

FORVALTNINGSREVISJON AV
HÅNDTERING AV MOBBESAKER



AUDNEDAL KOMMUNE
JANUAR 2017

INNHold

Innhold	2
Sammendrag	3
Rådmannens kommentar	11
Rapporten	12
1 Innledning	13
1.1 Formål, problemstillinger og kriterier	13
2 Konsmo skole	15
2.1 Innledning	15
2.2 De fire nyeste sakene	15
2.3 De tre eldste sakene	18
3 Byremo skole	30
3.1 Innledning	30
3.2 Saksgang i henhold til elevmappen	30
3.3 Foresattes synspunkter på skolens håndtering	34
3.4 Skolens synspunkter	36
3.5 Vurdering	37
Vedlegg	40
Avgrensninger og metode	40

SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært finne ut hvordan Audnedal kommune følger opp opplæringslovens bestemmelser om elevenes psykososiale miljø i et utvalg enkeltsaker. For enkelthets skyld omtales disse som mobbesaker. Prosjektet har altså sett på skolenes håndtering av mobbesaker.

Både Konsmo og Byremo skole har blitt undersøkt i prosjektet. De viktigste datakildene i prosjektet har vært en dokumentgjennomgang av 10 mobbesaker, og intervjuer med foreldre, lærere og skoleledelse. Vi har til sammen intervjuet 29 personer.

Vi har valgt ut enkeltsaker i perioden januar 2015 til sommeren 2017. Det var i alt syv saker ved Konsmo skole i denne perioden. Ved Byremo skole er det fattet totalt tre enkeltvedtak i perioden høsten 2014 til sommeren 2017. I utgangspunktet ba vi om vedtak i perioden fra 2015 til sommeren 2017, men skolen sendte oss også et vedtak fra november 2014. Siden det har vært relativt få saker ved Byremo skole, har vi valgt å ta med denne saken.

I august 2017 kom det nye regler om elevenes skolemiljø. Ettersom våre saker er fra før lovendringen, blir de vurdert i lys av de gamle reglene. Samtidig er vi opptatt av at prosjektet skal bidra til læring. Derfor forsøker vi også å løfte frem momenter som er sentrale i henhold til de nye skolemiljøreglene.

HOVEDINNTRYKK

Konsmo skoles håndtering av mobbesaker har vært meget god det siste året, men meget bekymringsverdig før det, der flere saker har endt med skolebytte. Byremo skole får veldig gode skussmål fra foresatte til de som har byttet skole, men ser ut til å ha et klart forbedringspotensial mht. håndtering av mobbehenvendelser.

Det er imidlertid ikke slik at skolene ikke har foretatt seg noe i sakene vi har undersøkt. I alle tilfellene har skolene satt inn ulike tiltak og i noen saker har de søkt bistand fra eksterne aktører/faginstanser. Det som imidlertid har vært problemet, er at disse som regel har hatt kortvarig effekt, samtidig som den grunnleggende uenigheten mellom partene har ligget der. Dette ser ut til å ha bidratt til en gradvis svekking av de foresattes tillit til at skolene skal få slutt på krenkelsene, samtidig som skolene opplever at de gjør det de kan for å få til dette. Grundigere undersøkelser på et tidlig tidspunkt ville etter vår vurdering kunne forhindret en slik utvikling.

Det bør også legges til at det har vært en del komplekse saker ved Konsmo skole, der flere av elevene har tillegg utfordringer og der det har vært enkelte konflikter på voksenplanet. I to av sakene oppfattet mor og far situasjonen ulikt og var til tider uenige om hva som burde gjøres.

Det er likevel slik at alle elever har rett til et trygt skolemiljø, og det er skolens ansvar å sørge for dette. Da er det viktig å ha klart for seg at det er **elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet som skal legges til grunn**, noe som er tydelig betont, både i den nye og gamle § 9a i opplæringsloven. Vurderingen av hvorvidt elevens rett til et godt psykososialt miljø gjøres med utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse. Noen tåler mer, andre tåler mindre. Og selv om ikke skolen ser det samme som de foresatte, eller er uenige med de foresatte, er det skolens plikt å gjennomføre en grundig undersøkelse, for å undersøke hvordan eleven selv opplever skolemiljøet.

Selv om sakene har ulik kompleksitet, er løsningen ofte det samme: Ta foreldrene på alvor, undersøk saken grundig, håndter saken raskt og vær tydelig i kommunikasjonen. Dette er også faktorer som er med å bidrar til å redusere sakenes kompleksitet. Det er vår erfaring at de aller fleste sakene som vokser seg store og vanskelige, er saker som ikke blir håndtert på en god måte i starten.

KONSMO SKOLE

Gjennomgangen vår tyder på at det er nokså store forskjeller i hvordan Konsmo skole har håndtert mobbehendelsene fra januar 2015 til sommeren 2017. Hovedbildet er at skolens håndtering har vært meget god det siste året, men meget bekymringsverdig før det. Både saksgjennomgang og tilbakemeldinger i intervjuer peker i samme retning.

De viktigste årsakene til endringene ser ut til å være skiftet i ledelsen ved skolen sommeren 2016, samt at skolen har gjort seg en del direkte erfaringer i de litt eldre sakene, der flere saker har endt med skolebytte.

De eldste sakene. Gjennomgangen vår tyder på at Konsmo skole i de eldste sakene er alt for sene med å fatte enkeltvedtak.

Skolene skal fatte enkeltvedtak snarest mulig¹. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret i den enkelte saken, men en vanlig norm er at enkeltvedtaket bør foreligge innen 30 dager etter at skolene har mottatt melding.

I den ene saken hadde foreldrene henvendt seg skriftlig til skolen en rekke ganger om utestengingsproblematikk, første gang tre år før vedtaket ble fattet. Skolen og foreldrene hadde hatt ulike oppfatninger av hvordan eleven hadde det på skolen. Derfor er det etter vår vurdering meget bekymringsverdig at skolen har tatt så lang tid før de undersøkte saken skikkelig, og fattet enkeltvedtak.

I to andre saker er tilbakemeldingene de samme: Vedtakene fattes lenge etter den første henvendelsen, gjerne ett til to år etter. I den ene av disse foretar ikke skolen noen formell undersøkelse og fatter heller ikke enkeltvedtak, før kommunen til slutt innvilger søknad

¹ I henhold til regelverk som gjaldt frem til 1. august, og som har vært vurderingskriterier her.

som skolebytte, drøyt halvannet år etter den første henvendelsen om en utrygg skolesituasjon. Denne saken er etter vår vurdering ikke like åpenbar som den første, ettersom henvendelsen også dreier seg om andre typer utfordringer. Samtidig fremgår det av dokumentene at eleven har vært utrygg på skolen over tid, noe skolen burde undersøkt nærmere.

Skolens strategi i disse sakene har vært å forsøke å forbedre situasjonen for elevene i form av ulike tiltak når problemene oppstod. Dette hadde ikke ønsket effekt. Skolen mener de valgte feil strategi i disse sakene, og at de heller burde vært tydeligere på et tidligere tidspunkt, og undersøkt sakene skikkelig.

Et viktig poeng med et enkeltvedtak (aktivitetsplan nå) er at det gir en avklaring mht. hvordan skolen vurderer saken, og hvilke fakta man bygger vurderingene på. Skolen må på denne bakgrunn ta stilling til om retten til et godt psykososialt miljø er oppfylt. Dette gir foreldrene en formell beslutning, som de kan godta eller klage på. Dermed blir ikke saken liggende å «drive», men den blir avklart og tydeliggjort. Et vedtak i en tidlig fase bidrar til at skole og foresatte vil kunne håndtere eventuelle uenigheter langt raskere. Dette er forhold som etter vår vurdering bidrar til å forhindre en eskalering i sakene.

Sakshåndtering i forbindelse med skolebyttene. Tre av vår utvalgte saker endte med skolebytte. Søknadene om skolebytte er fra henholdsvis januar 2015, mars 2015 og januar 2016. I den første saken innvilges ikke eleven skolebytte, i den andre saken får eleven først avslag, men etter Fylkesmannens klagebehandling, innvilges eleven skolebytte. I den siste saken, fra januar 2016, innvilges eleven skolebytte, fire dager etter søknaden.

Det er etter vår vurdering kritikkverdig at kommunen ikke behandlet de to første sakene som en skolemiljøsak, ettersom sakene helt tydelig dreier seg om et ugreit skolemiljø. I den ene saken fattet dessuten Konsmo skole aldri noe enkeltvedtak (med tiltak) forut for søknaden om skolebytte, noe som gjør det vanskelig å forstå avslaget. Det bør samtidig legges til at det har vært forhold ved sakene som har bidratt til å komplisere bildet for kommunen.

Det er likevel positivt at kommunen har endret denne praksisen i den tredje saken, og at saken ble behandlet såpass fort.

Vi er enige med Fylkesmannen at et skolebytte noen ganger kan være et riktig tiltak når elev og foreldre ikke lenger har tillit til skolen. Samtidig er vi av den oppfatning at skolebyttene kunne vært unngått dersom Konsmo skole hadde håndtert sakene på en bedre måte tidligere ([se faktadel](#)).

Vi deler også Fylkesmannens syn på at skolebyttesakene ikke ble godt nok undersøkt. Ettersom foresatte og skole hadde ulike oppfatninger, burde man spurt hva eleven selv

ønsket. Dette ble gjort i kommunens endelige behandling av den ene saken, etter påtrykk fra Fylkesmannen.

