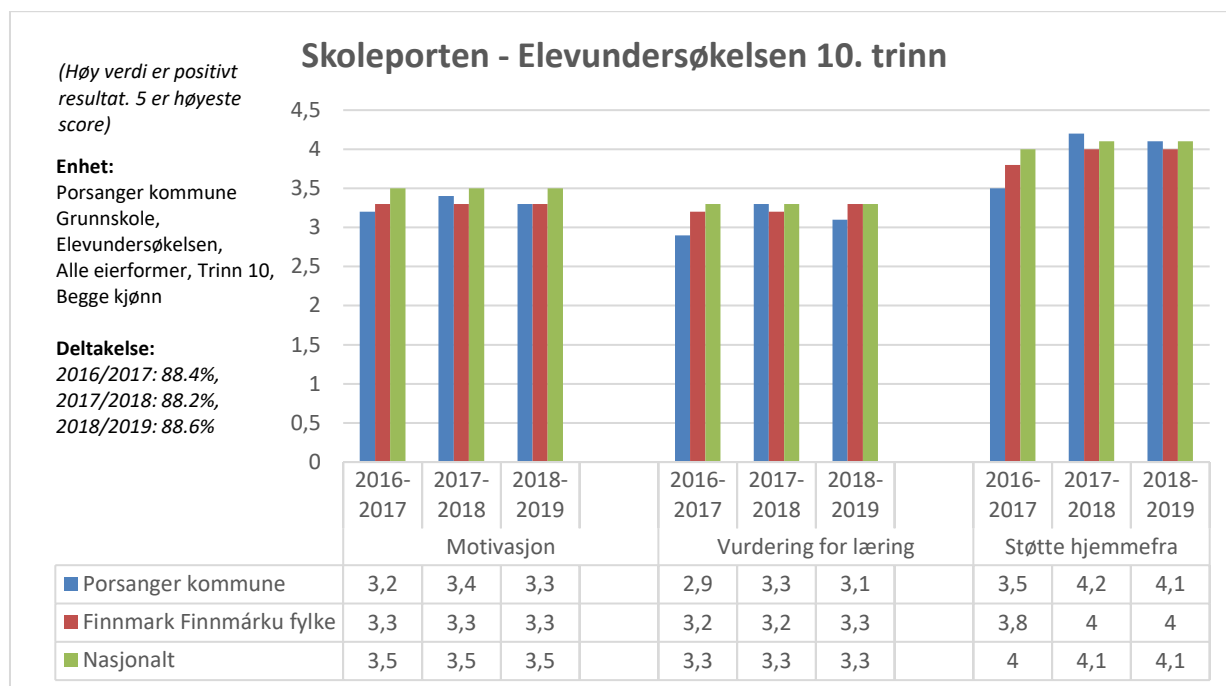
2.4.2 10. trinn

Elevundersøkelsen for 10. trinn viser bedre resultater sammenliknet med både Finnmark og landet enn resultatene for 7. trinn. Indikatorene «Læringskultur», og «Støtte hjemmefra» viser score som ligger over gjennomsnittet for Finnmark og på samme nivå som for landet for øvrig, mens indikatoren «Felles regler» viser samme resultat som Finnmark og landet for øvrig. De øvrige indikatorene viser med et par unntak resultater som tilsvarer eller ligger like under resultatene for Finnmark og landet. Resultatene for indikatorene «Elevdemokrati og medvirkning» og «Støtte fra lærerne» er imidlertid noe svakere enn Finnmark og landet.

Førstnevnte indikator viser et resultat henholdsvis 0,3 og 0,4 lavere enn Finnmark og landet, mens resultatet for «Støtte fra lærerne» ligger henholdsvis 0,2 og 0,3 lavere enn Finnmark og landet. Det er verdt å merke seg at resultatene viser bedret score fra skoleåret 2016-2017 til skoleåret 2018-2019 for indikatorene «Læringskultur», «Elevdemokrati og medvirkning», «Felles regler» og «Trivsel» med henholdsvis seks tideler for førstnevnte indikator og fire tideler for de øvrige. Revisjonen presenterer tallene for 10. trinn i Porsanger kommune¹² samlet sett i tabellene nedenfor:



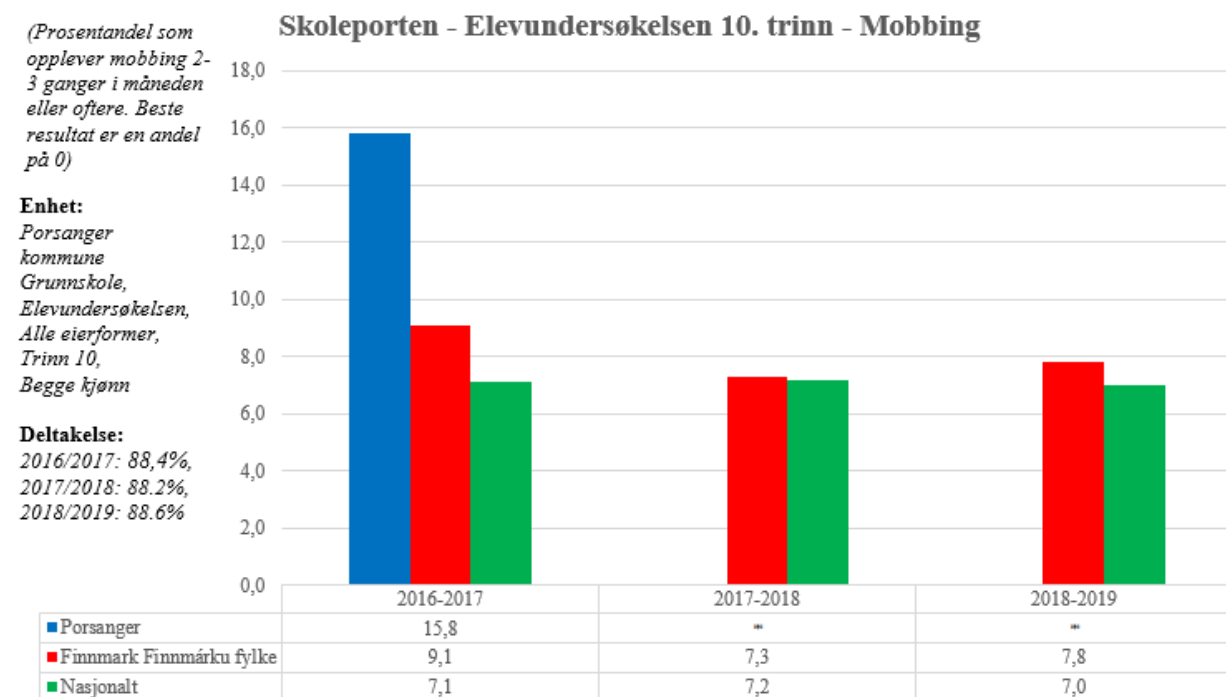
¹² Revisjonen har valgt å presentere samlede tallene for 10. trinn i Porsanger kommune, da elevtallene ved to av skolene er lave



Mobbing

Det er ikke offentliggjort hvor stor andel av elevene som har oppgitt at de opplever mobbing 2-3 ganger eller oftere i måneden for skoleårene 2017-2018 og 2018-2019. Det innebærer at minst én- og maksimalt fire elever på 7. trinn har oppgitt dette i sin besvarelse. Det utgjør et sted mellom 2,2% og 8,9% av elevene for skoleåret 2018-2019 og et sted mellom 1,8% og 7,3% for skoleåret 2017-2018. Andelen er lavere enn for skoleåret 2016-2017, da 15,8% av elevene oppga at de opplevde mobbing 2-3 ganger eller oftere i måneden.

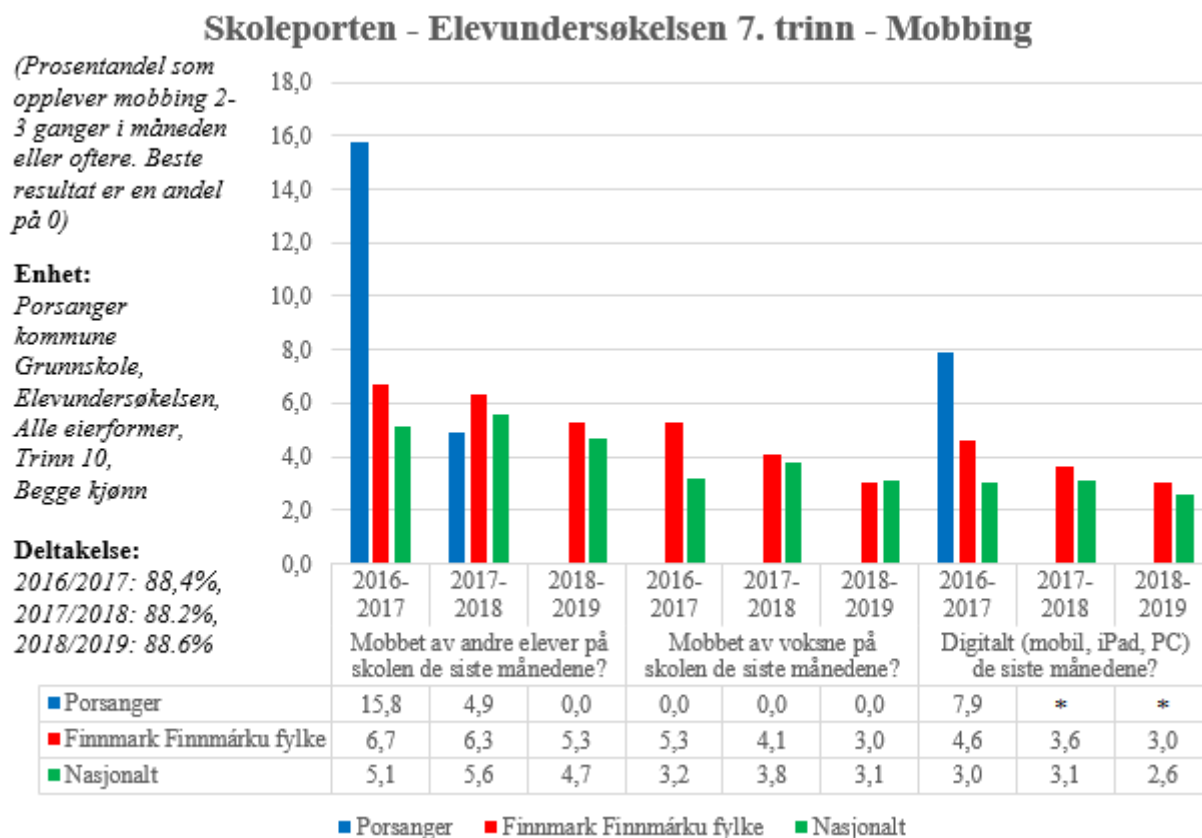
Skoleporten - Elevundersøkelsen 10. trinn – Mobbing



*Under publiseringsgrensen (1 til 4 besvarelser)

Delscorene viser at:

- for skoleåret 2018-2019 har ingen elever (0,0%) oppgitt at de har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene. Tilsvarende tall for skoleåret 2017-2018 var 4,9%, mens 15,8% svarte det samme i skoleåret 2016-2017.
- minst en, men høyst fire elever oppgir at de har opplevd digital mobbing de siste månedene før undersøkelsene for skoleårene 2017-2018 og 2018-2019 ble gjennomført. Tilsvarende tall i skoleåret 2016-2017 var på 7,9%
- Ingen elever oppgir at de har blitt mobbet av voksne på skolen



*Under publiseringsgrensen (1 til 4 besvarelser)

2.5 Utvalgte skoler til nærmere undersøkelse

For å vurdere hvordan skolene i Porsanger kommune arbeider med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing, har revisjonen foretatt en nærmere undersøkelse av Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole. Ifølge Utdanningsdirektoratets nettjeneste skoleporten.no går 350 av kommunens 391 elever ved de to skolene¹³, fordelt på 239 elever ved Lakselv barneskole og 111 elever ved ungdomsskolen. Billefjord sjøsamiske oppvekstsenter og Børselv skole hadde på undersøkelsestidspunktet henholdsvis 31 og 10 elever.

¹³ Skoleåret 2018-2019. Tallene fremgår også av Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

3. FOREBYGGE

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å forebygge mobbing?

3.1 Revisjonskriterier

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring i skolens systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav

3.2 Systemer og rutiner

Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing som oppfyller opplæringslovens krav.

3.2.1 Data

Det er gjennomført to intervju på hver av skolene; et med skoleledelsen og et med utvalgte kontaktlærere. Det er i tillegg gjennomført intervju med skoleeier ved oppvekst- og kultursjef.

Oppvekst- og kultursjef har i intervju opplyst at skoleeier gjennom kommunens kvalitetssystem og «mål og tiltaksplan for Porsangerskolen» har definert de rammene som rektorene og skolene skal jobbe innenfor. Hver skole utarbeider sin virksomhetsplan og egne rutiner ut fra fellesplanen for kommunen.

Skoleeier bidrar også ved at kommunens skoler deltar- eller har deltatt i tiltak gjennom Utdanningsdirektoratet (UDIR) og fylkesmannen. Det opplyses at kommunens skoler blant annet er involvert i «Veilederkorps» og «inkluderende barnehage og skolemiljø» gjennom UDIR, samt «Kompetanseløft Finnmark» gjennom fylkesmannen.

