



Kontrollutvalget i Alta kommune

Møte nr. 2/2019

29. april 2019

Arkivkode
4/1 01
Journalnr.
2019/11111-7

S A K S F R E M L E G G

SAK 9/2019

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «MOBBING I GRUNNSKOLEN»

Saksbehandler: Jan Henning Fosshaug

Bakgrunn:

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, etter forutgående overordnet risiko og vesentlighetsanalyse, og vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 25.10.2016 (sak 97/16). Kontrollutvalgets bestilling gjennom oppstarts vedtak den 24.4.2017 (sak 12/2017).

Saksopplysninger:

Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon med fokus på «Mobbing i grunnskolen».

I kommunens overordnede analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 sies det følgende om dette fokusområdet:

«Elevers rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø framgår av opplæringsloven kapittel 9a. I følge oppl.l. § 9a-1 har alle elever «i (...) grunnskolar og vidaregåande skolar [har] 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.l § 9a og § 13-10.

Alta kommune har utarbeidet dokumentet Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Her framgår det at «systematisk arbeid med skolemiljø virker preventivt og motvirker mobbing og uønsket atferd i skolen.» Videre framgår det av handlingsplanen at «arbeid med skolemiljø er et utviklingsarbeid som forutsetter at man kartlegger sider ved skolen som kan bidra til at elever opplever seg marginaliserte, og ikke føler tilhørighet og tilknytning til skolen. Den kunnskapen som genereres gjennom slik kartlegging skal brukes til å bedre skolemiljøet.»

Handlingsplanen inneholder blant annet en årsplan for skolenes aktiviteter i forbindelse med oppl. l § 9 a, samt definisjoner knyttet til henholdsvis psykososiale forhold og fysiske forhold. Av handlingsplanen framgår videre at skolene i Alta kommune har følgende hovedmålsetting: «Skolen skal fremme helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygge sykdom og skade. Elevene skal oppleve et trygt og godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø.

- Alle elever har krav på å bli behandlet med respekt og omsorg – fritt for mobbing og annen krenkende adferd*
- Elever, foresatte og skolens ansatte har et felles ansvar for å stoppe all form for krenkende adferd*
- Det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med kravene i forskriften*
- Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov»*

Den årlige nasjonale elevundersøkelsen viser at andelen elever i 7. klassetrinn i Alta kommune som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) har hatt en liten nedgang i perioden 2014-2016. For 10. klassetrinn har det vært en liten økning i samme periode. 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 (Fylkesmannen). Elvebakken skole i Alta kommune var gjenstand for slikt tilsyn i 2014. Tema for tilsynet var skolens arbeid med elevenes psykososiale arbeidsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a og kapittel 11. Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per mai 2016)».

Ifølge rapporten ble det den 1. august 2017 gjort en endring av opplæringsloven ved at loven ble tilført et nytt kapittel 9 A. Denne lovendringen innebærer en forsterket regulering av elevenes skolemiljø samt en skjerpende tydeliggjøring av de plikter som skolen og skoleeier har med hensyn til å oppfylle elevers rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Formål

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

På bakgrunn av resultatene i revisjonens undersøkelse vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert områder hvor det er muligheter for forbedringer.

Problemstillinger

Undersøkelsen er blitt gjennomført på bakgrunn av en hovedproblemstilling vedtatt av kontrollutvalget i Alta kommune den 24.4.2017 (sak 12/2017). I tillegg har revisjonen utarbeidet tre underproblemstillinger.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært:

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

I tilknytning til hovedproblemstillingen har revisjonen tilføyd følgende tre underproblemstillinger:

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

Dette i tråd med kontrollutvalgets vedtak i sak 12/2017 vedrørende problemstillinger der kontrollutvalget gir fullmakt til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til den vedtatte hovedproblemstillingen.