De nyeste sakene. To av partene har erfaringer med Konsmo skole før og etter skiftet i ledelsen. Begge gir uttrykk for at det har vært markant endring i hvordan skolen håndterer mobbehenvendelser.

Gjennomgangen av de nyeste sakene viser at **skolen nå** tar tak i sakene raskt, både mht. å kontakte foresatte etter en henvendelse og mht. å fatte enkeltvedtak. Tiltakene er tydelige, det samme er ansvarsdelingen, og tiltakene er tidfestede. Det er også gjennomført grundige og tillitsvekkende evalueringer i sakene, der både elev og foresatte medvirker i prosessen. Foreldrene er også veldig fornøyde med skolens håndtering av sakene.

Hovedforskjellen er at skolen nå er raskere på, får sakene raskere inn i et formelt spor, og kommuniserer bedre med de foresatte. Intervjuene tyder på at man er tettere på klassene og følger nøye med på klassemiljøet. De intervjuede merker også en holdningsendring i form av at man i større grad forsøke å komme til bunns i årsakene til hvorfor negative episoder skjer, og hvorfor barnas adferd får et slikt uttrykk.

Det har altså være en veldig positiv endring i hvordan Konsmo skole håndterer mobbehenvendelser.

Samtidig kan oppfølgingen av slike saker være meget ressurskrevende (møter, undersøkelse, vedtak (aktivitetsplan) og evalueringer og oppfølging etterpå). Det er etter vår vurdering viktig å legge til rette for at disse endringene implementeres i hele organisasjonen, slik at skolens håndtering av mobbehenvendelser ikke står og faller på rektor. Dess flere som er drillet i dette arbeidet i organisasjonen, dess bedre blir oppfølgingen og dess mer avlastning kan rektor få.

BYREMO SKOLE

Byremo skole får veldig gode skussmål fra de foresatte i saker der elevene har byttet skole, fra Konsmo til Byremo. De foresatte opplever at elevene blir meget godt ivaretatt på Byremo skole. Oppfølgingen oppleves som bra og kommunikasjonen med skolen er god: *På Byremo ser de «ansatte eleven», de tror på meg og handler.*

Ved Byremo skole er det tatt totalt tre enkeltvedtak i perioden høsten 2014 til sommeren 2017. I utgangspunktet ba vi om vedtak i perioden fra 2015 til sommeren 2017, men skolen sendte oss også et vedtak fra november 2014. Siden det har vært relativt få saker ved Byremo skole, har vi valgt å ta med denne saken.

Vi har sett nærmere på tre enkeltsaker ved Byremo skole. Selv om dette er et relativt lite datagrunnlag, tyder gjennomgangen av disse sakene på at Byremo skole har et klart forbedringspotensial mht. håndteringen av mobbehenvendelser.

Gjennomgangen vår tyder på at også Byremo **tar for lang tid før det fattes enkeltvedtak**, spesielt i to av sakene. I den tredje saken er dette vanskeligere å fastslå. Men tilbakemeldingene fra foreldrene indikerer at saken burde vært løftet opp på rektornivå tidligere.

I den ene saken tyder både elevvurderingsskjemaer og tilbakemeldingene fra foreldrene på at utestengingen har pågått periodevis, i flere år før skolen fattet enkeltvedtak. Til slutt gir foreldrene uttrykk for resignasjon av typen: Nå er det relativt kort tid igjen av skoletiden, det er bare å holde ut.

I den andre saken tar det for lang tid fra det varsles om utestengelse fra skolen og foreldrene henstiller om tiltak, til vedtak fattes (3-4 måneder). De foresatte forteller også at de har tatt opp dette med skolen i en årrekke, men at dette ikke har blitt skrevet ned.

Det kan virke som om skolen ikke har oppfattet de tidligste henvendelsene som henstillinger om enkeltvedtak. Et annet moment er at elevvurderingsskjemaene i den ene saken i all hovedsak indikerte at eleven trivdes på skolen, noe som er med på å gjøre det vanskelig for skolen å forstå situasjonen.

Skolene er pliktige til å behandle alle henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, fra elever eller foreldre, i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven². Terskelen for at noe er en henstilling er lav. Er skolen usikker på om det er en henstilling om tiltak, bør man raskt avklare hva de foresatte ønsker. En god og rask formell start i en sak vil kunne føre til en raskere bedring i saken, en bedre tillitsrelasjon mellom skole og foresatte, færre uklarheter, og mindre arbeid for begge parter.

FELLES

Også i de eldre sakene ved Konsmo skole er det tydelig at skolen ikke forstår om det er en henstilling om enkeltvedtak eller ikke, og om saken bør undersøkes.

I disse sakene burde skolene informert de foresatte om deres rettigheter i henhold til § 9a i opplæringsloven, på et tidligere tidspunkt. Dette er en del av veiledningsplikten (ihht. forvaltningsloven), og informasjon om rettigheter er et viktig grunnlag for å kunne avklare hvordan oppfølgingen bør være.

Samtidig ønsker vi å understreke at man ikke kan forvente at en skole fatter enkeltvedtak (lager aktivitetsplan, jf. nytt lovverk) hver gang foresatte tar kontakt vedrørende skolemiljøet. I løpet av et skoleår vil det være en rekke større eller mindre episoder eller hendelser vedrørende skolemiljøet. I enkelte tilfeller vil det være naturlig å løse sakene på trinn-nivå, uten at det utarbeides en aktivitetsplan (ihht. gjeldende lovverk).

² I henhold til gammel lov, som vi her vurderer skolene etter.

Men det kan være vanskelig å vite hvor grensen går. Dataene våre indikerer at de foresatte har sagt fra om et ugreit skolemiljø til kontaktlærer en del ganger, før de tar kontakt med rektor. Etter vår vurdering bør rektor som hovedregel være orientert/varslet i saker der krenkende adferd rapporteres/oppdages. Rektor har totalansvaret for skolen, er den som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak, og bør derfor ha kjennskap til dette.

I denne rapporten har oppmerksomheten vært rettet mot skolenes håndtering av enkelt-saker. Vi ønsker likevel å gi et **råd til foresatte** som opplever at barnet krenkes på skolen, basert på denne gjennomgangen: Meld raskt fra til skolen, gjør det skriftlig og involver rektor.

Tiltak. I likhet med Konsmo, har også Byremo skole satt i verk en del tiltak i de undersøkte sakene. I vedtaket eller aktivitetsplanen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse. I to av vedtakene fremgår det ikke tydelig hvordan Byremo skole vurderer situasjonen. Vedtakene inneholder relativt upresise tiltak, som etter vår vurdering i liten grad svarer på utfordringene som beskrives. Det kan godt tenkes at det er mangelen på stiltingtogen som gjør at skolens tiltak er upresise og lite målrettede.

Det vil være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk enkeltvedtak eller aktivitetsplan der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen (jf. skolemiljø udir – 3 – 2017). I den ene saken tok det lang tid fra krenkingen ble oppdaget til enkeltvedtaket ble fattet. Her vil det derfor vært naturlig å forvente en tydeligere beskrivelse og vurdering av saken og mer presise tiltak.

En hovedinnvending fra de foresatte er at skolen ikke konfronterer de som står for krenkelsene (og deres foreldre) for å få slutt på dette. Rektor forteller at de har gjort dette, men har valgt å ikke opplyse om dette fordi skolen har ansett dette som taushetsbelagte opplysninger.

Dette er etter vår vurderinger opplysninger som er naturlige og nødvendige å ta inn i et tiltak, og begrenses ikke av taushetsplikten. Vi hadde vært enige med skolen dersom tiltaket gjelder en annen elevs rettigheter eller plikter, som at en elev må bytte skole mot sin vilje, eller bortvises for å forhindre at en elev må bytte klasse. Men mange tiltak vil ikke kreve eget enkeltvedtak, selv om de gjelder andre elever. Eksempler på dette (som vi har hentet fra andre skoler) er stoppsamtaler med de med de involverte elevene, rektor har møte med deres foresatte og forteller at dette må stoppe, eller at de foresatte har stoppsamtaler med sine barn. Dette er opplysninger som fint kan stå i et vedtak eller en aktivitetsplan.

Et annet moment som er bekymringsverdig, er at flere opplever at det ikke nytter å si fra om mobbing. Dette gjelder to av sakene ved Byremo og de eldste sakene ved Konsmo. Partene i disse sakene opplever ikke å bli hørt, trodd eller tatt på alvor. De opplever tvert i mot å bli motarbeidet av skolen og beskriver kommunikasjonen med skolen som utmattende.

Etter vår vurdering kunne dette vært unngått dersom sakene hadde fått en bedre start, dvs. at skolene lang tidligere hadde undersøkt sakene skikkelig, fattet enkeltvedtak og satt inn egnede tiltak. Dette kunne skapt grobunn for en langt mer tydelig og ryddig kommunikasjon mellom skole og foresatte.

Det er liten tvil om at skolene har forsøkt ulike tiltak i flere av sakene. Det som imidlertid har vært problemet, er at disse som regel har hatt kortvarig effekt, samtidig som den grunnleggende uenigheten mellom partene har ligget der. Dette ser ut til å ha bidratt til en gradvis svekking av de foresattes tillit til at skolene skal få slutt på krenkelsene, samtidig som skolene opplever at de gjør det de kan for å få til dette. En tidligere inngripen i form av grundige undersøkelser, enkeltvedtak og målrettede tiltak ville etter vår vurdering kunne forhindret eskalering i sakene.