Hun forteller videre at skolene følges opp i forbindelse med rektormøtene og ved utarbeidelse av den årlige tilstandsrapporten i henhold til opplæringslovens § 13-10. Kommunen har valgt å involvere politisk nivå - ved sektorstyreleder - i utarbeidelse av planene for skolene i Porsanger. Vedkommende er også med i utviklingsarbeidet i regi av «veilederkorps».

Det fremkommer i intervjuene ved Lakselv ungdomsskole at det ikke er utarbeidet særskilte skriftlige rutiner for forebygging av mobbing og krenkelser, mens barneskolen har utarbeidet dokumentet «Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole». Felles for skolen er at arbeidet er en del av den ordinære driften og de ordinære gjøremål ved skolene. Tilbakemeldingen er at det forebyggende arbeidet må ses i sammenheng med- og utgjør en naturlig del av læreplanverket. Det presiseres at skolenes arbeid med å skape et godt læringsmiljø anses som en viktig del av det forebyggende arbeidet.

I beskrivelsen av hvordan det jobbes med læringsmiljøet bruker skolene litt forskjellige begreper. Ved barneskolen uttrykkes det ved at det fokuseres på forebygging ved å skape «trygghet og trivsel», mens det ved ungdomsskolen legges vekt på å skape gode «relasjoner».

Lakselv barneskole

Rektor ved barneskolen har i intervjuet beskrevet et system som ikke eksplisitt skiller mellom forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og krenkelser. Skolen gjennomfører i henhold til sine årsplaner fire årlig møter med hele kollegiet ved skolen, der blant annet skolemiljø og 9A er tema.

På slutten av hvert skoleår gjøres også evalueringer av det skoleåret som har gått. Inspektør har presisert at det også foretas løpende evalueringer i løpet av skoleåret. Når det oppstår noe vil det bli tema på det ukentlige personalmøte. Det opplyses videre at skolemiljøet jevnlig er tema på morgenmøtene og at skoleledelsen hver torsdag har et fast 9A-forum. I 9A-forum deltar skoleledelsen sammen med helsesøster og sosialrådgiver. I disse møtene blir status i aktive saker gjennomgått og eventuelle nye saker tatt opp til vurdering med henhold til prioriteringer og evt. iverksetting av strakstiltak. Rektor nevner også at skolen har et samarbeidsprosjekt med Lakselv videregående skole som er startet på bakgrunn av 9A-møtene.

Det fremkommer videre i intervjuene at det er gjennomført en rekke små og større forebyggende tiltak. Tidligere har for eksempel mobbeproblematikk ofte vært knyttet opp mot friminutter og gjerne i forbindelse med overganger mellom timer og friminutter. På bakgrunn av dette har skolen gjort endringer av hvordan friminuttene avvikles. Det er for det første innført en timeplan som medfører at småskoletrinnet og de eldste elevene på skolene ikke har friminutt samtidig, slik at det er færre barn ute i skolegården samtidig. Det er i tillegg innført en ordning med færre overganger mellom undervisning og friminutt. I stedet for skoletimer med 45 minutters undervisning er det innført økter på en time. Elevene har like mye fri i løpet av dagen som tidligere, men har færre avbrudd i undervisningen. Både skoleledelsen og kontaktlærerne mener at omleggingen har vært vellykket og medført færre konflikter og krenkelser. Kontaktlærerne forteller også at det har vært noen utfordringer i forbindelse med mobilbruk, men at innlåsing av mobilene i skoletiden nå skal iverksettes.

Kontaktlærerne forteller at de har et elevråd som jobber aktivt og tar opp saker som går på trygghet og trivsel. For de eldste elevene som går i 5. – 7. trinn kjøres det klasseråd, mens det i småskolen jobbes mer med klassens time der lærerne får kunnskap om hva som opptar elevene. Lærerne mener at skolen har gode rutiner for hvordan de skal snakke med elevene for å få kunnskap om hvordan de har det, både i friminuttene og ellers. Skolen har også utarbeidet kjøreregler for klasseledelse, som går på læreratferd i klasserommet. Kontaktlærerne bekrefter i at det jobbes mye med klasseledelse ved skolen.

På spørsmål om hva som er kontaktlærernes viktigste bidrag i arbeidet med å forebygge mobbing fremheves det å kjenne- og se den enkelte elev. I tillegg til samtaler og dialog med elevene legges det vekt på tydelighet med henhold til hva som er akseptabel og god oppførsel.

Kontaktlærerne har i sitt intervju også poengtert de mulighetene som teamorganisering og temasamarbeid gir. Hvert team har kontorfellesskap som ifølge kontaktlærerne gir *«fortløpende mulighet til å finne ut hva vi må jobbe med i vår klasse for å forebygge eventuelle konflikter eller mobbesaker»*.

Både den årlige elevundersøkelsen og seks årlige trivelseundersøkelser på klassenivå er ifølge rektor innarbeidet i skolens planer. Trivselsundersøkelsene blir tatt opp og diskutert både i klassene og på foreldremøtene. Dersom det er særlige utfordringer i klassene blir skoleledelsen involvert. I tillegg er den årlige elevundersøkelsen tema både i elevrådet og foreldrenes arbeidsutvalg.

Både skoleledelsen og kontaktlærerne fremhever inspeksjon og observasjoner i friminuttene som en viktig del av det forebyggende arbeide. Kontaktlærerne er ikke kjent med at det foreligger rutiner for inspeksjon, men forteller at det ved planlagte observasjoner og forsterkede inspeksjoner utarbeides planer for hva lærerne skal se etter. Observasjoner brukes i friminuttene. Så langt har det - ifølge rektor - ikke blitt brukt i timene/klasserommene. Det er blant kontaktlærerne ytret bekymring for at manglende plan for ordinære inspeksjoner kan medfører risiko for at personlige preferanser legges til grunn. Rektor opplyser at det ikke foreligger ikke skriftlige rutiner for inspeksjon, men det er utarbeidet retningslinjer for god inspeksjonspraksis: *«Hva som ligger i den gode inspeksjon»*. Revisjonen registrerer for øvrig at

det refereres til disse retningslinjene i skolen plan for 9A saker¹⁴ og at det er lagt inn lenke til retningslinjene i dokumentet..

Rektor opplyser at det også er gjennomført en kartlegging av «sårbare barn» i klassene. I disse kartleggingene vurderes det hvilke elever som kan være særlig utsatt for mistrivsel og krenkelser, samt om det er enkeltelever i klassen som vil kunne utsette andre for krenkelser eller bidra til andres mistrivsel.

Det opplyses imidlertid at de viktigste tiltakene i et forebyggingsperspektiv går på relasjonsbygging. De anser at bygging av gode relasjoner elevene seg imellom og mellom lærer(ne) og elev(ene) vil være en av de viktigste faktorene for å skape et godt skolemiljø og forebygging mobbing og krenkelser. Det opplyses i den forbindelse både om tiltak på skolen og tiltak utenfor skolens område, f.eks. ved aktiviteter og utflukter. Rektor har etter at intervjuet ble avholdt oversendt skolens plan for aktiviteter for skoleåret 2019/2020 til revisjonen.

Inspektør forteller at skolen er opptatt av å skape gode relasjoner til foreldregruppen. Relasjonsbygging med foreldrene skjer i hovedsak gjennom foreldresamtalene og i jevnlig kommunikasjon mellom kontaktlærerne og foreldrene. Rektor forteller at de ikke har formelle rutiner som pålegger lærerne å sende meldinger til foresatte om at det går bra med den enkelte elev, *«men lærerne gjør jo det. Vi bygger relasjonsbanken. Det er i fredstid vi bygger gode relasjoner med elever og foreldre»*.

Et annet forebyggende element som nevnes i intervjuet med skoleledelsen er elevenes involvering ved å lage klasseregler i egen klasse.

Kontaktlærerne oppfattet ikke det forebyggende arbeidet ved barneskolen som gjennomgående systematisk. Flere av informantene opplevde at det i stor grad er opp til den enkelt lærer hvordan mobbing skal forebygges i den enkelte klasse, mens det hersker usikkerhet i hvilken grad det forebyggende arbeidet evalueres på systemnivå.

Lakselv ungdomsskole

I intervjuene ved ungdomsskolen legger både skoleledelse og lærere vekt på trivsel og relasjonsbygging; det å være til stede og se den enkelte elev.

Rektor opplyser at det er et stort fokus på at alle ansatte har et like stort ansvar for elevene, og at alle skal vite hva hver eneste elev heter. Skoleledelsen sørger for å være synlig for alle elevene. Et tiltak i så måte er at rektor og inspektør hver morgen går rundt og låser opp alle dørene til klasserommene.

Kontaktlærerne trekker i sitt intervju frem den forebyggende effekten det har at det foretas inspeksjon i alle friminuttene og at det er voksenpersoner til stede og ser elevene.

I intervjuene beskrives en rekke tiltak for å bygge gode relasjoner både intern i klassene og mellom de enkelte årstrinn. Elevrådet og elevene selv er viktige aktører for å initiere, planlegge og gjennomføre tiltak.

Både skoleledelsen og kontaktlærerne opplyser at de er veldig bevisst på at saker skal løses på laves mulig nivå. Det legges også vekt på at all informasjon kommer til kontaktlærers kunnskap, sånn at det er en person som sitter med «hele bildet» av den enkelte elev.

I tillegg til løpende og daglige uformelle samtaler gjennomfører skolen halvårige formelle elevsamtaler. I samtalene søker man blant annet å få informasjon om eleven selv og om de kjenner til andre elever som har vanskeligheter i skolehverdagen.

Rektor forteller at skolen har tilgang til helsesøster og ressurs som sosiaallærer, men at hun gjerne kunne ønske seg mer av det; *«Hadde vi hatt mer av det kunne vi kanskje avdekket mer og tidligere»*. Skolen har også flere samarbeidsparter som saker drøftes med. Det er etablert et

¹⁴ Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole

ganske nært samarbeid med PP-tjenesten som skolen bl.a. bruker ved kartlegging i mobbesaker. Det er også god kontakt med barneverntjenesten.

Ved ungdomsskolen er ordensreglementet og forståelsen av dette, en viktig del av det forebyggende arbeidet. Skoleledelsen forteller at reglementet ved oppstart på høsten gjennomgås med fokus på *«hvordan vi vil ha det her på skolen og hvordan vi skal være med hverandre»*. Elevene blir også jevnlig minnet på ordensreglementet, både i forbindelse skolens faste milepæler og løpende ved behov.

Ifølge informantene er elevene veldig opptatt av både innhold, tolkning og praktisering av ordensreglementet. Skolen bruker reglementet bevisst som grunnlag og begrunnelse for å gripe inn ved uønsket elevadferd. Ifølge kontaktlærerne bidrar ordensreglementets mobilforbud godt i det forebyggende arbeidet.

Rektor forteller at de ved skolen har fokus på lojaliteten til å håndheve reglementet. *«Elevene er veldig opptatt av rettferdighet i håndhevelsen. Hver gang vi registrerer brudd på regelverket – det være seg å slenge med leppa eller sitte med beina på bordet – så skal vi «ta det» hver eneste gang vi ser det. Det hjelper. Elevene opplever at det er et ens fokus og at brudd på reglementet slås ned på»*.

Ved gjennomgangen av ordensreglementet og i forbindelse med gjennomføring og gjennomgang av resultatene fra den årlige elevundersøkelsen blir også skolemiljøet og innholdet i begrepene «krenkende ord» og krenkende handlinger» diskutert innad i lærerkollegiet og med elevene. Det kommer for øvrig frem i intervjuene at både skoleledelsen og kontaktlærerne er bevisste på at det er den enkelte elevs opplevelse som skal legges til grunn.

Åtte av ni elevrådsrepresentanter har i sine besvarer på utsendt spørreundersøkelse svart at de som elever har *«fått opplæring i temaet mobbing»*. Samtlige respondenter har definert begrepet «mobbing», mens fire av ni har definert hva de legger i «krenkende adferd». Alle ni har svart bekreftende på at de vet hvilke regler som gjelder for hvordan man skal oppføre seg mot hverandre på skolen.

Skoleledelsen forteller at skolen har innført begrepet «den autoritative læreren». *«Målet er at læreren skal være en autoritet i klassen, sånn at alle elever vet hvilke forventninger som stilles til dem: «Dette forventes», «sånn skal det være her» og «sånn er vi med hverandre her». I tillegg har vi masse omsorg og kjærlighet. Det skal være både og. Du er ikke autoritær selv om du viser autoritet»*.

Både skoleledelsen og kontaktlærerne opplyser at de opplever at arbeidet med å forebygge, avdekke og følge opp mobbing er satt i system. Når det gjelder forebygging oppsummerer de på følgende måte:

«Vi setter alt vi gjør i system. En god del av forebyggingen er det å ha god klasseledelse. Det å ha ro timene. Det er masse pedagogikk i forebygging. Vi har satt fire punkter for hva som er viktig for å forebygge bla. mobbing: (1) Vi skal være tidsnok til timen, (2) Vi skal være tydelige ledere, (3) Starte timen umiddelbart med fag og (4) beskjeder gis på slutten av timer.

Trygge rammer, god klasseledelse og tydelige voksne ser vi som særs viktig, både for læring og for forebygging av mobbing».