Avgrensing

Prosjektet er ifølge revisjonen av ressursmessige årsaker avgrenset til kun å gjelde undersøkelse av mobbing mellom elever. Revisjonen har foretatt gjennomgang av enkeltsaker vedrørende mobbing ved de utvalgte skolene, men har ikke behandlet alle forhold ved sakene som for eksempel involverte parter, bevisførsel, årsaker til mobbing eller sett på eventuelle saker som har blitt meldt til Fylkesmannen. Fokusområdet Mobbing i grunnskolen er blitt undersøkt på et systemnivå. Det er de utvalgte skolenes arbeid med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing etter 1.8.2017, som i hovedsak er blitt gjenstand for vurdering. Dokumentert praksis er blitt vurdert opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene for denne undersøkelsen.

Konklusjoner fra rapporten

Rapportens kap 4 viser følgende konklusjoner på hovedproblemstilling og underproblemstillinger:

Hovedkonklusjon:

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

Revisjonen konkluderer med at skolene i Alta kommune sitt arbeid med å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing i hovedsak er i tråd med opplæringsloven kapittel 9 A.

Delkonklusjoner:

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

Revisjonen konkluderer med at skolene i Alta kommune har systemer og rutiner for å forebygge mobbing som er i tråd med de lovkrav som stilles.

Den samlede dokumentasjonen/informasjonen fra skoleeier og skolene viser at det foreligge planer og at det gjøres/skal gjennomføres bestemte aktiviteter som bidrar til;

- God ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen
- Utvikling av lærerens evne til å lede klasser og grupper
- Kunnskap og bevissthet blant de ansatte i skolen vedrørende sitt ansvar for å etterfølge systemer og rutiner knyttet til å fremme elevenes skolemiljø, selv om det på et tidligere tidspunkt kunne ha vært mer fokus på mobbing og trakassering på sosiale medier, og hvordan bekjempe det
- Utvikling av gode voksne rollemodeller blant de ansatte
- Positive relasjoner mellom lærer og elev
- Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
- Godt samarbeid mellom skole og hjem
- Involvering av elever og foreldre/foresatte i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, selv om både elever og foreldre/foresatte etterlyser mer medvirkning

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

Revisjonen konkluderer med at skolene i Alta kommune har systemer og rutiner for å avdekke mobbing som er i tråd med de lovkrav som stilles.

Den samlede dokumentasjonen/informasjonen fra skoleeier og skolene viser at det gjøres/skal gjennomføres handlinger som inneholder følgende elementer;

- Gjennomføre årlige anonyme spørreundersøkelser og bruke data fra Elevundersøkelsen i tillegg til egne lokale undersøkelser vedrørende skolemiljø
- 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
- Være ekstra oppmerksom på sårbare elever
- Ta opp mobbing i individuelle samtaler med elevene, i ukentlige evalueringer i klassen, i foreldresamtaler og på foreldremøter
- Ansvarliggjøring og opplæring av de ansatte i forhold til å etterleve lovverk og regler
- Informasjon gis til alle elever og foreldre/foresatte om ansvar og rettigheter vedrørende skolemiljø, selv om enkelte elever opplyser at de ikke har kunnskaper
- Meldinger om mobbing fra elever og foreldre tas alltid på alvor og det reageres umiddelbart med registrering av 9a-sak på forholdet, selv om det nok kan gis ekstra oppmerksomhet til en del elever som føler det er vanskelig å ta slike saker opp med læreren
- Ved mistanke om mobbing så intensiveres observasjon, undersøkelse og innhenting av opplysninger

I hvilken grad følger skolene i Alta kommune opp konkrete mobbesaker?

Revisjonen konkluderer med at skolene i Alta kommune følger opp konkrete mobbesaker i tråd med de lovkrav som stilles.