Intervjuene tyder på at også den øvrige **kommunikasjonen** med de foresatte har et klart forbedringspotensial. Det ser blant annet ut til at skolene har prøvd ut enkelte tiltak, uten at dette er blitt kommunisert til foreldrene eller dokumentert på skolen. Dette etterlater et inntrykk av at skolen ikke gjør noe. God og tydelig kommunikasjon med de foresatte er viktig, både i sakens første fase og mht. hva som skjer underveis. Alle sakene bør ha en **formell evaluering** etter en tid, der enten vedtaket videreføres/endres eller saken avsluttes. Tiltakene bør evalueres av skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av tiltakenes effekt og hva som eventuelt skal gjøres videre.

ANBEFALINGER

En nøkkelutfordring for kommunen fremover blir å sikre en bedre og likere håndtering av mobbesaker ved skolene.

1. Vi anbefaler kommunen og skolene å behandle mobbesaker raskt

Mange foreldre har høy terskel for å ta kontakt. Dersom skolen ikke håndterer henvendelsen raskt eller de opplever at de ikke blir tatt på alvor, er det betydelig risiko for at man starter en prosess der man ikke har tillit til hverandre.

I både den nye og gamle §9a legges det opp til at sakene skal håndteres snarest mulig, men dette får en tydeligere betoning i den nye paragrafen. Nå kan de foresatte kontakte Fylkesmannen etter en uke, dersom de ikke er fornøyd med det skolen gjør.

2. Vi anbefaler kommunen og skolene å undersøke mobbehenvendelser grundig. Dette er spesielt viktig i komplekse/vanskelige saker eller der skolen og partene i utgangspunktet vurderer sakene ulikt.

- Eleven bør medvirke i prosessen.
- Undersøkelsen kan eksempelvis pågå parallelt med tiltakene i planen

3. Vi anbefaler kommunen og skolene å være tydelige i kommunikasjonen med de foresatte i mobbesaker

God og tydelig kommunikasjon med de foresatte er viktig, både i sakens første fase og underveis i prosessen. Den nye paragraf 9A er mer eksplisitt mht. ansvarsdeling, tidfesting og evaluering av tiltaksplanen.

4. Vi anbefaler kommunen å etablere en fast praksis der rektor automatisk orienteres i saker om elevens psykososiale miljø som løses på trinnet.

Rektor bør som hovedregel være orientert i saker der krenkende adferd rapporteres/oppdages. Rektor har totalansvaret for skolen, er den som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak, og bør derfor ha kjennskap til sakene. Det bør også være informasjonsdeling den andre veien, fra ledelse til lærere/ansatte som har ansvar for oppfølging av elevene i det daglige.

5. Vi anbefaler kommunen å legge til rette for kompetansedeling mellom skolene i mobbesaker.

Konsmo skoles nye sakshåndteringspraksis kan opplagt deles med de andre skolene. Men det kan også være svært god læring i de negative eksemplene. Deling av erfaringer rundt slike saker vil kunne styrke kommunens samlede håndtering av mobbesaker, men det forutsetter at man ikke identifiserer enkeltpersoner. Involver gjerne også andre interne eller eksterne aktører i kompetansedelingsarbeidet, når det er behov for det.

6. Vi anbefaler at det legges til rette for at den positive endringen ved Konsmo skole, implementeres i hele organisasjonen.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen tar anbefalingene i rapporten til etterretning og vil følge disse videre opp.

Det er rådmannens ansvar på vegne av skoleeier (kommunestyret) å sikre at det er et forsvarlig system for å ivareta elevenes rettigheter i henhold til opplæringsloven. På bakgrunn av det som framkommer i rapporten, vil rådmannen ta initiativ til en fullstendig gjennomgang av det området som rapporten omhandler. Rapporten omhandler saker før lovendringen 01.08.17. Lovverket stiller nå strengere krav til skolenes behandling av mobbesaker. Gjennomgangen vil basere seg på nytt regelverk etter kapittel 9A i opplæringsloven og skal sikre at skolene og skoleeier har et forsvarlig system for å behandles saker i henhold til nytt kapittel 9A.

Selv om rapporten ikke omhandler forholdet mellom skolene og skoleeier representert ved rådmannen, ser rådmannen at systemet også må gjennomgås i forhold til ansvar og ansvarslinjer mellom skolene og skoleeier. I sin gjennomgang av klagesaker etter lovendringen 01.08.17 melder Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder at de ser følgende utfordringer i forhold til elevenes rettigheter etter opplæringsloven §9A:

Vi ser:

- *Skolene har satt i gang et informasjonsarbeid om nytt regelverk.*
- *Det er ikke utarbeidet aktivitetsplaner før Fylkesmannen kommer inn i flertallet av sakene.*
- *Den andre delen av dokumentasjonskravet synes å være krevende for skolene å oppfylle.*

Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen viser at mange kommuner har utfordringer i forhold til å ivareta elevenes rettigheter i forhold til ny §9A i opplæringsloven. Det understreker behovet også for oss til å foreta en helhetlig gjennomgang av området.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG KRITERIER

Formålet med denne undersøkelsen er å finne ut hvordan Audnedal kommune følger opp opplæringslovens bestemmelser om elevenes psykososiale miljø i et utvalg enkeltsaker. Prosjektet skal altså se på skolenes håndtering av mobbesaker. Prosjektet har en **hovedproblemstilling**: I hvilken grad håndterer skolene mobbesaker i tråd med opplæringsloven?

I august 2017 kom det nye regler om elevenes skolemiljø. **Ettersom våre saker er fra før lovendringen, blir de vurdert i lys av de gamle reglene. Disse kan oppsummeres slik:**

- Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø.
- Lovbrudd foreligger når denne retten ikke er oppfylt. Skolens forpliktelse ligger i å handle når skolen blir kjent med at elever ikke har et tilfredsstillende skolemiljø, eller å fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven når foreldre retter en henstilling til skolen med bekymring for elevers skolemiljø.
- Dersom ansatte ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev krenkes, skal vedkommende undersøke saken snarest og varsle skoleledelsen og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Skolen er forpliktet til å handle når skolen blir kjent med at elever ikke har et tilfredsstillende skolemiljø
- Ifølge forvaltningsloven må skolen sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak, noe som innebærer en utredning av de faktiske og rettslige forhold og vurderinger av disse. Skolen skal på dette grunnlag konkludere med om rettet til et godt psykososialt miljø er oppfylt.
- Skolen har en ubetinget plikt til å behandle alle henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, fra elever eller foreldre, i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Terskelen for at noe er en henstilling er lav.
- Vurderingen som ligger til grunn for om retten til godt skolemiljø er oppfylt eller ikke, skal være basert på elevens subjektive opplevelse.
- Dersom skolen er i tvil om en henvendelse fra foresatte eller elever er en henstilling, må skolen ta kontakt med disse for å avklare dette
- Skolen har en veiledningsplikt. En del av dette kan være å informere eleven/foreldrene om rettighetene
- Skolene skal fatte enkeltvedtak snarest mulig. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret i den enkelte saken, men en vanlig norm noen steder er at det bør foreligge innen 30 dager etter at skolene har mottatt melding
- Skolene skal evaluere tiltakene.
- Mobbesituasjonen skal følges inntil den opphører helt.
- Normal saksgang i en mobbesak når henvendelsen kommer fra elev eller foresatte, er følgende: Skolen undersøker denne nærmere, konkluderer og fatter enkeltvedtak med tiltaksplan. Tiltak iverksettes og etter en tid evalueres tiltakene.

- Informasjon. Selv om det må utvises et visst skjønn ut fra sakens alvor før skoleledelsen kobles inn, er hovedregelen at mobbing og vold alltid skal meldes

Metode og utvalg. En nærmere beskrivelse av revisjonskriterier, metode og utvalg finnes i vedleggsdelen.

2 KONSMO SKOLE

2.1 INNLEDNING

Gjennomgangen vår tyder på at det er **nokså store forskjeller i hvordan håndterer mobbehenvendelser**. Vi har valgt ut enkeltsaker i perioden januar 2015 til sommeren 2017. **Det var i alt syv saker ved Konsmo skole i denne perioden.**

Hovedbildet ved Konsmo skole er at skolens håndtering av mobbesaker har vært meget god det siste året, men at mobbehåndteringen har vært meget bekymringsverdig før det.

I kapitlene under går vi først inn på skolens håndtering av de nyeste sakene, og deretter de eldre sakene, dvs. de som primært er fra 2015 til første halvdel av 2016.

Det bør også legges til at det har vært en del komplekse saker ved Konsmo skole, der flere av elevene har tilleggsutfordringer og der det har vært enkelte konflikter på voksenplanet. I to av sakene oppfattet mor og far situasjonen ulikt og var til tider uenige om hva som burde gjøres. Dette er faktorer som kompliserer bildet og som kan gjøre sakene mer utfordrende å håndtere for skolen. Det er likevel slik at alle elever har rett til et trygt skolemiljø, og det er skolens ansvar å sørge for dette.

2.2 DE FIRE NYESTE SAKENE

Gjennomgangen av de nye sakene tyder på at Konsmo skole siden sensommeren 2016 og frem til tidlig høsten 2017 håndtert mobbehenvendelser på en meget god måte, i tråd med opplæringsloven §9a-3.

Både intervjuene og dokumentanalysen gir samme bilde: Skolen tar raskt tak i sakene, tiltakene ser ut til å ha god effekt og kommunikasjonen med de foresatte er tydelig.