Rektor forteller at arbeidet med skolemiljøet både evalueres løpende og i forbindelse med en planleggingsdag like etter skoleslutt på våren. På planleggingsdagen er fokuset *«hvordan skoleåret har gått på overordnet nivå. Da går vi gjennom de tiltakene vi har satt i gang og vurderer hvordan de har fungert og om de bør korrigeres. Det kan være organisatoriske ting, f.eks. hvor elevene har klasserom. Vi gjør det samme overfor elevrådet jevnlig gjennom skoleåret. Så er det også oppe i FAU, SU, SMU¹⁵. Det gjøres også løpende evalueringer*

¹⁵ FAU (foreldrearbeidsutvalget), SU (samarbeidsutvalget), SMU (skolemiljøutvalget)

gjennom skoleåret, f.eks. evaluering av beslutning av forsterket inspeksjon der det etter en tid vurderes om det fortsatt er behov. Det skjer gjerne på teamnivå. Ordensreglementet vurderes på våren i møtene. Det evalueres på mange nivå og gjennom hele skoleåret».

Lærerne forteller at stegene som er beskrevet på hjemmesiden til Utdanningsdirektoratet blir fulgt i evalueringene.

3.2.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing som oppfyller opplæringslovens krav.

Etter revisjonens vurdering har både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole system og rutiner for å forebygge mobbing som oppfyller opplæringslovens krav.

Systematikk i det forebyggende arbeidet oppleves imidlertid ulikt av kontaktlærerne ved de to skolene. Etter revisjonens oppfatning er det en svakhet at kontaktlærerne ved barneskolen opplever manglende systematikk i det forebyggende arbeidet. Det forebyggende arbeidet ved barneskolen kunne med fordel ha vært innrettet på en slik måte at rammer og systematikk kommer tydeligere frem.

3.3 Opplæring av ansatte

Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring i skolens systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø.

3.3.1 Data

Revisjonen har ikke mottatt skriftlig dokumentasjon på hvordan skolene påser at alle ansatte får tilstrekkelig opplæring med- og et bevisst ansvarsforhold til systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø.

Lakselv barneskole

Skoleledelsen ved barneskolen har i intervju opplyst at de ansatte får felles opplæring i temaet i forbindelse med to årlige planleggingsdager, der blant annet rutinene på området gjennomgås.

- *«hvordan skal vi følge med,*
- *hvordan skal vi varsle og*
- *hvordan skal vi gripe inn?»*

Rektor forteller at skolen i opplæringssammenheng gjennomgår forskjellige tema. I 2018 hadde f.eks. skolen et fagseminar med temaet «observasjoner og metoder for å avdekke»: *«Hva er observasjon og hva skal vi gjøre?»* Skoleeier har også lagt til rette med deltakelse i Utdanningsdirektoratets satsinger.

Intervju med kontaktlærere ved barneskolen bekrefter at det har vært gjennomført opplæring. Det har imidlertid i intervjuet kommet frem at kontaktlærerne ikke oppfatter at opplæringen er satt i system. Kontaktlærerne forteller at det gjennomføres mange gode tiltak, men at de er usikre på om det foretas systematiske vurderinger av kompetanse og kompetansebehov. Det ble også uttrykt usikkerhet om medarbeidere som av forskjellige årsaker er forhindret fra å delta på opplæringstiltakene blir fulgt opp i etterkant.

Det fremkom i intervjuet at det tidligere har vært gjennomført en rekke prosjekter på dette temaet ved skolen. De som har vært lærere ved skolen en stund forteller at de har deltatt i en rekke prosjekter og nevner blant annet «Ulvaeus-programmet» og «Det er mitt valg». Flere av kontaktlærerne som deltok i intervjuet har imidlertid startet som lærer ved skolen etter at disse prosjektene har blitt avsluttet.

En kritisk tilbakemelding til rekken av prosjekter er at nytt prosjekt ble startet før det forrige var ordentlig implementert: *«Vi får ikke bearbeidet et prosjekt før vi er i gang med noe nytt».*

Kontaktlærerne beskriver i løpet av intervjuet en arbeidsform der temaet ofte er diskutert og jobbet med på teamnivå, som regel i forbindelse saker som oppstår i arbeidshverdagen.

Lakselv ungdomsskole

Ved ungdomsskolen forteller rektor at det gjennomføres opplæring første planleggingsdag ved oppstart hver høst. Forrige skoleår bidro også PP-tjenesten på en fagdag. Rektor beskriver en skole der det er lagt til rette for læring i arbeidshverdagen blant annet ved deltakelse i kollegiale diskusjoner i form av personalmøter og teammøter mv. Skoleledelsen deltar på alle teammøtene. Det legges i hverdagen opp til lav terskel for å ta kontakt med skoleledelsen for å diskutere konkrete problemstillinger. Kontaktlærerne har i intervju opplyst at temaet jevnlig er oppe og diskuteres på personalmøtene.

Begrepet «krenkende atferd» kommer ofte opp som tema og blir diskutert, gjerne ut fra konkrete situasjoner. Det kommer tydelig frem i intervjuene at både skoleledelsen og kontaktlærerne er bevisste på at det er den enkelte elevs opplevelse som skal legges til grunn. Dersom det anses nødvendig tar skoleledelsen også opp forståelsen av begrepet «krenkende atferd» med enkeltansatte.

3.3.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring med og et bevisst ansvarsforhold til systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø.

Revisjonens undersøkelse viser at det blir gjennomført opplæring for å fremme elevenes skolemiljø for alle ansatte ved de to skolene. Intervjuene med de utvalgte kontaktlærerne viser at de har gode kunnskaper om temaet og regelverket på området. Selv om dette ikke nødvendigvis er representativt for resten av kollegiet, trekker dette i retning av opplæringen har vært tilfredsstillende.

Etter vår vurdering det godtgjort at opplæringen i tilstrekkelig grad bidrar til at alle som jobber ved skolen blir kjent med og bevisstgjort skolens system og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø. Usikkerheten blant kontaktlærerne ved barneskolen med hensyn til om for eksempel ansatte som av forskjellige grunner er fraværende når opplæring foretas, bør imidlertid følges opp og adresseres.

3.4 Involvering av elever og foresatte

Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

3.4.1 Data

Revisjonen har fått oversendt to styringsdokumenter på kommunalt nivå som berører involvering av elever og foresatte.

«Kvalitetssystem for grunnskolene i Porsanger kommune» omhandler ikke eksplisitt elevers og foreldres medvirkning, men sier at brukertilfredshet blant annet skal vurderes ut fra foresatteundersøkelser og elevundersøkelser.

«Mål- og tiltaksplan for Porsangerskolen 2018-2021» har under hovedmål 4: Skole-hjem samarbeid angitt at skolen «skal tilrettelegge for reell medvirkning fra elever og foresatte». Det er i den forbindelse utarbeidet tre delmål med tiltaksbeskrivelser.

Revisjonen har ikke fått oversendt skriftlig dokumentasjon av rutiner eller prosedyrer som skal sikre elever og foresatte medvirkning i arbeidet med et trygt og godt skolemiljø ved den enkelte skole.

Informantene ved barneskolen forteller at involvering av elever og foresatte ivaretas på flere måter. I tillegg til involvering gjennom rådsorganene (FAU, samarbeidsutvalget og elevrådet) skjer involveringen i klasserommet, gjennom foreldremøter og regelmessige foreldre- og elevsamtaler. Dersom det er større utfordringer i klassemiljøet kan det bli gjennomført møter med grupper foreldre. Elevenes involvering ved å delta i utarbeidelse av klasseregler blir fremhevet. Det er per undersøkelsestidspunktet ikke gjennomført undersøkelse av foreldres brukertilfredshet.

Det fremgår av FAU-medlemmenes svar på spørreundersøkelsen at fem av seks mener at skolen legger til rette for at foreldre og foresatte får delta i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Fire respondenter mener at skolen hører på foreldre og foresattes forslag. En svarer negativt på spørsmålet, mens den siste respondenten ikke har svart på spørsmålet.

Skoleledelsen og kontaktlærerne ved ungdomsskolen har i all hovedsak kommet med en beskrivelse av hvordan elever og foreldre involveres som sammenfaller med beskrivelsen på barneskolen. Ved ungdomsskolen er imidlertid elevrådet mer involvert ved utforming og deltakelse i det forebyggende arbeidet enn ved barneskolen. Det legges også større vekt på medvirkning gjennom direkte kontakt med den enkelte elev.

I elevundersøkelsene har Lakselv ungdomsskole fått en lavere score på «Elevdemokrati og medvirkning» enn tilsvarende tall for Finnmark og landet. I 2016-2017 var scoren på 2,6 mot 3,2 og 3,3 for Finnmark og landet. I undersøkelsene de to neste skoleårene var scoren steget til henholdsvis 2,9 for 2017-2018 og 3,0 i 2018-2019. Kontaktlærerne ved ungdomsskolen opplyste at den lave scoren i elevundersøkelsen for 2016-2017 har medført økt fokus på elevmedvirkning både fra skoleeier og fra skolen selv.

Ni av ni elevrådsmedlemmer bekrefter i sine besvarelser av revisjonens spørreundersøkelse at elevene ved ungdomsskolen «får være med og delta i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø». To svarer ubetinget ja, mens de øvrige sju har krysset for alternativet «Ja, men kunne vært bedre». Ingen har krysset av for det tredje svaralternativet «nei». Åtte av ni elevrådsmedlemmer har svart «ja» på spørsmål om skolen hører på elevenes forslag. En av disse har dog krysset både for svaralternativene «ja» og «nei». Vedkommende har i kommentarfeltet opplyst at det «kommer an på». En av elevene har krysset av på svaralternativet «nei» og anført at elevenes forslag sjeldent går videre fra elevrådet.

3.4.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

Revisjonens undersøkelse viser at elever og foreldre/foresatte får delta i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

Tilbakemeldingene fra elevrådsrepresentantene ved ungdomsskolen tyder likevel på at det er behov for ytterligere innsats for å styrke opplevelsen av elevmedvirkningen ved skolen.

3.5 Ordensreglement

Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav.

3.5.1 Data

Porsanger kommune har med hjemmel i opplæringslovens § 9 A-10 vedtatt forskrift om ordensreglement for grunnskolene i kommunen. I saksfremlegg for sektorstyret for oppvekst og kultur (arkivreferanse 2018/1142-1) fremgår det at kommunen har fastsatt fellesregler for alle

skolene i forskriften, mens det er delegert til den enkelte skolen å gi særregler tilpasset lokale forhold. Innholdet i forskriften kan oppsummeres slik:

§ 1 inneholder en angivelse av formål og innhold. Det fremgår at reglene i ordensreglementet skal «sikre samarbeid, engasjement respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet», mens innholdet i reglementet angis å være:

- Regler for orden og atferd
- Sanksjoner ved brudd
- Saksbehandlingsregler

Det fremgår videre av § 2 at ordensreglementet gjelder for alle elever i grunnskolene i Porsanger. §§ 3 og 4 inneholder regler om orden, atferd og elevenes plikter, mens § 5 gir regler om sanksjoner ved regelbrudd. Saksbehandlingsregler og klageadgang ved «refsing» i henhold til ordensreglementet fremgår av henholdsvis §§ 6 og 7. Saksbehandlingsreglene i § 6 inneholder blant annet en beskrivelse av elevens rett til å uttale seg, dokumentinnsyn og klageadgang. Den enkelte skoles adgang til å fastsette særregler fremgår av § 8. Både barneskolen og ungdomsskolen har ifølge rektorene utarbeidet supplerende lokale ordensreglement.

Skoleledelsen og kontaktlærerne ved de to skolene har i intervju opplyst at ordensreglementet blir gjort kjent for både elever og foresatte. Ordensreglementet blir presentert, gjennomgått og diskutert med foreldrene i foreldremøtene. Ved barneskolen informeres de foresatte også i eget informasjonsbrev (LABA-info).

Det har i intervjuene ved barneskolen ikke fremkommet eksplisitt hvordan ordensreglementet gjøres kjent for elevene, men det fremkommer at innholdet i ordensreglementet i praksis blir videreformidlet til elevene i skolehverdagen.

Ved ungdomsskolen opplyser informantene at ordensreglementet blir gjennomgått med elevene ved oppstart av hvert skoleår og er tema jevnlig i løpet av skoleåret. De nye elevene får i tillegg presentert ordensreglementet når de kommer på besøk våren før oppstart på ungdomsskolen. Både skoleledelsens og kontaktlærernes beskrivelse av hvordan elevene gjøres kjent med ordensreglementet følger av pkt. 3.2.1 ovenfor.

Alle elevrådsmedlemmene har i sine besvarelser av utsendt spørreundersøkelse angitt at de vet hvilke «regler som gjelder for hvordan man skal være mot hverandre på skolen?». Seks av ni har opplyst at brudd på ordensreglementet medfører anmerkning, mens to har svart henholdsvis «man får tilsnakk» og «vet ikke». Den siste besvarelsen er på grunn av «uklar skrift» vanskelig å tyde, men er av revisjonen tolket til at foreldrene kontaktes.

3.5.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav.

Etter revisjonens vurdering har skolene i Porsanger kommune ordensreglement som tilfredsstillende opplæringslovens krav.

3.6 Konklusjon

Både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har system og rutiner for å forebygge mobbing. Revisjonen vurderer at det forebyggende arbeide er i overensstemmelse med opplæringslovens krav.