Den samlede dokumentasjonen/informasjonen fra skoleeier og skolene viser at det gjøres/skal gjennomføres handlinger som inneholder følgende elementer;

- Undersøkelser og observasjon for å skaffe informasjon
- Følge opp alle involverte parter i en sak og påse at de blir hørt
- Samtaler med den som er blitt plaget, for å skaffe informasjon og gi støtte
- 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
- Involvere spesialkompetanse ved behov

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale følgende:

1. Det bør iverksettes tiltak for vedlikehold og oppdatering av skolenes internettsider.
2. Skole-hjem – samarbeidet bør videreutvikles ved å identifisere muligheter for hvordan man ytterligere kan øke involvering av elever og foreldre/foresatte i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.
3. Skoleeier bør iverksette en prosess med å etablere et elektronisk arkivsystem for skolene som sikrer fullelektronisk saksbehandling mellom skole og administrasjon.
4. Skoleeier bør sammen med skolene øke kunnskapen om digital mobbing og utarbeide framgangsmåter for hvordan skolen kan utføre sin rolle i håndtering av samfunnsproblemet.

Sekretariatets vurdering

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Alta kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*. Rapporten tar utgangspunkt problemstillingen for prosjektet som kontrollutvalget vedtok i sak 12/2017, samt at det ble gitt fullmakt til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger.

Sekretariatet registrerer imidlertid at revisjonen har valgt å avgrense undersøkelsen til kun å gjelde mobbing *mellom elever*. Denne avgrensningen er ikke godkjent av kontrollutvalget ved bestillingen i sak 12/2017.

Det fremgår samtidig i rapportens presentasjon av resultat fra nasjonal elevundersøkelse 2018/2019 at 1,8 prosent av elevene i 7. klassetrinn og 2,2 prosent av elevene i 10. klassetrinn fra Alta skolene opplyser å ha blitt mobbet av *voksne* på skolen. Sekretariatet kan med den avgrensningen av et så vidt viktig element i den enkelte elevs totale skolehverdag, ikke på selvstendig grunnlag gå god for at rapporten fullt ut har svart på kontrollutvalgets bestilling. Det overlates derfor til kontrollutvalget å vurdere denne problemstillingen før man vedtar oversendelse av rapporten til kommunestyret.

Gitt at kontrollutvalget velger å behandle rapporten slik den foreligger, vil sekretariatet synliggjøre følgende momenter som en har blitt oppmerksom på i forhold til rapportens behandling av underproblemstillinger:

Sekretariatet har merket seg to forhold i rapporten som er bemerket som svakheter under revisjonens vurderinger/konklusjoner vedrørende underproblemstillingen «*Har skolene i Alta kommune systemer og rutiner for å avdekke mobbing?*» (rapportens side 5). Konkret gjelder dette det som nevnes under overskriften «*Informasjon til alle elever og foreldre/foresatte*», hvor det er bemerket som en svakhet at *over en fjerdedel av elevinformantene har svart at de ikke har kunnskaper om sine rettigheter*.

Tilsvarende gjelder det som nevnes under overskriften «*Plikten til å undersøke*», hvor det er bemerket som en svakhet at *over en fjerdedel av elevinformantene har uttalt at de syntes det var vanskelig å gå til lærer å fortelle om at de har blitt mobbet/krenket*.

Disse bemerkningene/konklusjonene er imidlertid ikke fulgt opp gjennom rapportens anbefalinger. Kontrollutvalget anbefales derfor å vurdere oppfølging av ovennevnte momenter med å ta med noe om dette i sine anbefalinger til kommunestyret.

Rapporten har for øvrig vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse og lovens krav vedrørende kontradiksjon anses dermed å være oppfylt.

Utover opplysningene ovenfor har sekretariatet ingen merknader til den fremlagte rapporten.

Sekretariatets tilrådning

Ut fra opplysningene i saksfremlegget vedrørende den avgrensning som er foretatt av revisjonen i prosjektet, anbefales kontrollutvalget å ta stilling til om rapporten slik den foreligger oppfyller kontrollutvalgets bestilling og av den grunn kan godkjennes.