De viktigste årsakene til endringene ser ut til å være skiftet i ledelsen ved skolen sommeren 2016, samt at skolen har gjort seg en del direktekjøpte erfaringer i de litt eldre sakene, der flere saker har endt med skolebytte.

Et eksempel på dette fra vår saksgjennomgang, som er betegnende for de tre sakene:

- Kontaktlærer forteller foresatte om at barnet deres har blitt plaget av medelever i skoletiden etter nyttår.
- Foresatt sender epost til rektor om dette og rektor ringer samme kveld.
- Det blir fattet vedtak en drøy uke etter henvendelsen. Vedtaket er tydelig på at retten til et godt psykososialt skolemiljø er brutt. Tiltakene er tydelige, ansvar for de ulike tiltakene er gitt, og tiltakene er tidfestet.

- Skolen kunne kanskje undersøkt saken bedre og skaffet til veie mer informasjon om saken, før vedtaket ble fattet. Men til skolens forsvar er de både raskt på og iverksetter konkrete tiltak, som både vil kunne sette en stopper for krenkingen og bidra til å få mer kunnskap om situasjonen.
- Det har blitt gjennomført tre grundige evalueringer av saken, de to første resulterer i videreføring/nye tiltak, mens saken blir avsluttet ved tredje evaluering, tre måneder etter vedtaket ble fattet. Evalueringene er grundig, tillitsvekkende og elev og foresatt medvirker i prosessen.

De foresatte gir også veldig gode tilbakemeldinger på skolens håndtering av sakene. Dette er med på å styrke inntrykket av at skolen håndterer sakene på en veldig god måte:

- Jeg fikk en fantastisk respons. Jeg ble oppringt samme dag som jeg tok kontakt. Jeg fikk høre at dette skulle skolen ta fatt i. Jeg ble fortalt at det kunne minne om mobbing, at de ville undersøke saken og fatte enkeltvedtak. Barnet mitt var veldig i fokus.
- Tiltakene var tydelige, konkrete og de virket.
- Saken er evaluert, med en helt konkret gjennomgang av hvert enkelt tiltak. Barnet mitt fikk spørsmål om hvert enkelt tiltak, det gjorde jeg også.
- Det har så mye å si at det er en dyktig leder som har et øye for dette. Vedkommende er veldig på, veldig god til å ta tak i ting raskt, selv om det er en liten ting.
- Jeg henvendte meg også til skolen tidligere, en stund før ledelsesskiftet. Jeg hadde hyppige samtaler med lærer og enkelte samtaler med ledelse. Barnet strevde sosialt og jeg opplevde ikke at skolen tok tak i dette, selv ikke når jeg gav uttrykk for at jeg ønsket det.
- Men med ny ledelse var det skolen som initierte samarbeidet.
- Jeg merket også en holdningsendring fra skolen sin side. Tidligere fikk vi telefoner hjem fra skolen om barnets manglende sosiale koder, om at eleven ikke hadde vært grei den dagen eller gjort noe som ikke var lurt å gjøre. Fra skolen ble det pekt på at det var viktig at vi snakket med barnet hjemme. Med ny ledelse var man opptatt av årsakene til at episodene hendte og at barnets adferd fikk et slikt uttrykk. Den store forskjellen jeg opplevde var at man i langt større grad prøver å forstå, mer enn å slå fast at dette var en adferd som ikke var ønskelig.
- På foreldremøtet i august i år informerte skolen grundig om endringene i opplæringslovens § 9a, med aktivitetsplikt osv.

I den andre saken blir det også pekt på at lærerne nå følger godt med og at det nå er en åpen-dør-policy i ledelsen, der alle kan banke på og si fra hvis det er noe. Det pekes også på at ledelsen er tettere på klassene og følger med på episoder som vedrører skolemiljøet. Det hevdes også at skolen og kontaktlærer har jobbet mye med klassemiljøet, og det er veldig bra. *«Jeg er kjempefornøyd med kontaktlærer.»*

I likhet med det ene eksempelet over, har også de foresatte i den fjerde saken erfaringer med Konsmo skole, før og etter lederskiftet. Også her ser det ut til å være en markant

endring i hvordan skolen håndterer mobbehenvendelser. Hovedforskjellen er at skolen nå er raskere på, får sakene inn i et formelt spor tidligere, og kommuniserer bedre med de foresatte.

Ifølge foreldrene hadde plagingen foregått lenge (noen år) før det ble fattet enkeltvedtak: *Eleven har til tider hatt et ugreit skolemiljø helt siden første klasse Hvert år hadde vi ekstra møter om saker som ikke var greie. Det var først når det ble skrevet et enkeltvedtak at vi følte at det ble tatt ordentlig på alvor.*

I dokumentene finnes det en del indikasjoner på at eleven tidvis har hatt et ugreit skolemiljø noen år før vedtaket ble fattet (verbal mobbing, fysiske krenkelsers), blant annet gjennom skolens observasjoner og gjennom korrespondanse mellom foresatte og skole/kommune. Det er episoder over flere år. Enkelte navn går igjen i episodene.

Hendelsene blir fulgt opp av skolen, primært gjennom samtaler med involverte, barn og foreldre: *«Det har vært tiltak før også, men vi føler ikke at problemene ble tatt på alvor, og det ble ikke fattet noe enkeltvedtak. Det var et markant skille etter enkeltvedtaket ble fattet»: «Det som har vært skolens fokus er at de prøver å følge med, ser hva som skjer, de gjennomfører litt avtalte ting innimellom, men det ble ikke satt i system, slik det ble gjort etter vedtaket».*

Foreldrene forteller at de og barnet ble kalt inn på bakgrunn av det barnet fortalte i etterkant av en episode i friminuttet. *«Barnets holdning på dette tidspunktet var: Det nytter ikke å si fra. Det blir ikke noe bedre.»* De foresatte forteller at de aldri ble introdusert for noe som het enkeltvedtak før dette. *«Vi har aldri hørt om at det eksistere noe enkeltvedtak, og har ikke fått informasjon om dette.»* De forteller videre at de opplevde en mye bedre skolehverdag i høst (etter enkeltvedtaket). *«Tidligere ville barnet vårt bytte skole, men har ikke lyst nå lenger».*

Dokumentgjennomgangen og intervjuene viser ganske tydelig at saken bedrer seg når den kommer inn i et mer formelt spor, dvs. det blir fattet enkeltvedtak. Utgangspunktet for dette er en episode der eleven blir plaget i friminuttet. Eleven sier dette har pågått over lang tid, i perioder. Det har ikke hjulpet når de skoleansatte skulle prøve å få slutt på dette.

Dagen etter avtaler rektor møte med foresatt og elev. Møtet finner sted fire dager etter og ti dager etter dette blir det fattet et enkeltvedtak, dvs. 14 dager etter episoden.

Det iverksettes en rekke konkrete tiltak (blant annet snakke med den som har krenket eleven, og dennes foreldre), og det er en klar ansvarsdeling og tidsavgrensning for tiltaket.

Tiltaket blir evaluert og avsluttet ca. en måned etter, men tiltakene fortsetter utover høsten. Det har vært en klar bedring, ifølge foreldrene. Den videre oppfølgingen av saken er også svært tillitsvekkende.

Foreldrene gir uttrykk for at de til tider var frustrerte, helt til skolen tok tak i saken, etter ledelsesskiftet. Foreldrene forteller at de bli møtt med større forståelse nå, og at skolen er blitt mye tydeligere på å utarbeide en tiltaksplan, handle og skrive referater etter sentrale møter i saken.

Foreldrene forteller at de opplevde at det tidligere var liten dialog mellom kontaktlærerne. «Barnet vårt byttet kontaktlærer flere ganger. Men de nye lærerne var ukjente med vårt barns utfordringer, de hadde ikke hørt noe om dette. Det ser ikke ut som det var noe system for å videreformidle informasjonen mellom kontaktlærerne.»

Det har vært en hendelse etter enkeltvedtaket hvor skolen har valgt å opprette en aktivitetsplan på bakgrunn av en hendelse, i tråd med nytt lovverk.

2.2.1 VURDERING

Gjennomgangen av de nyeste sakene viser at skolen det siste drøyet året har tatt tak i sakene raskt, både mht. å kontakte de foresatte etter en henvendelse og mht. å fatte enkeltvedtak. Tiltakene er tydelige, det samme er ansvarsdelingen og tiltakene er tidfestede. Det er også gjennomført grundige og tillitsvekkende evalueringer i sakene, der både elev og foresatte medvirker i prosessen. Foreldrene er også veldig fornøyde med skolens håndtering av sakene.

De viktigste årsakene til endringene ser ut til å være skiftet i ledelsen ved skolen sommeren 2016, samt at skolen har gjort seg en del dyrekjøpte erfaringer i de litt eldre sakene, der flere saker har endt med skolebytte.

2.3 DE TRE ELDSTE SAKENE

Alle de tre eldste sakene endte med skolebytte, fra Konsmo til Byremo skole. Under gjengir vi hovedinntrykket fra disse sakene.

2.3.1 DET TAR ALT FOR LANG TID FØR DET FATTES VEDTAK

Skolene skal fatte enkeltvedtak snarest mulig. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret i den enkelte saken, men en vanlig norm noen steder er at enkeltvedtaket bør foreligge innen 30 dager etter at skolene har mottatt melding³.

Gjennomgangen viser ganske tydelig at det tar alt for lang tid før det fattes enkeltvedtak i sakene (flere år). Dette pekes det på i flere av intervjuene også.