Etter revisjonens oppfatning kunne det forebyggende arbeidet ved barneskolen med fordel ha vært innrettet på en slik måte at rammer og systematikk kommer tydeligere frem.

4. AVDEKKE

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?

4.1 Revisjonskriterier

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å avdekke mobbing som oppfyller opplæringslovens krav
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder ved avdekking av mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal undersøke nærmere i alle saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

4.1.1 Data

Som det fremkommer av rapportens pkt. 3.2.1 ovenfor viser gjennomførte intervju at skolenes metoder og fremgangsmåter for å skape et trygt og godt skolemiljø ikke skiller skarpt mellom forebygging, avdekking og oppfølging av mobbing og krenkelser. Informantene forteller at det ikke er utarbeidet særskilte skriftlige rutiner som bare omfatter avdekking av mobbing og krenkelser, men at det må ses i sammenheng med det som gjelder forebygging og avdekking. Data som er presentert i dette kapitlet må derfor suppleres av- og ses i sammenheng med det som fremgår i rapportens kapittel 3 om forebygging og kapittel 5 om håndtering.

Lakselv barneskole

Revisjonen har mottatt og gått gjennom en rekke dokumenter utarbeidet ved Lakselv barneskole. Det mest sentrale dokumentet er «*Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole*». Planens struktur følger lovens inndeling av aktivitetspliktens delplikter; Følge med, gripe inn, varsle, undersøke, sette inn tiltak og dokumentere. Planen beskriver hvordan skolen og skolens ansatte skal gå frem for å oppfylle delpliktene i opplæringslovens kapittel 9A.

Det fremgår av intervjuene med skoleledelsen og kontaktlærerne at barneskolen bruker flere forskjellige metoder for å undersøke om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

I tillegg til den landsomfattende og anonyme elevundersøkelsen som omfatter 7. og 10 trinn, benytter skolen seg av seks ikke-anonyme spørreundersøkelser i løpet av skoleåret. I de sistnevnte undersøkelsene kartlegges ikke bare elevenes egen skolehverdag, men det spørres også aktivt om den enkelte elev oppfatter at det er noen andre ved skolen som ikke har det greit på skolen. Dette samsvarer med revisjonen observasjoner ved gjennomgang av fire forskjellige tilsendt skjemaene som brukes i forbindelse med skolens trivselsundersøkelser. Skjemaene det er snakk om er; «Elevsamtale LBS», «Før konferansetimen», «Trivselsundersøkelse 1. – 4. klasse» og «Trivselsundersøkelsen 5. - 7. klasse».

Videre gjennomføres det jevnlig samtaler med elevene, både formelle elevsamtaler og samtaler dersom det gjøres observasjoner som tyder på at noen «er lei seg» eller liknende. Det oppgis at samtaler med- og bekymringsmeldinger fra foresatte er viktige i arbeidet med å følge med om den enkelte elev har et trygt og godt skolemiljø.

Rektor trekker også frem skolens tilsynsordning i friminuttene. Han opplyser at skolen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for inspeksjon, men at det er utarbeidet retningslinjer for god inspeksjonspraksis; «*hva som ligger i den gode inspeksjon*». Ved alvorlige hendelser skal det utarbeides en skriftlig rapport som leveres både kontaktlærer og skoleledelsen.

På spørsmål om hvordan de ansatte gjøres ansvarlig med hensyn til å følge med og gripe opplyser kontaktlærerne at skoleledelsen er helt tydelig på at skjemaet «Alvorlige hendelser» skal benyttes og fylles ut. Skjemaet beskriver fremgangsmåten i arbeidet og tjener også som dokumentasjon. I skjemaet skal det blant annet beskrives hva som har skjedd, hva som er observert, hvilke tiltak som er gjort, hvilke samtaler er gjennomført, hva som kom frem i samtalene med barna, angivelse om foresatte er ringt opp og innholdet i samtalen.

Som det fremkommer i kapittel 5 nedenfor har revisjonen gått gjennom dokumentasjonen i sju 9A-saker ved skolen. I den forbindelse observerte revisjonen at de utfylte registreringsskjemaene inneholdt følgende informasjon:

- type hendelse
- tidspunkt og sted for hendelsen/forholdet
- beskrivelse av hva som har skjedd
- hvilke tiltak som ble gjort på stedet
- underskrift fra den som har fylt ut skjemaet
- angivelse av oppfølging (hvilke samtaler som er gjort, avtaler og evt. hvilken videre oppfølging som er avtalt)
- Informasjon om saken er avsluttet og
- Angivelse av behov for videre oppfølging

Det fremgår videre at skjemaet skal leveres til skoleledelsen med kopi til kontaktlærer.

Kontaktlærerne opplyser at de er bevisste på at det er elevens subjektive opplevelse som skal legges til grunn. De forteller også at ting som skjer på fritiden - og som ikke har noe med skolen å gjøre - påvirker elevenes opplevelse av skolemiljøet, og dermed inkluderes i skolens handlingsplikt. Kontaktlærerne opplever at elevene er flinke til å fortelle om relevante hendelser for eksempel på sosiale medier.

En av kontaktlærerne forteller at hun opplever at støtten fra skoleledelsen er god:

«I det tilfelle jeg hadde, fikk jeg veldig god hjelp. Jeg hadde veldig god dialog med rektor».

Det fremkommer også i intervjuet at det to ganger i året gjennomføres felles kursing og gjennomgang av skolens rutiner i arbeidet med å overholde opplæringslovens aktivitetsplikt.

Rektor forteller at elevene og foreldre/foresatte blir informert om ansvar, rettigheter og prosedyrer. Han forteller videre at de tidligere har hatt gjennomgang i alle klasser og på alle foreldremøter, men at dette ikke er gjennomført for skoleåret 2018/2019. Det er imidlertid sendt ut informasjon via skolens nyhetsbrev (LABA-info) og i form av ranselpost.

Revisjonen har fått oversendt et foilsett som det opplyses er brukt på foreldremøtene. I henhold til foilene har det blitt orientert om følgende: Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, at det er elevens egen opplevelse som skal legges til grunn, skolens aktivitetsplikt m/delpliktene, muligheten til å melde inn sak til fylkesmannen, hvilke rettigheter elever og foreldre har, hva man skal gjøre hvis man opplever mobbing, hvem man kan ta kontakt med og hvordan en kan melde fra om mobbing. For nærmere informasjon har skolen henvist til nettsiden nullmobbing.no.

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot skolens FAU (Foreldrenes arbeidsutvalg). Seks av arbeidsutvalget 15 medlemmer har besvart undersøkelsen.

Fem av seks har svart at de har kjennskap til hva de ansatte gjør for å følge med at elever ikke krenker eller mobber hverandre. En av de som krysset av for «ja» har også krysset av for svaralternativ «nei» og oppgitt at han kjenner til lærernes inspeksjon i friminuttene. Ytterligere en respondent har svart «nei» og anført i tilhørende tekstboks at hen har «delvis kjennskap, men kunne visst mer». Alle seks respondenter svarer «ja» på spørsmål om det har kjennskap til hva de bør gjøre dersom det oppdages at noen blir mobbet på skolen. Tre av seks har svart at de tror

alle foreldre/foresatte vet hvilke prosesser som skal igangsettes dersom man oppdager at elev(er) blir krenket eller mobbet. De tre øvrige svarte «Vet ikke» eller «usikker».

Fire av seks oppgir svarer «ja» på spørsmål om alle foreldre/foresatte har blitt informert om hvilke lovfestede rettigheter elever og foreldre har.

Lakselv ungdomsskole

Det fremkommer av intervjuene både med skoleledelsen og kontaktlærerne at det som tidligere beskrevet i rapportens kapittel 3 om forebygging også gjelder ved skolens arbeid med å overholde plikten til å følge med, gripe inn og varsle.

Rektor ved Lakselv ungdomsskole supplerer det som er gjengitt ovenfor i kapittel 3 med å fortelle at systemet «er at vi alltid skal følge med og observere. Vi skal alltid ha et overvåkende blikk. Når det skjer noe, f.eks. noen sier noe, så er terskelen veldig lav for å ta et møte å snakke med elevene. Vi bruker handlingsplanen og skjema for observasjon med mindre det er noe som kan løses der og da. Da går vi inn og skriftliggjør».

Også kontaktlærerne henviser i intervjuet til det de har fortalt under intervjuets forebyggingsdel. Det nevnes i den forbindelse blant annet til inspeksjoner, formelle og uformelle samtaler, varslings skjema og prinsippet om at all informasjon gis til kontaktlærer.

Kontaktlærerne forteller at skjemaet beskriver ansvarsområder og hvem som gjør hva, hvem som skal informeres og varsles, samtaler med elevene og foresatte, hva har det blitt enighet om og videre oppfølging. De forteller videre at skjemaet fylles ut umiddelbart og fortløpende gjennom saksgangen. Deretter lages det en handlingsplan. I alle saker der skjema blir brukt involveres ledelsen. Rutiner og fremgangsmåter fremgår av skjema og handlingsplan. Skolen bruker de punktene som ligger ute på UDIR. Dersom det er snakk om en hendelse mellom to elever følges begge opp. Det tas samtaler med de to elevene. Kontaktlærerne opplyser videre at de får god støtte av sosiallæreren og helsesøster som har samtaler med elevene.

«Når og hvordan vi skal gripe inn» blir blant annet tatt opp på personalmøtene. «Vi har elever som er utagerende. Alle i personalet vet om disse elevene og hvordan man kan håndtere det». Det gjennomføres også debriefing etter hendelser, der alle som har vært involvert deltar; «Hva har skjedd og hva kan vi gjøre for å forebygge at sånt ikke skjer igjen. Det vurderes f.eks. om det er spesielle «triggere», sånn at man kan forebygge. Alt blir satt i system. Ved hendelser setter også skolen inn ekstra/forsterkede inspeksjoner».

Etter kontaktlærernes oppfatning klarer lærerne som regel «å ta tak i det før ting skjer». På revisjonens spørsmål om de har inntrykk av at alle situasjoner blir behandlet godt nok, besvarer de bekreftende på det. De supplerer med opplysninger om rutinemessige telefonsamtaler med foreldrene i etterkant av situasjoner, med utsekk om lærer og foreldre har samme forståelse av hva som har skjedd, om ting går bedre og om det er noe mer som burde blitt gjort.

Kontaktlærerne forteller at de hver eneste dag håndterer hendelser: «Vi tar tak i dem og prøver først å løse det på lavest mulig nivå. Vi tar ut elevene og «intervjuer» hver av dem og prøver å få dem selv til å løse opp i det før vi tar neste steg med involvering av kontaktlærer eller foreldre. Som regel går det bra».

På revisjonens spørsmål om hvilken terskel de har for å starte dokumentasjon av situasjoner og hendelser tar kontaktlærerne utgangspunkt i det observerbare: «Hvis det er så stort at man ser det der og da, så dokumenteres det. Kommer det opp senere f.eks. i en elevsamtale dokumenteres det bare i møtereferatet. Samtidig har vi som prosedyre at det gis beskjed til de andre på teamet om det som har kommet frem i elevsamtalen og at de må følge med. Vi dokumenterer også hendelser i form av sanksjoner/ anmerkninger som vi registrerer digitalt på eleven, der vi noterer at han/hun har kommet med f.eks. krenkende utsagn. Kommer det da en ny liknende hendelse ser vi at det er gjentakende og da dokumentere vi i skjemaet».

Revisjonen har for øvrig fått oversendt skjemaet «Skjema observasjon/Rapportering av alvorlig hendelser». Det fremgår at skjemaet skal leveres til skoleledelsen med kopi til kontaktlærer. I skjemaet skal følgende registreres:

- type hendelse
- tidspunkt og sted for hendelsen/forholdet
- beskrivelse av hva som har skjedd
- hvilke tiltak som ble gjort på stedet
- underskrift fra den som har fylt ut skjemaet
- Angivelse av oppfølging (hvilke samtaler som er gjort, avtaler og evt. hvilken videre oppfølging som er avtalt)
- Informasjon om saken er avsluttet og
- Angivelse av behov for videre oppfølging

Kontaktlærerne opplever skoleledelsens oppfølging som god: *«Det er en utrolig tett oppfølging fra skoleledelsen. Har det skjedd en hendelse blir skjema etterlyst neste dag; «har du ringt», «har du kontaktet», «hvordan går det med saken», «det er veldig god støtte å få».*

Selv om alt kommer til kontaktlærer, så står du ikke alene. Vi er to kontaktledere i samme klasse og så har du i tillegg ledelsen som tar det veldig alvorlig og som er veldig på. De er også tilrettelegger for at det skal kunne gjennomføres observasjoner i klassene til andre. De er opptatt av å følge deg opp og kommer gjerne med eksempler og forslag om tiltak. De er også veldig involvert i elevgruppen og kjenner hver elev. De er ofte ute i gangene og observerer og følger med».

Lærerne oppgir at det er stor åpenhet dem imellom og at de ofte diskuterer hvordan den enkelte lærer har valgt å løse situasjoner eller hendelser. *«Da er et av momentene som kommer opp om en har håndtert situasjonen riktig, om en kunne gjort noe annerledes og om en har trådt over noen grenser og om det kunne oppfattes feil».*

«Vi er blitt veldig bevisste på hvordan vi snakker. Det har vært mange diskusjoner på personalrommet om det og at ting kan misforstås. Vi har blitt mer forsiktig og mer vår. Vi bruker ikke lenger ironi. Det må vi spare til de voksne. Dersom en føler at en har sagt noe som kunne misforstås tar vi gjerne en samtale med den eleven».

«Vi er ganske ofte to lærere i klasserommet, så det er gode muligheter også til løpende observasjoner og tilbakemeldinger. Dersom det kommer opp at den eller den læreren snakker sånn eller sånn tas det opp med læreren. Læreren ber da som oftest om at det gjennomføres observasjoner i klasserommet, sånn at læreren kan få tilbakemelding. Vi er så trygge på hverandre at det ikke er et problem».

Kontaktlærerne opplyser at de ikke har grunn til å tro at mobbesaker blir håndtert i strid med opplæringslovens krav. De forteller at de aller fleste sakene løses på et tidlig tidspunkt.

Informasjon til foreldre og foresatte gis via flere kanaler. Kontaktlærerne forteller at de er tydelige overfor foreldrene om at terskelen for å ta kontakt skal være lav. Det samme er rektor i sin gjennomgang på foreldremøtene. *«Rektor har vært med på foreldremøtene og hatt en gjennomgang av det. Det er fint, for når rektor kommer og forteller om det oppleves det som ekstra viktig».* *«Vi har mobbknappen på nettsiden, men ellers legger vi vekt på at det skal være kort vei til kontaktlærer. Vi er bare en sms unna».* *«Vi har tett kontakt med foresatte når det er ting som skjer».* Informasjonen blir også distribuert skriftlig.

Rektor forteller at elevene får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer *«hele tiden»*. Første informasjon får de allerede når de kommer på besøk før de kommer fra barneskolen. Det blir både gjort ved skolestart for det enkelte skoleår og forløpende gjennom skoleåret. Informasjon blir gitt både skriftlig og muntlig.

På spørsmål om skoleledelsen har inntrykk av at informasjonen blir oppfattet, sier de at det nok sikkert er ulikt fra person til person. *«Jeg tror at på det jevne så har elevene ganske god oversikt over hvordan de skal melde fra, og at de vet om krav og hvilke rettigheter de har.»*

«Vi tar det opp jevnlig og hver høst, men det viktigste er ikke at de nødvendigvis har detaljkunnskap og husker alt, men at de vet at de kan ta kontakt»

I den utsendte spørreundersøkelsen til elevrådsmedlemmene ved ungdomsskolen svarte fem av ni ubetinget ja på spørsmål om de kjenner til hvilke rettigheter de har som elev. To av elevene har krysset av for både svar alternativ «ja» og svaralternativ «nei». En av disse har i tekstboksen forklart at han ikke kan så mye om det, mens den andre har presisert sin avkrysning med å skrive «både ja og nei». De to siste har krysset for svaralternativ «nei». I tilhørende tekstboks er det skrevet henholdsvis «ikke sikker» og «vet ikke».

Revisjonen sendte for øvrig også ut spørreskjema til medlemmene av FAU der det blant annet stilt følgende spørsmål: *Er alle foreldre/foresatte ved deres skole blitt informert om hvilke lovfestede rettigheter som gjelder for elever i grunnskolen?* Ingen av FAU-medlemmene har besvart undersøkelsen.

4.1.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å avdekke mobbing som oppfyller opplæringslovens krav.

Skolene i Porsanger kommune skal undersøke nærmere i alle saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet.

Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle elever og foreldre/foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder ved avdekking av mobbing.

Undersøkelsen viser at både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har systemer og rutiner for å avdekke mobbing. Etter revisjonens vurdering er skolenes systemer og rutiner i tråd med opplæringslovens krav.

Revisjonen kan ikke med sikkerhet konkludere med at det blir foretatt nærmere undersøkelse i absolutt alle saker der det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

På bakgrunn av revisjonens gjennomgang av forelagt dokumenter og enkeltsaker, samt opplysninger fra intervju anser vi skolenes system og rutiner som godt egnet for å avdekke om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi finner det også godtgjort at de som jobber på skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet.

Vi finner også godtgjort at alle elevene, foreldre og foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer ved avdekking av mobbing. Resultatene fra spørreundersøkelsen rettet mot FAU-medlemmene ved barneskolen kan tyde på at foreldrene i varierende grad får med seg den informasjonen som blir gitt. Ingen FAU-medlemmer ved ungdomsskolen har besvart revisjonens spørreundersøkelse. Vi har derfor ikke kjennskap til om situasjonen er annerledes ved ungdomsskolen. Revisjonen legger imidlertid til grunn at informasjonen er tilgjengelig for foreldre og foresatte ved behov.

4.2 Konklusjon

Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har etablert systemer og rutiner for å avdekke mobbing. De har også godtgjort at alle elever, foreldre og foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer ved avdekking av mobbing.

5. FØLGE OPP

I hvilken grad følger skolene i Porsanger kommune opp mobbesaker?

5.1 Revisjonskriterier

- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav
- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt
- Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker
- Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement

5.2 Oppfølging og dokumentasjon

Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav.

Skolene i Porsanger kommune skal følge opp involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt.

Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker.

5.2.1 Data

Som det fremkommer av rapportens pkt. 3.2.1 og 4.1.1 ovenfor viser gjennomførte intervju at skolenes metoder og fremgangsmåter for å skape et trygt og godt skolemiljø ikke skiller skarpt mellom forebygging, avdekking og oppfølging av mobbing og krenkelser. Data som er presentert i dette kapitlet må derfor suppleres av- og ses i sammenheng med det som fremgår i rapportens kapittel 3 om forebygging og kapittel 4 om avdekking.

Skoleledelsen og kontaktlærerne ved begge skolene forteller at det er utarbeidet skjema som skal brukes når det er mistanke eller kunnskap om elev(er) som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skjemaene tjener både som rutine for fremgangsmåten og som dokumentasjon på hva som har skjedd og hva som har blitt gjort.

Lakselv barneskole

Lakselv barneskole har som tidligere nevnt utarbeidet «*Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole*». Planens struktur følger lovens inndeling av aktivitetspliktens delplikter; Følge med, gripe inn, varsle, undersøke, sette inn tiltak og dokumentere. Hvordan skolen skal følge opp og dokumentere konkrete saker er beskrevet i planen under overskriftene; «*Delplikt 5 Sette inn tiltak, ansvar skolens ledelse og kontaktlærer*» og «*Delplikt 6 Dokumentere, ansvar skolens ledelse*». Her beskrives, presiseres og utfylles forståelsen av delpliktene, samtidig som ansvar og beskrivelse av skolens fremgangsmåte kommer frem.

Rektor ved barneskolen forteller at rutinen er at lærerne skal notere i skjemaet hva de har sett, hvor det har skjedd, hvilke elever som har vært involvert og hva læreren blitt fortalt eller har overhørt. Læreren vurderer selv om han/hun skal håndtere det selv eller om det skal overlates til kontaktlæreren.

«Vi har et system der vi får inn alvorlige hendelser til skoleledelsen. Saken begynner hos kontaktlærer som følger opp. Det avklares om det er en sak der det trengs hjelp fra administrasjonen og avklare med foreldrene om det er en sak som kan avsluttes.

Er det f.eks. en enkelthendelse der to kompisar har «barket i hop» eller er det noe som har gjentatt seg flere ganger? Hvis vi får en tilbakemelding på at det er en sak som vi må følge opp,

så lager vi aktivitetsplan. Vi har hatt 7 eller 8 slike saker i år der vi har laget aktivitetsplan. Aktivitetsplanen er litt mer grundig. Den inneholder blant annet beskrivelse av hvorfor vi lager aktivitetsplan og elevens syn. Hvis vi må lage aktivitetsplan som omfatter flere elever lager vi to uavhengige planer».

Rektor mener at skolen i hovedsak både fanger opp og følger alle involverte elever, men sier at det «av og til dukker opp saker der jeg lurer på årsaken til at det ikke er laget aktivitetsplan, så helt sikker er jeg ikke. Det er spesielt i såkalte «gråsonetilfeller»/ grensetilfeller der det f.eks. har kommet inn melding fra foreldre, men der våre observasjoner ikke avdekker noe. Etter min oppfatning burde vi her ha laget aktivitetsplan og dokumentert det vi hadde gjort. I de sakene vi definerer som mobbesaker lager vi aktivitetsplaner».

Han forteller videre at skolen har blitt mye flinkere i å involvere foreldrene i utarbeidelse av aktivitetsplanene. De inviteres gjerne med på møter. Sakene lukkes ved at skoleledelsen signerer for det på arket. Skolens 9A-møter sikrer at sakene ikke blir liggende. «I 9A-møtene blir det også diskutert om vi kan løse det selv eller om vi må ha inn andre instanser».

Dokumentasjonen arkiveres på den enkelte elevs elevmappe. Det er ikke laget et eget arkiv for 9A-saker. Skolen har heller ikke utarbeidet en egen oversikt over alle utfylte skjema.

Rektor har inntrykk av at de ansatte er flinke til å følge rutinene og gjør det de skal.

For å illustrere hvordan 9A-saker følges opp gikk rektor i intervjuet gjennom flere av skolens 9A-saker. På bakgrunn av dokumentasjon i form av skjema og handlingsplaner og fortalte han hvordan de var blitt håndtert. Ifølge rektor har det det vært sju 9A-saker ved skolen i løpet av de 2-3 siste skoleårene. Revisjonen har gått gjennom dokumentasjonen av disse sakene og observert at skjema og oppfølgingsplan beskriver den fremgangsmåte som informantene fra skoleledelsen og kontaktlærerne har fortalt. Alle de gjennomgåtte skjema var fylt ut med relevante opplysninger for å dokumentere at håndteringen har vært i henhold til opplæringslovens krav. I de utfylte registreringsskjemaene fremgikk blant annet:

- tidspunkt for hendelsen/forholdet
- hvordan skolen ble kjent med forholdet
- hvordan forholdet ble innmeldt
- hvem som meldte inn forholdet
- hvem som har fylt ut skjemaet
- de involverte parter versjon av det som har skjedd
- hva som er gjort i saken
- i hvilken grad foresatte er varslet
- vurdering om- evt. mistanke om at en eller flere elever ikke har et trygt og godt skolemiljø

I de forelagte oppfølgingsplanene fremkom blant annet:

- en beskrivelse av hvilket problem planen skal løse
- hvilke tiltak som er avtalt/besluttet
- tidsrom for gjennomføring
- hvem som har ansvar for å gjennomføre planen
- når planen skal evalueres.

Rektor opplyser at skolen de to sist årene har hatt 4 saker som har blitt behandlet av fylkesmannen. I en av disse sakene konkluderte fylkesmannen med at skolen ikke hadde oppfylt aktivitetsplikten på en tilfredsstillende måte.

Kontaktlærerne forteller at skoleledelsen ved barneskolen er tydelige. Dersom det skjer noe skal skjemaet «Alvorlige hendelser» fylles ut og følges opp. Hvis det er grunn til å mistanke at en eller flere elever ikke har et trygt og godt skolemiljø følges de punktene som er nevnt i tiltaksplanen opp: «Man snakker med eleven, informerer ledelsen skjemaet «alvorlige

hendelser» fylles ut, der en beskriver hva som har skjedd, hva en har observert, hvilke tiltak som er gjort, hvilke samtaler er gjennomført, hva kom frem i samtalen med barna, angivelse om foresatte er ringt opp og innholdet i samtalen. Så leveres skjemaet til administrasjonen, enten for arkivering eller for å få hjelp til å følge det opp videre». «Det fremgår også av aktivitetsplanen at alle partene skal følges opp».

Foresatte skal også informeres og involveres. En av kontaktlærerne forteller eksempelvis at det i hennes tilfelle først ble gjennomført et møte på skolen om situasjonen: «Både elev, foresatte, sosialrådgiver og meg som kontaktlærer deltok og utarbeidet sammen en aktivitetsplan». Så ble det gjennomført et nytt møte der tiltakene ble evaluert.

Dersom det avdekkes at en voksenperson har krenket en elev melder rektor om det direkte til skoleeier. «Det vil vel oppdages ved at eleven sier ifra eller at en kollega observerer det. Det er vanskelig å avdekke. Vi jobber i et kollegium og det kan oppleves vanskelig å si i fra dersom en ansatt sier eller gjør noe som en reagerer på. Vi har egentlig aldri snakket om det».

Kontaktlærerne opplyser at de i tillegg til dokumentasjon i form av skjema gjør fortløpende notater i notis-/loggbøker og på elevmappene. De forteller at de har inntrykk av at alle saker blir håndtert i henhold til opplæringslovens krav.

Lakselv ungsomskole

Skoleledelsen ved ungdomsskolen forteller at de følger opp og dokumenterer i- og ved hjelp av handlingsplanen og skjema for observasjon. Fremgangsmåte og rutinene er innarbeidet i skjema og plan. Skolen har som utgangspunkt at det som ikke kan løses «der og da» dokumenteres. «Vi tar samtaler med elevene og prøver å løse det før har en 9A-sak».

På spørsmål fra revisjonen sier rektor at terskelen for å starte dokumentasjon kanskje kan være litt høy. «Vi har diskutert og snakket om det. Vi har som prinsipp at saker skal løses på lavest mulig nivå». Utgangspunktet er at det gjennomføres samtaler med elever for å søke å løse det før det blir en 9A-sak.