³ Jf. gamle regler. I 2016 gjennomført vi en lignende forvaltningsrevisjon i Hå kommune. Ifølge Hås retningslinjer bør enkeltvedtaket foreligge innen 30 dager fra skolene har mottatt melding

I den ene saken viser korrespondansen mellom skolen og hjemmet at de foresatte har henvendt seg til skolen en rekke ganger om utestengingsproblematikken, lenge før juni 2015, da det blir fattet vedtak.

Foresatte har i denne saken tatt vare på en del korrespondanse mellom skolen og hjemmet. Den viser at de foresatte har henvendt seg en rekke ganger om utestengingsproblematikken, lenge før juni 2015. Det er etter vår vurdering meget bekymringsverdig at skolen har tatt så lang tid før de har undersøkt saken og fattet enkeltvedtak.

Bare i 2012 finner vi tre henvendelser fra foreldrene til skolen om utestenging/mobbing⁴. I midten av august 2012 henvender foresatt seg til kontaktlærer om utestengingsproblematikken og at barnet gruet seg til å gå på skolen. Det refereres også til negative opplevelser rett før sommerferien.

Tidlig i 2013 får elev oppfølging fra ekstern ressursperson, men etter noen dager konkluderer foresatte med at eleven ikke har behov for slik bistand.

Det er flere skriftlige henvendelser fra foreldrene i 2013 og 2014. Skolen viser til at de arbeider med skolemiljøet og at de arbeider med en del generelle klasse miljøtiltak.

I januar 2014 kommer det en epost fra foresatt til kontaktlærer (men der foresatt i begynnelsen av eposten både hilser til rektor og kontaktlærer). De foresatte gjentar at de har et barn som føler seg utenfor klassen blant elevene og forteller at de andre elevene snur seg vekk når barnet kommer bort. Rektor svarer to dager senere, og viser til at regnbueprosjektet snart skal starte opp. Det vises også til andre tiltak knyttet til andre utfordringer. Rektor skriver at de observerer barnet sammen med medelevene i klassen og i friminuttene. «*Vi observerer at eleven er sammen med medelever i klassen i friminuttene. Vi ser eleven aldri alene.*»

I resten av 2014 er det en del epostkorrespondanse mellom foresatte og skolen og enkelte møter. Det er tydelig at foreldre og skole har ulike oppfatninger av elevens skolemiljø. De foresatte stiller spørsmål med observasjonsmetoder og gir uttrykk for bekymring for elevens læring. Det uttrykkes også skepsis til et samtaletilbud eleven har fått. Foresatt spør i den ene eposten: *Hva hjelper det mot et bedre klasse miljø og bedre skolemiljø for eleven?*

Høsten 2014 undersøkes miljøet i klassen og det settes det inn en del klasse miljøtiltak, som elevsamtaler og gruppesamtaler.

Utover våren er situasjonen vanskelig for eleven. Skolen bruker kartleggingsverktøyet Innblikk, for å få et best mulig bilde av situasjonen. Dette ble fulgt opp sensommeren 2015, av en ny ekstern fagressurs og en intern fagressurs, begge som tiltak for eleven.

⁴ Eposter mottatt av de foresatte.

Det siste brevet vi finner fra de foresatte før enkeltvedtaket (som fattes i juni 2015) er fra mai samme året: *Barnet sover dårlig, jeg får ikke barnet ut av døra*. I brevet skriver de foresatte at nok er nok, og at det har pågått i lang tid. De skryter av samtaler eleven har fått, men stiller spørsmål ved om det bare er deres barn som trenger hjelp. I brevet står det at lærer *«gjør en fantastisk jobb med klassen og ser hvert enkelt barn.»* Men foresatt peker samtidig på at det har vært voksne inne i klassen før, *«som har valgt å ikke se»*.

Skolen fatter enkeltvedtak i juni 2015, i etterkant av et samarbeidsmøte. Her orienteres det om ulike klassemiljøtiltak, som inkludering, omgangsform og bruk av sosiale medier. I referatet gjentas det som foreldrene har påpekt i en rekke henvendelser. Barnet opplever utestenging, og har det periodevis vanskelig og periodevis greit. I referatet står det: *«Barnet gruer seg til å gå på skolen nå og tenker mye på hva som kan skje i løpet av neste skoledag, får vondt i hodet, sover dårlig, og mor har vansker med å få eleven på skolen»*.

Saken har ingen formell evaluering, men enkelte observasjoner/samtaler gjort av skoleansatte september-oktober 2015 indikerer at eleven har det greit på skolen. I januar 2016 søker de foresatte om skolebytte (mer om dette under). Her står det at mange tiltak har vært prøvd, men at utestengningen stadig vender tilbake igjen.

Skolen ser også ut til å ha fattet enkeltvedtak for sent i de to andre sakene, selv om dokumentasjonen ikke er like tydelig her.

I sak nummer to forteller den ene foresatte at vedkommende første gang tok kontakt om mobbing cirka et par år før vedtaket. Dette ble hovedsakelig gjort per telefon til rektor, men det finnes ikke dokumentasjon fra disse henvendelsene, før i januar 2014.

I slutten av januar 2014 mottar skolen en epost. Her forteller foresatt om at barnet har blitt utsatt for en krenkende handling, som barnet opplever som mobbing.

Det ble på dette tidspunktet ikke gjennomført en formell undersøkelse eller fattet et formelt enkeltvedtak, men skolen har loggført dette i sitt skjema for henvendelse til skolen angående elevenes skolemiljø. I skjemaet står det en del om hva skolen har foretatt seg, blant annet samtaler med den som har krenket, at denne skal beklage seg, foresatte er kontaktet og det har vært et møte mellom de foresatte på skolen. Elevene vil bli videre fulgt opp med samtaler og observasjon.

Skolen har skrevet en rekke datofestede logger for hele skoleåret 2014/2015, noe som tyder på at skolen følger tett med på barnets utvikling. Skolen har i **samme tidsrom også loggført en rekke samtaler/møter** med eleven og de foresatte. Men vi finner ikke noen tilsvarende logger for våren 2014, dvs. like etter skolens første *«behandling»* av saken. Fra skolen får vi opplyst at dette skyldes at kontaktlærer var sykemeldt. Det hevdes videre at det var tett dialog mellom skole, elev og foresatte, også våren 2014.

I midten av oktober 2014 sender foresatt en søknad om skolebytte. Denne ble deretter trukket⁵.

Ifølge skolen har ulike eksterne aktører vært involvert for å forsøke å bedre elevens situasjon, i skoleårene 2013/2014 og 2014/2015⁶. Tiltakene ble etter en periode avvirket, etter ønske fra den ene foresatte⁷.

I slutten av oktober 2014 fattes det et enkeltvedtak. I vedtaket refereres det til samtaler, sms'er, samt samarbeidsmøte en knapp uke i forkant, som foranledningen til vedtaket. Skolehverdagen oppleves som lite tilfredsstillende og barnet føler seg mobbet. Eleven trives i klassen, men friminuttene er ikke greie.

Det blir satt i verk en del tiltak med en nokså klar ansvarsdeling. Vedtaket er ikke tidfestet, men gjelder inntil det psykososiale skolemiljøet vurderes som tilfredsstillende for eleven.

Etter vedtaket har kontaktlærer hatt ukentlige samtaler og barnet ble stadig spurt hvordan vedkommende hadde det (jf. logger). Loggene tyder på at det skjer enkelte negative hendelser, men at det psykososiale skolemiljøet bedrer seg, spesielt i slutten av november og desember. En logg fra 01.12 tyder på at det har vært et godt møte mellom kontaktlærer, mor og far, og at «*de vil at barnet skal gå på Konsmo skole*».

Skolens personal opplever at barnet har forandret seg merkbart etter nyttår, noe den første loggen fra **tidlig i januar 2015** også tyder på. Barnet vil blant annet ikke lenger snakke med kontaktlærer og uttrykte at årsaken var at kontaktlærer ikke ville tillate at skolebytte. Den ene foresatte søker samme dag om skolebytte for barnet.

Sak nummer tre dreier seg om en elev som opplever utrygghet i spesielle situasjoner, helst i skolesammenheng. Det første dokumentet vi har fått tilgang til er fra november 2013, er et brev fra den ene foresatte.

I brevet står det at eleven uttrykker sterk mistriivsel med tanke på å gå på skolen og også skolearbeid. «*Slik jeg ser det, kommer utfordringene av prestasjoner og det å gå inn i felles regler. Dette er jo ting som er umulig å unngå i skolen.*» Men dersom eleven blir stimulert på andre områder, tenker den foresatte at det vil bli lettere i situasjonene som er krevende nå. I brevet vises det også til en del andre type utfordringer som eleven har, og at eleven ikke er trygg nok på lærerne.

Den foresatte ber om tilrettelegging for å trygge eleven, tilrettelagt frihet, bekreftelse av identitet, aktivisering i friminutt osv. Foresatt skriver at vedkommende ønsker tiltak i

⁵ Vi har ikke mottatt denne, men den er referert til i et oversendelsesbrev fra kommune til Fylkesmann. Det er bekreftet fra de foresatte at søknaden ble trukket.

⁶ Det er bare ett av disse tiltakene vi finner dokumentasjon på, de andre er referert til i ulike skriv. Vi er også usikre på de eksakte tidspunktene for tiltakene.

⁷ Jf. de samme dokumentene.

forhold til disse tingene. «Jeg kjenner på at tiltak må komme ganske kjapt, for skolen er veldig utfordrende for barnet mitt nå. Jeg får så godt som daglig tilbakemelding om at barnet mitt ikke orker mer.»