Rektor presiserte imidlertid at sonderes mellom konflikter, mobbing og krenkelser. «Det er jo sånn at mennesker som er i lag - Da blir det crash av og til». «Vi har også snakket om at en konflikt er en konflikt, men mobbing er noe annet». Det gjennomføres ikke «rydde opp-møte» hvis det er snakk om mobbing. Rektor forteller at hun oppfordrer lærerne til å ha en lav terskel for å starte dokumentasjon. «Jeg bruker å si til lærerne mine «**skriv det ned**». Om det er skrevet i notatboka, så kan det tas kopi fra boka og legges ved som dokumentasjon, f.eks. samtale med Per i andre time etter hendelse med Pål. Alt er jo skrevet ned og dokumentert, men vi løfter det ikke opp på «9A-nivå». «Vi løser saker på lavest mulig nivå».

«Dersom vi begynner å se et mønster med flere saker, tar vi gjerne et møte sammen med foreldrene». Det er en innarbeidet rutine».

Det opplyses at skolen ikke har utarbeidet en samlet oversikt over 9A-saker i form av liste, men at skolen har så få saker at skoleledelsen har oversikt. Dokumentasjon i mobbesaker arkiveres på den enkeltes elevmappe. Det meste er per i dag enda i papirformat, men skolen er delvis over på digitalt elevarkiv. Det vil bli innført ordning med elektroniske elevmapper gjennom Visma.

Rektor forteller at skoleeier varsles om alvorlige saker. 9A-5-saker blir varslet umiddelbart. Hun sier at skolen ikke har noen terskel for saker som meldes til skoleeier og at det varsles om alle saker som «kan komme opp på skoleeiers nivå». Det kan for eksempel være saker som kan komme til å kreve mye ressurser eller saker som kan komme i media.

Skolen har totalt hatt fire saker som har vært behandlet av fylkesmannen. Tre av sakene omhandler samme forhold og gjelder forholdet mellom voksenperson og tre elever. I de tre sistnevnte sakene konkluderte fylkesmannen at skolens håndtering var i overensstemmelse med

opplæringslovens krav. Direktoratets behandling av klage på fylkesmannens vedtak fikk for øvrig samme utfall.

Rektor brukte for øvrig de fire sakene som har vært behandlet hos fylkesmannen for å illustrere skolens rutiner på området. På bakgrunn av dokumentasjon i form av skjema og handlingsplaner fortalte hun hvordan de var blitt håndtert. Revisjonen har gått gjennom dokumentasjonen i sakene og observert at skjema og oppfølgingsplan beskriver den fremgangsmåte som informantene fra skoleledelsen og kontaktlærerne har fortalt. Alle de gjennomgåtte skjema var fylt ut med relevante opplysninger for å dokumentere at håndteringen har vært i henhold til opplæringslovens krav. I de utfylte registreringsskjemaene fremgikk blant annet:

- tidspunkt for hendelsen/forholdet
- hvordan skolen ble kjent med forholdet
- hvordan forholdet ble innmeldt
- hvem som meldte inn forholdet
- hvem som har fylt ut skjemaet
- de involverte parter versjon av det som har skjedd
- hva som er gjort i saken
- i hvilken grad foresatte er varslet
- vurdering om- evt. mistanke om at en eller flere elever ikke har et trygt og godt skolemiljø

I de forelagte oppfølgingsplanene fremkom blant annet:

- dato for varsling til rektor (3 stk.)
- varsling til skoleeier
- hvem som har varslet
- beskrivelse av hvordan saken er undersøkt
- hvordan de involverte er hørt
- hvilke tiltak som er avtalt/besluttet
- tidsrom for gjennomføring
- hvem som har ansvar for å gjennomføre planen
- når planen skal evalueres.
- dato for avslutning av sak
- dokumentasjon på at saken er avsluttet i samråd med foreldre/foresatte (1 stk.)

Rektor forteller at nytt kapittel 9A i opplæringslovens har medført større bevissthet i å håndtere ting riktig, slik at det i ettertid ikke viser seg at skolen har gjort feil.

Det faktum at skolen har hatt en sak som gjaldt forholdet mellom voksenperson og tre elever har medført at skolen har fått stort fokus og bevissthet om slike saker. *«Vi har brukt mye tid på å prate om hvordan vi skal være- og forholde som voksenpersoner, hvordan vi skal følge med og gripe inn».*

Kontaktlærerne har i intervju i all hovedsak bekreftet skoleledelsens beskrivelse av skolens rutiner og fremgangsmåter ved håndtering av 9A-saker. De har i tillegg utdypet arbeidsform og fremgangsmåte med eksempler på hvordan det jobbes. Revisjonen forstår av kontaktlærernes fremstilling at det ikke sonderes skarpt mellom avdekking og håndtering av mobbesaker. Kontaktlærerne har på de fleste spørsmålene i stor grad henvist til det de tidligere har beskrevet under forebygging og avdekking.

5.2.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav. Skolene i Porsanger kommune skal følge opp involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt.

Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker.

Revisjonens undersøkelse viser at skolene har utarbeidet fremgangsmåter og rutiner for håndtering av mobbing og krenkelser.

På bakgrunn av gjennomførte intervju og dokumentanalyse er det vår vurdering at skolene håndterer mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav. Det er vårt inntrykk at alle involverte elever blir hørt og fulgt opp. Vi har imidlertid ikke metodemessig grunnlag for å konkludere med at absolutt alle mobbesaker faktisk blir fulgt opp i henhold til regelverket.

Etter vår vurdering er skolenes dokumentasjon av arbeidet tilfredsstillende.

5.3 Sanksjonering i henhold til ordensreglement

Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement.

5.3.1 Data

Lakselv barneskole

Rektor ved barneskolen forteller i intervju at ordensreglementet gir sanksjonsmuligheter. Det kan være utvisning, bytte av klasse mv. Det har ikke vært brukt utvisning på bakgrunn av mobbesak, men utvisning har blitt brukt i andre saker. Han forteller at de for noen år siden hadde et tilfelle der det lå an til at en elev måtte bytte skole, men saken ble løst med hjemmeundervisning.

Kontaktlærerne forteller at den mest brukte sanksjonen er å kontakte hjemmet. En av kontaktlærerne fremhever at det for elever i småskolen ikke er særlig aktuelt med utvisning av elever. Konsekvensen og sanksjonen blir at læreren tar kontakt med hjemmet og at det blir skrevet en rapport på det.

I «Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole» er det for øvrig presisert at sanksjoner skal ha hjemmel i ordensreglementet og at det ikke er tillatt med andre sanksjoner enn det reglementet tillater. Det er i samme avsnitt henvist til barnekonvensjonens artikler som innebærer at «barnets beste» skal være sentral i vurderingen og at barnet har rett til å bli hørt også når man skal vurdere egnede tiltak.

Lakselv ungdomsskole

Skoleledelsen har som tidligere nevnt stort fokus på at alle ansatte skal korrigere adferd i form av både små og store brudd på ordensreglementet. Rektor forteller at sanksjonering av brudd på ordensreglementet i all hovedsak skjer gjennom anmerkninger i forbindelse med «orden og atferd», samt nedsettelse av ordenskarakter. «Vi kan også gi utvisning for kortere tidsrom. Vi har enda ikke gjort det formelt, men vi har hatt sak der vi har avtalt med foreldrene at eleven ble holdt hjemme etter en alvorlig hendelse».

Kontaktlærerne ved ungdomskolen forteller at brudd på ordensreglementet kan medføre sanksjoner i form av anmerkninger som registreres inn i digital protokoll og kan også påvirke karaktersetning i orden og oppførsel. Muligheten for utvisning brukes særs sjelden.

«Vi har også brukt «bortvisning», gjerne når vi vurderer at det er til det beste for eleven å komme seg ut å få avstand. Da kan vi avtale med foresatte at eleven holdes hjemme dagen etter at en alvorlig hendelse har skjedd. Det er sjelden at den muligheten brukes».

Kontaktlærerne opplever at det å ta kontakt med hjemmet ved brudd på ordensreglementet har effekt og elevene nok kan oppleve det som en sanksjon.

5.3.2 Vurderinger

Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement

Undersøkelsen viser at sanksjonsmulighetene i ordensreglementet blir brukt. Revisjonen har ikke forutsetninger for å etterprøve skolenes sanksjonering i enkeltsaker. Det gjelder både i hvilken grad det skal iverksettes sanksjoner og valg av sanksjonsform.

På bakgrunn av de gjennomførte intervjuene legger revisjonen imidlertid til grunn at begge skolene håndhever ordensreglementet og iverksetter sanksjoner innenfor opplæringslovens og reglementets rammer.

5.4 Konklusjon

Undersøkelsen viser at Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole arbeidet godt med mobbeutfordringer/krenkelser og har etablert gode rutiner for oppfølging av mobbesaker etter opplæringslovens krav. Om alle saker blir fulgt opp etter intensjonen vil bero på den involverte opplevelser, og er dermed vanskelig å konkludere på.

6. KONKLUSJONER

Revisor har konkludert med at de to skolens som er omfattet av undersøkelsen på undersøkelsestidspunktet har et system for å forebygge, avdekke og følge opp mobbesaker som tilfredsstiller opplæringslovens krav.

Konklusjonen bygger på følgende delkonklusjoner:

6.1 Forebygge

Både Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har system og rutiner for å forebygge mobbing. Revisjonen vurderer at det forebyggende arbeide er i overensstemmelse med opplæringslovens krav. Etter revisjonens oppfatning kunne det forebyggende arbeidet ved barneskolen med fordel ha vært innrettet på en slik måte at rammer og systematikk kommer tydeligere frem.

6.2 Avdekke

Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole har etablert systemer og rutiner for å avdekke mobbing. De har også godtgjort at alle elever, foreldre og foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer ved avdekking av mobbing.

6.3 Oppfølging

Undersøkelsen viser at Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole arbeidet godt med mobbeutfordringer/krenkelser og har etablert gode rutiner for oppfølging av mobbesaker etter opplæringslovens krav. Om alle saker blir fulgt opp etter intensjonen vil bero på den involvertes opplevelser, og er dermed vanskelig å konkludere på.

7. ANBEFALINGER

Kommunen bør fortsette sitt gode arbeid med å forebygge, ajourføre rutiner og følge opp avdekkede mobbetilfeller.

Siden kontaktlærerne ved barneskolen ikke oppfattet det forebyggende arbeidet som gjennomgående systematisk vil vi anbefale kommunen å vurdere dette punktet nærmere. Det samme gjelder usikkerheten blant kontaktlærerne ved barneskolen med hensyn til om for eksempel ansatte som av forskjellige grunner er fraværende når opplæring foretas.

Siden dette arbeidet i stor grad består i holdningsskapende tiltak, ber vi kommunen vurdere om dette også bør poengteres i kommunens etiske regelverk.

8. KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61. Endring med lov 9. juni 2017 nr.38 (ikr. 1. aug. 2017 iflg. res. 9.juni 2017 nr. 711)
- Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa av 1. september 2017 nr. 1332
- Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2016 nr. 724

Lovforarbeider

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

Rettspraksis

- LH-2017-158896 - Erstatningssak-Mobbing i skolen
- LF-2016-102544 – Erstatningssak-Mobbing i skolen

Veiledere og rundskriv

- Utdanningsdirektoratet (2010) *Arbeid mot mobbing* - Veileder for ansatte og ledere i grunnskolen
- Utdanningsdirektoratet (2010) *Retten til et godt psykososialt miljø* – Rundskriv Udir-2-2010
- Utdanningsdirektoratet (2017) *Skolemiljø* - Rundskriv Udir-3-2017
- Utdanningsdirektoratet (2017) Mobbing og mistriksel – hva skal skolene gjøre?
- Utdanningsdirektoratet (2017) Læreplanverket – overordnet del – Verdier og prinsipper for grunnopplæringen
- Utdanningsdirektoratet (2017) Intervjuteknikk for intervju i tilsyn etter barnehagelova og opplæringslova
- Utdanningsdirektoratet (2018) Nasjonal ordning med fylkesvise mobbeombud – Informasjon om bakgrunn, mandat og innhold
- Utdanningsdirektoratet (2018) Veileder - Hjelp til tolkning av resultater i den årlige nasjonale elevundersøkelsen
- Helsedirektoratet (2014) Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (Helsedirektoratet 2014, IS-2073)
- Regjeringen (2011) Manifest mot mobbing 2011-2014 – *Et forpliktende samarbeid for et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø*
- Regjeringen (2015) Partnerskap mot mobbing 2016-2020 – *Sammen for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø*

RSK Midt-Finnmark

- Strategiplan for kompetanseutvikling i skole og barnehage 2018-2022

Faglitteratur

- Olweus, Dan (1993). *Bulling at School: What we know and what we can do*. Oxford: Blackwell Publ.

Lillegården kompetansesenter – Statlig spesialpedagogisk støtteteam

- LP-modellen – Læringsmiljø og pedagogisk analyse (2010)

KS

- Kommunenes Sentralforbund - «*Rådmannens internkontroll -hvordan få orden i eget hus?*» (2015)

Porsanger kommune – Dokumenter innhentet fra skoleeier

- Kvalitetssystem for grunnskolen i Porsanger kommune
- Mål og tiltaksplan for Porsangerskolen 2018-2021
- Felles ordensreglement for Porsangerskolen
- Forskrift om ordensreglement
- Kvalitetsmelding for Porsangerskolen 2017
- Kvalitetsmelding for Porsangerskolen 2017
- Ressursteam mot mobbing

Porsanger kommune – Dokumenter innhentet fra Lakselv barneskole

- Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole
- Ordensreglement
- Klasseledelse ved Lakselv barneskole
- Plan for felles aktiviteter
- Presentasjon (foiler) fra gjennomgang av 9A-regelverket på foreldremøter
- Diverse maler (handlings- og aktivitetsplan, rapporteringsskjema, rapportlogg, samt flere skjema til bruk ved kartlegging og trivselsundersøkelsene)
- Referat fra FAU-møte 12.06.2019
- LABA-info nr. 1 19/20

Porsanger kommune – dokumenter innhentet fra Lakselv ungdomsskole

- Møteinnkalling/saksliste, FAU-møte 04.03.2019
- Referat elevrådet, 12.09.2018
- Program for planleggingsdagene høsten 2018
- Referat fra gjennomgang av elevundersøkelsen, 08.04.2019
- Diverse dokumenter (handlings- og aktivitetsplan, rapporteringsskjema mv.)

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER



Porsanger kommune
Porsáŋggu gielda
Porsangin komuuni

Kommunedirektøren

VEST-FINNMARK KOMMUNEREVISJON IKS
OARJE-FINNMARKKU SUOHKANREVISUVDNA
SGO
Postboks 1023
9503 ALTA

Vår ref
2018/85-12/217

Deres ref:

Saksbehandler
Bente Larssen
78460000 - 95124912
bente.larssen@porsanger.kommune.no

Dato
27.04.2020

Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten "Mobbing i grunnskolen, Porsanger kommune"

Jeg viser til forvaltningsrapporten mottatt her 7. april 2020.

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten og har ingen særskilte merknader til den. Kommunedirektøren er enige i revisjonens konklusjon og anbefalinger til det videre arbeidet knyttet til det systematiske arbeidet.

Forvaltningsrapporten er et godt bidrag til skoleeiers og grunnskolenes kvalitetsarbeid.

Med hilsen
PORSANGER KOMMUNE

Bente Larssen
Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.

Kopi til:
Kirstin Eliassen

Rådhuset, Postboks 400

9712

Postadresse
Postboks 400, Rådhuset
9712 Lakselv
E-post:
postmottak@porsanger.kommune.no

Besøksadresse
Rådhuset
9700 Lakselv
www.porsanger.kommune.no

Telefon
78460000
Telefaks
78462080

Bank
4750 51 96135
Org.nr
959 411 735

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Den mest sentrale kilden til revisjonskriterier for denne undersøkelsen er opplæringsloven som definerer elevers lovmessige rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Forebygge mobbing

Opplæringsloven § 9 A-3 sier at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene. Rektor har ansvar for at dette blir gjort ved den enkelte skole, mens kommunen som skoleeier har det overordnede ansvaret med å sørge for at skoleledelsen ved skolene oppfyller kravene som stilles i loven.

Nulltoleranse for mobbing er for øvrig poengtert i Porsanger kommune etiske retningslinjer. Kommunens etiske retningslinjer er vedtatt av kommunestyret og tydeliggjør at kommunen har vedtatt nulltoleranse for mobbing. Det presiserer at kommunens ansatte *«skal vise respekt for kolleger og andre profesjoners arbeid, og samarbeide med dem. Brukere, kollegaer og andre som arbeidstaker kommer i kontakt med gjennom arbeid eller arbeidsrelaterte aktiviteter, skal behandles med høflighet og respekt. Ansatte skal opptre på en måte som ikke krenker menneskeverdet og man skal aktivt ta avstand fra enhver uetisk praksis»*.

Opplæringsloven § 9 A-8 medfører at elevene har rett til å få ta del i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Det formelle organet for å ivareta elevens deltakelse i arbeidet er skolens elevråd. Involvering gjennom elevrådet er imidlertid ikke nok til at lovkravet er oppfylt. Ut fra bestemmelsens formål vil det være naturlig å legge til grunn at kravet til involvering blant annet vil avhenge av tema, samt elevenes alder og modenhet.

Utdanningsdirektoratets rundskriv *Skolemiljø* (Udir-3-2017) framhever at reglene i opplæringsloven kapittel 9 A ikke er valgfrie, men må følges av alle skoler og skoleeiere i Norge. Elevene har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt og fysisk skolemiljø. For det psykososiale miljøet er det elevens egen opplevelse som er avgjørende. Skolen har da plikt til å gjøre noe med det. Dette gjelder all form for mobbing, herunder også om mobbing skjer utenom skoletiden og utenfor skolens område. Dette medfører at nettmobbing eller annen form for digital mobbing faller innenfor skolens ansvarsområde dersom det påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet.

I 2010 utarbeidet Utdanningsdirektoratet veilederen *Arbeid mot mobbing* rettet mot ansatte og ledere i grunnskolen. Veilederen skal tjene som hjelp og støtte til de som jobber i skolen med å utvikle og opprettholde et godt skolemiljø. Selv om det i mellomtiden er kommet lovendringer med skjerpede krav til skolen i opplæringslovens kapittel 9A er den fortsatt relevant.

Veilederen peker for eksempel på flere grunnleggende faktorer som bidrar til å forebygge mobbing:

- God ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen
- Lærerens evne til å lede klasser og grupper
- Positive relasjoner mellom lærer og elev
- Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
- Godt samarbeid mellom skole og hjem

Avdekke mobbing

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd sier at alle ansatte på skolen har en handlingsplikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Alle som arbeider ved skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at mobbing foregår så skal skolen snarest undersøke saken. Videre beskriver opplæringsloven § 9 A-4 den

konkrete aktivitetsplikten som skolen skal oppfylle i behandling av saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Opplæringsloven § 9 A-5 angir skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider ved skolen krenker en elev: «*Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeier. Dersom det er en i ledelsen som står bak krenkelsen, så skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkelsen*». Det følger videre at av bestemmelsen at «*undersøkelser og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal iverksettes*»

Utdanningsdirektoratets rundskriv Skolemiljø (Udir-3-2017) framhever at skolens aktivitetsplikt utløses straks når det avdekkes at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten består av fem delplikter. Tre av disse fem delpliktene står sentralt å oppfylle i en avdekkingsfase og dette er plikten til *å følge med, gripe inn, og varsle*. Aktivitetsplikten skal sikre at skolene følger opp elever som ikke har det trygt og godt på skolen samt at skolen på et tidligst mulig tidspunkt griper inn når en elev blir mobbet. Videre sier rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet at skolene har en plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A og om skolens aktivitetsplikt samt muligheten til å melde en mobbesak til fylkesmannen jf. opplæringsloven §§ 9 A-6 og 9 A-9.

Utdanningsdirektoratet har også laget en veileder utgitt i 2010 for ansatte og ledere i grunnskolen som heter *Arbeid mot mobbing*. I dette dokumentet beskrives det at en mobbesituasjon kan vare over lang tid og kan føre til alvorlige skader dersom ingen stopper den. Mobbing forringer livssituasjonen for den som blir mobbet og dette kan hindre utviklingsmulighetene til for eksempel læring. Veilederen peker på at også den som mobber må få bistand og hjelpes ut av situasjonen, da forskning viser at også de som mobber tar skade av handlingene. Dokumentet *Arbeid mot mobbing* angir følgende aktiviteter som bør gjennomføres for å avdekke mobbing:

- Årlige anonyme spørreundersøkelser eller bruke data fra Elevundersøkelsen
- Fokuserer på kvaliteten i samspillet mellom elevene ved å trene på observasjon og på å bruke forskjellige kartleggingsverktøy
- Være til stede og føre tilsyn i friminuttene
- Ta opp mobbing i individuelle samtaler med elevene, i ukentlige evalueringer i klassen, i foreldresamtaler og på foreldremøter
- Meldinger om mobbing fra elever og foreldre skal alltid tas på alvor
- Ved mistanke om mobbing må observasjon, undersøkelse og innhenting av opplysninger intensiveres

Oppfølging av mobbesaker

Opplæringsloven § 9 A-4 sier at skolen skal gripe inn når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Skolen skal da så langt det er mulig sørge for at forholdet blir rettet opp. Dette gjelder også dersom forutgående prosesser med avdekking av mobbing har ført til bekreftelse på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten to siste delplikter som går på å *undersøke og sette inn egnede tiltak* inntre da og står sentralt i skolens håndtering av situasjonen. Skolen skal involvere alle parter i en mobbesak og sørge for at alle blir hørt. Skolen skal ha fokus på barnets beste i behandlingen av forholdet. I henhold til opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd plikter skolen å foreta iverksetting av tiltak og er videre pålagt å sette opp en skriftlig plan som skal inneholde følgende:

- Hvilket problem tiltaket skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene

- Når tiltakene skal evalueres

I tiden før 01.08.2017, altså i tiden før det nye kapittel 9 A i opplæringsloven ble satt i kraft, så gjaldt regelen om at rektor måtte fatte enkeltvedtak i saker som gjelder mobbing og andre forhold der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. I det nye kapittel 9 A i opplæringsloven er det tidligere enkeltvedtaket blitt byttet ut med aktivitetsplikten.

Skolens dokumentasjonskrav i mobbesaker er todelt. I tillegg til den ovennevnte planen som skal utarbeides skriftlig, skal skolen også på et overordnet nivå dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette for å sikre at skolens praksis er hensiktsmessig, forsvarlig og etterprøvbart.

Opplæringsloven § 9 A-10 pålegger kommunen som skoleeier å lage forskrift til ordensreglement som skal følges ved at hver enkelt skole må utarbeide regler relatert til elevenes rettigheter og plikter. Skolene skal i sine ordensreglement ha definerte regler som går på orden og oppførsel, hvilke sanksjoner som kan benyttes ved brudd på ordensreglementet og hvordan slike saker skal behandles. Fysisk refsing eller annen krenking må ikke forekomme. Før en eventuell sanksjon blir foretatt, har eleven rett til å forklare seg.

Opplæringsloven § 9 A-11 åpner for at kommunen i ordensreglementet kan fastsette at elever bortvises fra skolen ved alvorlig eller gjentatte brudd på skolens regler. Elever på 1. til 7. trinn kan bortvises fra enkelttimer eller resten av dagen. Foreldre/foresatte må varsles før bortvisning foretas. Elever på 8. til 10. trinn kan bortvises opp til tre dager. Før vedtak om bortvisning fattes, så skal andre tiltak være vurdert.

Utdanningsdirektoratet har laget et rundskriv i 2017 som heter *Skolemiljø* (Udir-3-2017) og i dette dokumentet framheves også skolens aktivitetsplikt når tiltak må iverksettes.

Opplæringsloven § 9 A-2 innleder med at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dersom skolen har avdekket en mobbesak og eller andre forhold som er i strid med opplæringsloven § 9 A-2, så skal skolen se til ordensreglement og videre oppfylle aktivitetsplikten. Rundskrivet konkretiserer også at alle med arbeidskontrakt ved skolen utgjør en personkrets som i utgangspunktet omfattes av aktivitetsplikten, men at det er forskjellig ansvar for ulike grupper, jf. Prop. 57 L (2016-2017). Dette innebærer at det kreves mer av en person som har en omsorgsrolle overfor elevene enn det kreves av personer med andre typer arbeidsoppgaver på skolen. I dette hierarkiet er rektor skolens øverste leder og ansvarlige. Likevel sier opplæringsloven § 9 A-4 første ledd at alle som arbeider ved skolen skal gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig. Rundskrivet presiserer videre at plikten til å gripe inn i umiddelbare oppståtte situasjoner i elevenes skolemiljø ikke er det samme som tiltaksplikten etter opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd.

Utdanningsdirektoratet har også laget en veileder utgitt i 2010 for ansatte og ledere i grunnskolen som heter *Arbeid mot mobbing*. Dokumentet gir råd i en mal med følgende punkter som bør gjennomføres:

- Undersøkelser og observasjon for å skaffe informasjon
- Samtaler med den som er blitt plaget, for å skaffe informasjon og gi støtte. Husk at den som er blitt mobbet, som regel underdriver
- Samtale med foreldrene til den som er plaget
- Samtale med den som mobber
- Samtale med mobbernes foreldre
- Sanksjoner og dokumentasjon. Sett inn sanksjoner overfor mobbere dersom det er nødvendig. Sanksjoner bør dokumenteres
- Oppfølging. Mobbesituasjonen følges inntil den opphører helt. Etter en tid kan det være gunstig å ha en samtale med partene, men ikke for tidlig. Husk det tar tid å komme over alvorlige krenkelser.

Kommunens etiske regelverk

Porsanger kommune har i sine etiske retningslinjer «Etiske retningslinjer for ansatte i Porsanger kommune» som har betydning for pliktene til de ansatte ved skolene: *«Brukere, kollegaer og andre som arbeidstaker kommer i kontakt med gjennom arbeid eller arbeidsrelaterte aktiviteter, skal behandles med høflighet og respekt. Ansatte skal opptre på en måte som ikke krenker menneskeverdet og man skal aktivt ta avstand fra enhver uetisk praksis. Porsanger kommune har vedtatt nulltoleranse for mobbing».*

Ansvar for etterlevelse av lov- og forskriftsbestemmelsene

Det er kommunen som jf. opplæringsloven § 13-10 har det overordnede ansvaret for at kommunens skoler etterlever opplæringslovens krav. Bestemmelsen pålegger også kommunen å ha et forsvarlig system både for «*vurdering av om krava i opplæringslova og forskrifter til lova blir oppfylte*» og oppfølging «*å følge opp resultata frå desse vurderingane*».