Møtereferater fra de første månedene av 2014 indikerer et høyt fravær, at eleven blir bekymret rett utenfor skolen, og at eleven en del dager ikke orker å gå på skolen. Men skolen foretar ingen formell undersøkelse og fatter heller ikke noe enkeltvedtak.

Eleven får en egen tiltaksplan i februar 2014, tre måneder etter henvendelsen (ikke enkeltvedtak)⁸. Tiltaksplanen skal bidra til å gjøre det lettere for eleven å gå på skolen. Dette er i praksis enkelte punkter som ble satt opp i et samarbeidsmøtet i februar 2014, og ble ytterligere videreutviklet høsten 2014⁹. Tiltaksplanen skal gjøre det lettere for eleven å gå på skolen. Planen inneholder åtte punkter, som at kontaktlærer skal samtale med elev om hverdagslige ting, gi elev positive klapp på skulderen, observasjon av aktivitet i friminutt osv.

I referat fra samarbeidsmøte mot slutten av oktober 2014 står det at skolen følger opp tiltaksplanen. Skolen observerer en aktiv og glad elev som deltar positivt når vedkommende er på skolen. Elev får ukentlige samtaler med kontaktlærer. Den ene foresatte er kritisk til skolen, og mener at ting ikke blir fulgt opp. Foresatt ønsker tydeligere tilbakemeldinger om hvordan tiltakene er gjennomført.

I ulike referater og henvendelser er det tydelig at barnet opplever utrygghet i spesielle situasjoner, helst i skolesammenheng. Det skinner også gjennom at elev og foresatt mener at skolen ikke evner å gi eleven god nok støtte og forståelse til å gi en trygg skolehverdag.

Det er flere samarbeidsmøter denne høsten/vinteren tyder på at skole og foresatt vurderer situasjonen ulikt. Skolen ser en elev som trives og har det bra på skolen, foresatt ser et barn som ikke har det bra på skolen og som har en utfordrende skolehverdag. De to foresatte har også litt ulike synspunkter i saken; den ene mener at utestengingsproblematikken er større enn det skolen ser og påvirker elevens adferd negativt, mens den andre er opptatt av det som motiverer eleven til å gå på skolen

Fra høsten 2014 til sommeren 2015 fulgte skolen opp sin egen tiltaksplan med ukentlige rapporter til de foresatte om hvordan tiltakene ble fulgt opp, herunder hvordan uken hadde vært og hvordan skolen vurderte elevens situasjon. Det ble også satt inn et klassemiljøtiltak i denne perioden, og man fikk også bistand fra en ekstern fagperson.

Det fattes aldri et enkeltvedtak ved Konsmo skole i denne saken. Tidlig i mars 2015 sender den ene foresatte brev om skolebytte, fra Konsmo til Byremo skole (se under).

⁸ Tiltakene er ikke forankret i et eget enkeltvedtak, som innebærer en undersøkelse av faktiske og rettslige forhold og vurderinger av disse (jf. forvaltningsloven).

⁹ Vi har kun sett referatet fra høsten 2014.

2.3.2 SAKSHÅNDTERING I FORBINDELSE MED SKOLEBYTTENE

Alle de tre sakene førte til skolebytte, fra Konsmo til Byremo skole. Her går vi nærmere inn på skolens behandling av skolebyttene.

Søknadene om skolebytte er henholdsvis januar 2015, mars 2015 og januar 2016. I den første saken innvilges ikke eleven skolebytte, i den andre saken får eleven først avslag, men etter Fylkesmannens klagebehandling, innvilges eleven skolebytte. I den siste saken, fra januar 2016, innvilges eleven skolebytte, fire dager etter søknaden.

I alle søknadene gir foreldrene uttrykk for at de ønsker skolebytte fordi elevene ikke har det godt på Konsmo skole, og fordi de ønsker at elevene igjen skal få et trygt skolemiljø. I den ene saken forteller foresatt at barnet har vært mer lukket og grått de siste to kveldene og vil ikke tilbake til skolen. Eleven har ikke lenger tillit til at foreldre og skole kan hjelpe vedkommende. Foresatt i en av de andre sakene gjentar misforholdet mellom det barnet forteller hjemme, og det skolen forteller: *Barnet har gått lenge med en forventning om at ting skal bli bra på skolen, men har mistet troen på det.*»

Ønsket om skolebytte blir i de to avslagene ikke vurdert som et tiltak for å sikre et trygt skolemiljø for de elevene. Begrunnelsen for avslagene er at kommunen praktiserer nærskoleprinsippet jf. opplæringsloven § 8-1 og kommunens strenge linje for skolebytter.

Det pekes videre på at § 8-1 åpner opp for at eleven etter søknad kan tas inn på en annen skole enn den eleven sokner til. Skolesjef henviser til kommunens «*Retningslinjer for skoletilhørighet og konsekvenser for skoleskyss*», datert desember 2013. Det refereres videre til at det i retningslinjene står at kommunen skal legge seg på en streng linje mht. ønsker om skolebytte. Ifølge retningslinjene kan det innvilges skolebytte dersom ett eller flere forhold oppsatte forhold er til stede. Et av kriteriene berører elevenes psykososiale miljø på skolen: «*Eleven har over tid ikke hatt tilstrekkelig sosial utvikling.*» Den andre foresatte er dessuten i mot skolebytte, i to av sakene.

Etter noen runder mellom foresatte og skole, ender saken hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen ber i den ene saken kommunen om å foreta undersøkelser. Dette er drøyt to måneder etter søknaden om skolebytte. Fylkesmannen kan ikke på bakgrunn av dokumentasjonen som er innsendt, avgjøre om barnets vansker og store skolefravær handler om skolemiljø eller forhold utenfor skolen. Siden det er så store motsetninger mellom den ene foresatte og kontaktlærers/skolens oppfatninger av elevens forhold til skolen, vil det være hensiktsmessig at samtalen blir gjennomført av noen utenfra, som både foresatt og barn har tillit til. Fylkesmannen ber om at det blir gjennomført en samtale med eleven snarest mulig og at konklusjonene oversendes Fylkesmannen.

To og en halv måned etter dette fatter Fylkesmannen sitt endelig vedtak: Eleven får tilbud om å bytte til Byremo barneskole, fra høsten 2015, dersom eleven selv ønsker det.

Fylkesmannen gir videre skolen honnør for at de har arbeidet med inkludering og samhold i klassen og at det hentes inn ekstern hjelp for relasjonsbygging fra kommende skoleår. Fylkesmannen mener det vil bli vanskelig å gjenopprette tilliten mellom barn og de voksne i løpet av kort tid og konkluderer med at retten til et godt skolemiljø ikke er oppfylt. Risikoen for at eleven vil kunne utvikle skolevegring tilsier at eleven bør få bytte skole og komme i et nytt miljø, hvis vedkommende ønsker det selv. **Fylkesmannen mener i dette tilfellet at tilbud om skolebytte er å anse som et tiltak i forbindelse med elevens psykososiale skolemiljø.**

Skolesjef vedtar skolebytte i midten av august 2015, fem måneder etter søknaden ble sendt. Elev gir i samtale med ekstern fagperson uttrykk for at eleven ønsker skolebytte.

I den andre saken får foresatt avslag, men det blir likevel et skolebytte, fordi foresatt flytter til et sted i nærheten av Byremo skole. I midten av mai ber likevel Fylkesmannen om å vurdere saken fordi barnet «... har blitt mobbet i tre år og at skolen har håndtert mobbesaken så dårlig at vi har måttet flytte.»

I den endelige behandlingen konkluderer Fylkesmannen med at saken ikke er så godt opplyst som den kunne vært med grundigere «avhør» av barnet¹⁰. «Vi legger likevel til grunn at det er mest sannsynlig at eleven ikke hadde oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø, som var egnet til å fremme helse, trivsel og læring. De tiltakene som skolen satte i verk var ikke egnet til å endret barnets holdning til medelevene og de voksne på skolen. Vi har ikke tatt stilling til om årsaken ligger innenfor eller utenfor skolen så lenge eleven ikke hadde det bra på skolen. Eleven var selv fast bestemt på at vedkommende ikke ville gå på Kongsmo skole lenger, og det kan i seg selv ha vært medvirkende og hemmende på en positiv utvikling som ellers kunne ha skjedd gjennom skolens tiltak.

Skolen har vist at de har jobbet hardt med å inkludere eleven og hjelpe denne til å bli trygg og føle seg inkludert på skolen. Likevel ble forholdet mellom skole og hjem fastlåst. Vi forstår at skolen ikke ønsker å gi opp (noe skolen har gitt uttrykk for flere ganger, vår anm.), og det er bra. Men i noen tilfeller kan det likevel være slik at skolebytte kan være et riktig tiltak når elev og foreldre ikke føler tillit til skolen, og etter at skolen over tid har forsøkt å bygge opp det psykososiale miljøet rundt eleven, uten å lykkes i å gi eleven tilstrekkelig trygghet.»

I den tredje saken innvilger kommunen eleven skolebytte til Byremo skole, fire dager etter søknaden blir sendt. Det innvilges gratis skoleskyss. Rådmannen skriver i vedtaksbrevet at skolen har jobbet hardt med å håndtere utfordringene, og at det har vært gjennomført flere tiltak på systemnivå, klassenivå og elevnivå. Samtidig erkjennes det at tiltakene ikke har gitt tilstrekkelig virkning på det psykososiale miljøet for eleven.

¹⁰ Dette er nesten et år etter søknad om skolebytte, men den lange saksbehandlingstiden skyldes at eleven allerede hadde byttet skole.

I slutten av januar sender de foresatte i den tredje saken brev til Fylkesmannen. De ønsker ikke at flere elever skal bli behandlet på samme måte som deres barn. Foreldrene mener skolen ikke har ivaretatt eleven godt nok, og mener at problemene er individforklart, og ikke har satt dem i sammenheng med voksen- og elevmiljøet på skolen. Fylkesmann svarer i slutten av februar at de vil følge opp overfor kommunen, men vil i første omgang avvente svaret fra kommunen til de foresatte.

2.3.3 FORESATTES OPPLEVELSER AV SKOLENS HÅNDTERING

I punktene under gjengir vi kort det vi mener er hovedtilbakemeldingene fra de foresatte som har fremmet de tre sakene overfor skolen, utover det som er nevnt over. Men før vi gjengir disse, ønsker vi også å få frem at en av de andre foresatte peker på at saken ikke var enkel å håndtere for skolen, mens en annen gav uttrykk for at skolen håndterte saken greit, og forsøkte å løse ting og rydde opp når negative episoder skjedde. Men hovedtilbakemeldingene var følgende:

- Det tok alt for lang tid før skolen tok skikkelig fatt i saken
- Vi forventet hjelp når vi tok kontakt, men fikk lite.
- Skolen har prøvd en del tiltak, men de har ikke hatt effekt i form av varig bedring.
- Vi var uenige med skolen om hvordan barnet har det. Vi fikk tilbakemeldinger om at barnet er jevnt over positiv og blid, populær, flink til å si i fra, og det i tillegg gikk fremover. Dette var det motsatte av hva vi merket. Ifølge skolen merket vi problemer for det meste bare hjemme.
- Skolen var uenige, de sa at de var «på» elevene og mente de andre elevene ikke hadde mulighet til å mobbe. De trodde ikke på det jeg fortalte om eleven.
- Samarbeidet med skolen oppleves som utmattende, det «spiser opp alt av energi». Man vil så gjerne forklare så det blir forstått og elev får hjelp, men skolen har bare tatt fatt i elev/families svakhet, og problemer bare øker. Et godt samarbeid med positive tiltak gir frukter. På Konsmo skole ble problemene større dess mer kontakt en tok med skolen.
- Konsmo skole har i stor grad individualisert barnets problemer, dvs. at det først og fremst er eleven som har utfordringer, og at det ikke er utfordringer med skolemiljøet. Skolen har vært for lite flinke til å «se» barnet vårt. De så aldri elevenes behov, men fokuserte på feilene eller manglene.
- Vi prøvde og prøvde. Så kom jeg til et punkt: Enten må du akseptere tingene slik de er, eller så må du bytte skole. Vi valgte å bytte skole.
- Etter fjorten dager på Byremo skole opplevde eleven mer tilhørighet der, enn fire år på Konsmo. Eleven stortrives.
- Eleven har fått det bra på Byremo skole. Dette har sammenheng med at de voksne på skolen «ser» barnet og har tatt tak i utfordringene. Eleven ble oppmuntret til det eleven er god til.
- På Byremo ser de «ansatte eleven», tror på meg og handler. De ringer og tar kontakt hvis det er noe. Det er ikke sånn at vi må stå på et halvt år først.

- Vi merker mange positive trekk ved elevens adferdsmønster etter skolebytte.

I gjennomgangen ble vi gjort oppmerksomme på at det har vært flere skolebytter fra Konsmo til Byremo de siste årene, og at dårlig skolemiljø/vedvarende mobbing har vært en årsak til dette. Vi valgte å intervju en av disse, for å høre undersøke hvordan de opplevde mobbehåndteringen ved Konsmo, men vi har ikke gått dypere inn i saken. Skolebyttet i denne saken kom i 2013, i forbindelse med at familien flyttet, men det var ikke Konsmo skoles mobbehåndtering som var årsaken til flyttingen. Denne saken pågikk spesielt i skoleåret 2011/2012 og frem til flyttingen.

Tilbakemeldingen i denne saken er veldig lik tilbakemeldingene i de andre sakene. Foresatt: Skolen tok ikke skikkelig tak i saken, barnet opplevde at det ikke nyttete å si fra, og det var mye fokus på at barnet måtte endre adferd for at det skulle bli slutt på mobbingen. De foresatte syntes det var et stort pluss å bytte skole, forskjellen var enorm. Dersom det skjedde noe, ble det tatt tak i med en gang.

2.3.4 SKOLENS SYNSPUNKTER

Som det framgår av saksgjennomgangen over, er det satt i verk en del tiltak i de ulike sakene, for å søke å bedre situasjonen for elevene. Skolen hevder at de har iverksatt mange og omfattende tiltak i sakene. De har også fått ekstern hjelp i noen av sakene, enten fra etater i kommunen eller fra eksterne aktører.

Ifølge skolen var sakene i seg selv kompliserte. Det som kompliserte to av sakene ytterligere, var at mor og far tidvis oppfattet sakene ulikt, og var til tider uenige om hva man skulle gjøre.

Fra skolen får vi opplyst at de i flere av disse tilfellene oppfattet situasjonen og de faktiske forholdene annerledes enn de foresatte. Skolens strategi var å forbedre elevenes situasjon gjennom ulike tiltak, når problemene oppstod.

Samtidig er de skoleansatte og rektor veldig tydelige på at de valgte feil strategi i disse sakene; det var feil å sette i verk tiltak underveis for å avhjelpe situasjonen. Dette viste seg å ikke ha ønsket effekt. De skoleansatte mener de burde vært tydeligere på et tidligere tidspunkt, og undersøkt sakene skikkelig, og deretter tatt enkeltvedtak. Dette omtales som en bitter lærdom fra disse sakene: «I dag er vi mye tydeligere og mer profesjonelle.»

2.3.5 VURDERING

Konsmo skole har i flere saker vært alt for sene med å fatte enkeltvedtak. Etter vår vurdering ville en raskere formell inngripen i form av en grundig undersøkelse, et enkeltvedtak og en god oppfølging av dette, kunne forhindre skolebyttene.

Dette kan man selvsagt aldri være sikker på, men det er liten tvil om at en god formell start i disse sakene ville kunne bidratt til en tydeliggjøring av skolens vurdering av sakene, noe som igjen ville skapt en bedre grobunn for mer målrettede tiltak, og for god kommunikasjon mellom skole og hjem.

I den ene saken hadde foreldrene henvendt seg skriftlig til skolen en rekke ganger om utestengingsproblematikk, første gang tre år før vedtaket ble fattet. Skolen og foreldrene hadde har hatt ulike oppfatninger av hvordan eleven hadde det på skolen. Derfor er det etter vår vurdering meget bekymringsverdig at skolen har tatt så lang tid før de undersøkte saken skikkelig, og fattet enkeltvedtak.

I to andre saker er tilbakemeldingene de samme: Vedtakene fattes lenge etter den første henvendelsen, gjerne ett til to år etter. I den ene av disse foretar ikke skolen noen formell undersøkelse og fatter heller ikke enkeltvedtak, før kommunen til slutt innvilger søknad som skolebytte, drøyt halvannet år etter den første henvendelsen om en utrygg skolesituasjon. Denne saken er etter vår vurdering ikke like åpenbar som den første, ettersom henvendelsen også dreier seg om andre typer utfordringer. Samtidig fremgår det av dokumentene at eleven har vært utrygg på skolen over tid, noe skolen burde undersøkt nøyere.

Skolens strategi i disse sakene har vært å forsøke å forbedre situasjonen for elevene i form av ulike tiltak. Samtidig erkjennes det fra skolen at de valgte feil strategi i disse sakene; det var feil å sette i verk tiltak underveis for å avhjelpe situasjonen. Dette hadde ikke ønsket effekt. De mener de burde vært tydeligere på et tidligere tidspunkt, og undersøkt sakene skikkelig, og på dette grunnlag, fattet enkeltvedtak.

Det er tydelig at skolen enkelte ganger ikke forstår om det er en henstilling om enkeltvedtak eller ikke, og om saken bør undersøkes. Skolen har en ubetinget plikt til å behandle alle henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, fra elever eller foreldre, i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.¹¹ Terskelen for at noe er en henstilling er lav.

Er skolen usikker på om det er en henstilling om tiltak, bør man raskt avklare dette med de foresatte. En god og rask formell start i en sak vil sannsynligvis føre til en raskere bedring i saken, en bedre tillitsrelasjon mellom skole og foresatte, færre uklarheter, og mindre arbeid for begge parter.

Tilbakemeldingene fra de foresatte tyder på at skolen heller ikke har oppfylt sin veiledningsplikt i henhold til forvaltningsloven, i flere av sakene. Gjennomgående synes vi skolen langt raskere burde avklart hva foreldrene ønsket, og informert dem om hva som er deres rettigheter i disse sakene. Er skolen usikre på om de foresattes henvendelse er en henstilling om tiltak, bør skolen raskt avklare dette med de foresatte. Dette er en del av

¹¹ I henhold til gammel lov, som vi her vurderer etter.

veiledningsplikten, og informasjon om rettigheter er et viktig grunnlag for å kunne avklare hvordan oppfølgingen bør være.