Kommunens oppfølgingsansvar omfatter også utarbeidelse av årlig rapport som blant annet skal omhandle tilstanden i grunnskoleopplæringen, læringsresultat, frafall og skolemiljø.

Utleddning av revisjonskriterier:

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor er det utledet følgende revisjonskriterier knyttet til de tre underproblemstillingene for denne undersøkelsen:

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å forebygge mobbing?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring i skolens systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav

Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å avdekke mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet
- Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle elever og foreldre/foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder ved avdekking av mobbing
- Skolene i Porsanger kommune skal undersøke nærmere i alle saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

I hvilken grad følger skolene i Porsanger kommune opp mobbesaker?

Revisjonskriterier:

- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav
- Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker
- Skolene i Porsanger kommune skal følge opp alle involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt
- Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement

Utleddning av underproblemstillinger og revisjonskriterier

Tabell: Underproblemstillinger og revisjonskriterier

Underproblemstillinger	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier
1. Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å forebygge mobbing?	• Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å forebygge mobbing • Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene får tilstrekkelig opplæring i skolens systemer og rutiner for å fremme elevenes skolemiljø • Skolene i Porsanger kommune skal påse at elever og foreldre/foresatte får ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø • Skolene i Porsanger kommune skal ha et ordensreglement som er i henhold til opplæringslovens krav	Opplæringsloven kap. 9 A-2 og 9 A-3 Opplæringsloven kap. 9 A-3 Opplæringsloven kap. 9 A-8 Opplæringsloven kap. 9 A-10
2. Har skolene i Porsanger kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?	• Skolene i Porsanger kommune skal ha systemer og rutiner for å avdekke mobbing • Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle som arbeider ved skolene blir ansvarliggjort med hensyn til å følge med, gripe inn og varsle dersom elever blir mobbet • Skolene i Porsanger kommune skal påse at alle elever og foreldre/foresatte får informasjon om ansvar, rettigheter og prosedyrer som gjelder ved avdekking av mobbing • Skolene i Porsanger kommune skal undersøke nærmere i alle saker hvor det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	Opplæringsloven kap. 9 A-2 og 9 A-3 Opplæringsloven kap. 9 A-4 Opplæringsloven kap. 9 A-6 og 9 A-9 Opplæringsloven kap. 9 A-4
3. I hvilken grad følger skolene i Porsanger kommune opp mobbesaker?	• Skolene i Porsanger kommune skal følge opp mobbesaker i henhold til opplæringslovens krav • Skolene i Porsanger kommune skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i mobbesaker • Skolene i Porsanger kommune skal følge opp involverte elever i en mobbesak og påse at de blir hørt • Skolene i Porsanger kommune skal i mobbesaker iverksette sanksjoner i henhold til ordensreglement	Opplæringsloven kap. 9 A-2 og 9 A-3 Opplæringsloven kap. 9 A-4 Opplæringsloven kap. 9 A-4 Opplæringsloven kap. 9 A-10 og 9 A-11

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.¹⁶

Undersøkelsen ble gjennomført på bakgrunn av én hovedproblemstilling vedtatt av kontrollutvalget i Porsanger kommune 1. juni 2017 (sak 09/17):

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

Kontrollutvalget overlot i sin bestilling til revisjonen å utarbeide eventuelle under- og tilleggsproblemstillinger. Revisjonen utarbeidet på bakgrunn av vedtaket følgende underproblemstillinger:

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

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.¹⁷

Oppstartsbrev og prosjektpå plan ble oversendt 5. januar 2018 til rådmannen i Porsanger kommune. Den 9. januar fikk revisjonen melding om at Kultur- og oppvekstsjef var oppnevnt som kommunens kontaktperson.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.¹⁸ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

De primære kildene til informasjon for å finne svar på hvordan skolene jobber med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing, har vært skriftlige rutiner og rammeverk, samt informasjon fra skoleeier, skoleledelse og utvalgte lærere. Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte (semi-strukturerte) kvalitative intervju. Revisjonen har i tillegg innhentet informasjon fra elev- og foresatte (elevrådsmedlemmer og medlemmer av foreldrenes arbeidsutvalg) via spørreundersøkelser.

Skoleeier

Skoleeier v/ oppvekst- og kultursjef Irmelin Klemetzen har gitt revisjonen informasjon om hvordan skolens faglige overordnede oppfatter at det jobbes med temaet ved skolene i kommunen, i hvilken grad kommunen har felles regler eller retningslinjer og hvordan kommunen følger opp at skolene oppfyller opplæringslovens krav. Det er også skoleeier som har det overordnede ansvar for at skolenes arbeid på området er i overensstemmelse med lovkrav og eventuelt anbefalt praksis.

Skoleledelsen

Skoleledelsen ved de to utvalgte skolene anses å være sentral i datainnsamlingen. Det er skoleledelsen som med skoleeiers eventuelle rammer og begrensninger, har ansvar for at skolen har systemer og rutiner som sikrer et godt og trygt skolemiljø. Skoleledelsen ved de to skolene har for skoleåret 2018/2019 ansvar for skolemiljøet for 350 av totalt 391 elever i kommunen.

Lærere

For skoleåret 2018/2019 har Porsangerskolen totalt 75 lærere, der 33 har funksjon som kontaktlærer. Revisjonen har vurdert at bruk av kvalitativ metode egner seg best til informasjonsinnhenting. Av ressursmessige årsaker er det ikke hensiktsmessig å innhente informasjon fra alle lærerne, eventuelt kontaktlærere i kommunen. Revisjonen har antatt at kontaktlærerne vil ha gode forutsetninger for å gi relevant informasjon til revisjonen og har valgt å gjennomføre fokusgruppeintervju med 5 kontaktlærere på hver av de utvalgte skolene. Det utgjør om lag 30% av kontaktlærerne i kommunen. Det er skoleledelsen ved de to skolene som har valgt deltakere til intervjuene.

¹⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

¹⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

Elever og foresatte

Revisjonskriteriene medfører at det er naturlig å innhente informasjon fra elevrådsmedlemmer og foresatte som er medlem av Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU).

For å belyse den siste underproblemstillingen; «I hvilken grad følger skolene i Porsanger kommune opp mobbesaker?» har revisjonen i tillegg gått gjennom alle registrerte enkeltsaker ved de to skolene for skoleåret 2018/2019, fordelt på fire saker ved ungdomsskolen og syv saker ved barneskolen. Gjennomgangen av så få sakene medfører at det ikke er grunnlag for generalisering, men data fra saksgjennomgangen utfyller øvrig innsamlet data og vil være egnet til å støtte opp under- eller nyansere data innsamlet fra andre kilder.

Datainnsamlingen er foretatt med følgende aktiviteter:

- Intervju med skoleeier Porsanger kommune, v/ oppvekst og kultursjef Irmelin Klemetzen
- Fokusgruppe-intervju med skoleledelsen og utvalgte kontaktlærere ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole
- Anonym spørreundersøkelse rettet til alle medlemmene i elevrådet ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole
- Anonym spørreundersøkelse rettet til alle foreldrerepresentantene i FAU ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole
- Dokumentanalyse
 - Gjennomgang av skoleeiers framlagte dokumentasjon knyttet til det overordnede ansvaret for opplæringsvirksomheten i Porsanger kommune, samt skriftlige føringer til skolene i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
 - Gjennomgang av det skriftlige rammeverket knyttet til systemer og rutiner for å forebygge og avdekke mobbing ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole
 - Gjennomgang av skolenes framlagte dokumentasjon for skolenes arbeid relatert til opplæringsloven kapittel 9 A og aktivitetsplikten
- Statistiske analyser
 - Bearbeiding av data innhentet fra den årlige nasjonale elevundersøkelsen

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomført følgende fokusgruppe-intervjuer med relevante informanter i Porsanger kommune:

Skypeintervju, 06.06.2019:

Skoleeier Porsanger kommune, v/oppvekst og kultursjef Irmelin Klemetzen.

Fra Vest-finnmark kommunerevisjon IKS deltok Viggo Johannessen og Bjørn-Christian Johansen.

Intervjuet ble gjennomført ved bruk av intervjuguider med spørsmålsstruktur relatert til problemstillingene for undersøkelsen. Intervjuguidene var på forhånd utarbeidet av revisjonen og sendt til informantene slik at de kunne forberede seg.

Lakselv barneskole, 29.04.2019:

Skoleledelsen ved Lakselv barneskole, fokusgruppe rektor og inspektør som stilte sammen til intervju.

Kontaktlærere ved Lakselv barneskole, fokusgruppe med fem kontaktlærere som stilte sammen til intervju. Fra Vest-finnmark kommunerevisjon IKS deltok Viggo Johannessen.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju, ved bruk av intervjuguider med spørsmålsstruktur relatert til problemstillingene for undersøkelsen. Intervjuguidene var på forhånd utarbeidet av revisjonen og sendt til informantene slik at de kunne forberede seg.

Lakselv ungdomsskole, 29.04.2019 og 07.06.2019:

Skoleledelsen ved Lakselv ungdomsskole, fokusgruppe rektor og inspektør som stilte sammen til intervju.

Kontaktlærere ved Lakselv ungdomsskole, fokusgruppe med fem kontaktlærere som stilte sammen til intervju.

Fra Vest-finnmark kommunerevisjon IKS deltok Viggo Johannessen. Ved intervjuet av kontaktlærerne ved Lakselv ungdomsskole deltok også Bjørn-Christian Johansen.

Intervjuene ble gjennomført ved bruk av intervjuguider med spørsmålsstruktur relatert til problemstillingene for undersøkelsen. Intervjuguidene var på forhånd utarbeidet av revisjonen og sendt til informantene slik at de kunne forberede seg.

Spørreundersøkelser

Revisjonen har utarbeidet anonyme spørreundersøkelser som ble rettet til alle medlemmene i elevrådet og til alle foreldrerepresentantene i FAU ved Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole.

Spørreundersøkelsene ble sendt rektorene ved de to skolene 29. mars 2019 for videre distribuerings til medlemmene av elevråd og FAU. Rektor ved ungdomsskolen oversendte 26. juni utfylte svarskjema for elevrådsmedlemmene. Alle elevrådsmedlemmene besvarte undersøkelsen. Hun opplyste samtidig at - på tross av flere purringer - ikke hadde lyktes med å få medlemmene av FAU og besvare undersøkelsen. Rektor ved barneskolen oversendte utfylte svarskjema fra medlemmene av FAU 1. oktober 2019. 7 av 15 skolens FAU-medlemmer har besvart undersøkelsen. Revisjonen har ikke mottatt svar på spørreundersøkelsen rettet mot elevrådsrepresentantene ved barneskolen. Rektor ved barneskolen har opplyst at undersøkelsen ikke ble distribuert til elevrådsrepresentantene og dermed heller ikke gjennomført.

Gjennomgang av enkeltsaker, Lakselv barneskole og Lakselv ungdomsskole

På bakgrunn av skolenes samlede oversikt over «9A-saker» for skoleåret 2018/2019 foretok revisjonen en gjennomgang av samtlige saker. På undersøkelsestidspunktet forelå det 7 saker ved barneskolen og 4 ved ungdomsskolen. Revisjonen har brukt kontrollskjema/sjekkliste for å strukturere og behandle informasjon knyttet til sakene.

Statistisk analyse

Statistiske analyser har i denne forvaltningsrevisjonen i hovedsak vært bearbeiding av data, som ble innhentet fra den årlige nasjonale elevundersøkelsen. Av ressursmessige hensyn - herunder metodemessige utfordringer - har ikke revisjonen i forbindelse med denne undersøkelsen analysert om det foreligger årsakssammenhenger mellom skolenes praksis og antall registrerte krenkesaker vurdert opp mot resultatene i den årlige nasjonale elevundersøkelsen. Resultater fra den årlige nasjonale elevundersøkelsen er presentert i rapportens punkt 2.4.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.¹⁹ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Intervjudata er verifisert av intervjudeltakerne, mens rapportutkast er sendt både til rektorene til verifisering og kommunedirektøren til uttalelse 7. april 2020. Det har ikke kommet med tilbakemeldinger som har medført endringer i faktagrunnlaget i undersøkelsen. En feil gjengitt forkortelse er dog korrigert før rapporten ble ferdigstilt.

¹⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.²⁰ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Rapporten er kvalitetssikret gjennom prosjektorganisering av undersøkelsen og ved ekstern kvalitetssikring. Prosjektgruppa har bestått av Viggo Johannessen (prosjektleder) og Bjørn-Christian Johansen (prosjektmedarbeider), mens ekstern kvalitetssikring av rapporten er gjennomført av Cisel T. Aarrestad.

Høring

Kommunedirektøren skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.²¹ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 7. april 2020. Frist for uttalelse ble satt til 28. april. Kommunedirektøren oversendte høringssvar 27. april. Høringssvaret er gjengitt i sin helhet i rapportens vedlegg 1.

²⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

²¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.