Et ytterligere forhold som gjør to av sakene vanskelige for skolen, var at mor og far oppfattet situasjonen ulikt og var til tider uenige om hva som burde gjøres. Da er det viktig å ha klart for seg at det er **elevens subjektive oppfatning av skolemiljøet som skal legges til grunn**, noe som er tydelig betont, både i den nye og gamle § 9a i opplæringsloven. Vurderingen av hvorvidt elevens rett til et godt psykososialt miljø gjøres med utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse. Noen tåler mer, andre tåler mindre. Og selv om ikke skolen ser det samme som de foresatte eller er uenige med de foresatte, er det skolens plikt å gjennomføre en grundig undersøkelse av elevens skolemiljø, for å undersøke hvordan eleven selv opplever skolemiljøet.

Et annet moment som er fremhevet i den nye paragrafen er at elevmedvirkningen skal styrkes. Gjennomgangen vår tyder på at elevene i for liten grad har medvirket i de gamle sakene.

Skolebytte. Det er etter vår vurdering kritikkverdig at kommunen ikke behandlet de to første sakene som en skolemiljøsak, ettersom sakene helt tydelig dreier seg om et ugreit skolemiljø.

Det er positivt at kommunen har endret denne praksisen i den tredje saken, og at saken ble behandlet såpass fort.

Vi er enige med Fylkesmannen at et skolebytte noen ganger kan være et riktig tiltak når elev og foreldre ikke lenger har tillit til skolen.

Samtidig er vi som nevnt av den oppfatning at skolebyttene kunne vært unngått dersom Kongsmo skole hadde håndtert sakene på en bedre måte tidligere. En av hovedutfordringene i noen av disse sakene er at foresatte og skolen er uenige om hvordan elevene har det på skolen. Skolen sier det går fint, mens de foresatte beskriver et veldig utrygt skolemiljø. Skolen forsøker med symptomlindring, i form en del tiltak, samtidig som den grunnleggende uenigheten ligger der, og øker i omfang. Dette fører til at tilliten mellom partene svekkes. Etter vår vurdering ville en tidlig inngripen i form av en grundig undersøkelse og et enkeltvedtak kunne forhindre en eskalering i sakene.

Et godt eksempel på dette er den ene saken som er omtalt her. I denne saken peker skolesjefen i skolebyttevedtaket på at skolen har arbeidet hardt med å håndtere utfordringene, og at det har vært gjennomført flere tiltak på system-, klasse-, og elevnivå. Dette stemmer til dels, men systematikken og grundigheten i sakshåndteringen har manglet. I denne saken ble vedtaket fattet tre år etter foreldrene første gang henvendte seg om utestenging/mobbing. Dette er forhold som er med på å svekke skolens evne til å sette inn målrettede tiltak for å få slutt på krenkelsene, og som er med på å skape mistillit til skolen.

Et enkeltvedtak skaper et formelt grunnlag for å avgjøre om retten til et godt psykososialt miljø er oppfylt. Vedtaket klargjør hvordan skolen vurderer saken, og hvilke fakta man bygger på. De foresatte får samtidig muligheten til å klage, dersom de er uenige i skolens vurderinger eller tiltak. Kort sagt: Et vedtak i en tidlig fase ville derfor kunne bidratt til at skole og foresatte håndterte en eventuell uenighet på et langt tidligere tidspunkt. Dette er forhold som etter vår vurdering bidrar til å forhindre en eskalering i sakene.

Vi deler også Fylkesmannens syn på at sakene ikke ble godt nok undersøkt. Ettersom foresatte og skole hadde ulike oppfatninger, og også mor og far hadde ulike oppfatninger i to av sakene, burde man spurt hva eleven selv ønsket.

Dette ble gjort i kommunens endelige behandling av den ene saken, etter påtrykk fra Fylkesmannen.

3 BYREMO SKOLE

3.1 INNLEDNING

Som nevnt over får Byremo skole veldig gode skussmål fra de foresatte i saker der elevene har byttet skole, fra Konsmo til Byremo. De foresatte opplever at elevene blir godt ivaretatt på Byremo skole. Oppfølgingen oppleves som bra og kommunikasjonen med skolen er god.

Ved Byremo skole er det fattet totalt tre enkeltvedtak i perioden høsten 2014 til sommeren 2017. I utgangspunktet ba vi om vedtak i perioden fra 2015 til sommeren 2017, men skolen sendte oss også et vedtak fra november 2014. Siden det har vært relativt få saker ved Byremo skole, har vi valgt å ta med denne saken.

Selv om tre saker er et relativt lite datagrunnlag, tyder gjennomgangen av disse sakene på at også Byremo skole har et klart forbedringspotensial mht. håndteringen av mobbehenvendelser.

Her presenterer vi først saksgangen i henhold til elevmappene, hver for seg. Deretter har vi samlet opp de foresattes tilbakemeldinger i et avsnitt.

3.2 SAKSGANG I HENHOLD TIL ELEVMAPPEN

ELEV H

Enkeltvedtaket ble fattet i syvende klasse. Vi har fått en rekke elevvurderingsskjema fra skolen. Ut fra disse ser det ut til at eleven har blitt utestengt/plaget av andre elever periodevis, over tid, uten at skolen helt har klart å få bukt med dette.

- I skjemaet for andre klasse, første halvår, står det: *«I det siste har nok dette med leik vore litt vanskelig for eleven. H har hatt konflikt med nokon av dei andre medelevane, der de andre har haldt eleven utafor. H er redd for å få negativ tilbakemelding fordi vedkommende har fått det mange gonger, så da sirklar eleven heller rundt dei som leikar og snusar på det dei gjer. Dette blir de andre lei av, og kan vera ufine og trekke seg unna, eller koma med kommentarer/kviskrar seg imellom. På elevsamtala snakka vi ein del om dette.»* Ifølge skjemaet er det en bedring i andre halvår. Det fremgår at *«konfliktane som er nemnt tidligare har minska, men vi følgjer med og held fram med samtaler med dei det gjeld.»*
- Det var en bedring i tredje, men litt konflikter. På skjemaet står det at skolen følger med. Høsten i fjerde klasse står det at i det *«... sosiale samspelet, særlig med et par av elevene i klassen, blir eleven litt hemma av at eleven ikkje klarer å leggje bak seg leie ting som har skjedd dei første skoleåra.»*

- Våren fjerde klasse var det en bedring. Eleven «...*verkar å ha lagt situasjonar i fortida bak seg.*»
- Skjemaet i femte, tidlig mars dette året: Noen ganger har ikke eleven det bra i friminuttene, det dreier seg om utestenging: «*Eg blir lett mobba på skulen, men det er vanskelig å snakke om.*»
- Dette ble fulgt opp av kontaktlærer/sosiallærer med samtaler i april samme år. Det er ikke avtalt flere møter, men rektor tar kontakt med elevene rett etter påske (internt notat).
- April, 5. klasse¹²: Trives, har gode venner, «*men det har samstundes kome fram at eleven nokre gonger ikkje har det bra i friminutta, at eleven blir mobba. Barnet fortel at det har skjedd nokre gonger at ei gruppe elevar frå klassen står i ring, ser bort på vedkommende og ler. Kontaktlærer og sosiallærer har teke tak i saken og de har blitt gjennomført samtalar, enkeltvis og i gruppe. Desse samtalane har vore positive. Vi vil halde fram med å ha fokus på det sosiale samspelet mellom elevene i klassen.*»
- I et internt notat fra tidlig i mai samme år står det at det fortsatt er fokus på utestengingsproblematikken. Det har vært enesamtaler med eleven som er blitt krenket, så avsluttes dette både fra helsesøster og sosiallærers side. Dette er et internt notat, skrevet av rektor, og er ikke sendt til elevens foresatte.
- Sjette klasse, høst samme år. Elev har ikke opplevd mobbing dette året, ifølge skjemaet. Dette står det også i skjemaet for vårsemesteret.
- Syvende, elevvurderingsskjema fra slutten av oktober: Elev føler seg utestengt av to elever. Elevsamtale 12. november: Foresatte leverte skriftlig melding om mobbing. Føler seg utestengt av to elever.

Saksgang deretter:

- I henstillingen fra 12. november fra de foresatte står det blant annet: *Vi har i flere år bedt skolen sørge for at H får det bedre i sin skolehverdag. H har hatt samtaler med kontaktlærere på de ulike klassetrinnene, uten at det har ført til bedring. H føler ikke at vedkommende blir tatt på alvor når H sier ifra at andre plager vedkommende og at H ikke har det greit. Elev blir bedt om å glemme det som har skjedd før, og konsentrere seg om her- og nåsituasjonen og fremtiden. Dette finner vi uakseptabelt. Eksempler på utsagn: «Men mamma, jeg sier jo ifra, men det skjer jo ingenting». Det ble sagt av kontaktlærer på foreldresamtalen i fjor (drøyt et år siden) at vedkommende skulle melde fra til rektor om at dette var en mobbesak og at det ville bli tatt et enkeltvedtak og at de tok elevens*

¹² Referat oppfølging rundt spørsmål om mobbing, internt notat. Skrevet av kontaktlærer, etter samtaler med de involverte elevene.

situasjon alvorlig og at tiltak skulle igangsettes. De foresatte skriver at de ikke har hørt noe mer om dette og opplever at skolen håper at det vil gå over av seg selv.

- Enkeltvedtak den 21 november der skolen konkluderer med at retten er brutt og det settes inn tiltak for å bedre situasjonen. Vedtaket inneholder få faktiske beskrivelser av saken, kun at elev har det vondt, og det står ingenting om hva som er problemet (utestenging), hvem som er mest aktive eller hvordan skolen vurderer dette. Derfor er det også vanskelig å bedømme tiltakene, som forøvrig er ganske vage. Eller sagt på en annen måte: Det er vanskelig for de foresatte å vite hva skolen helt konkret skal gjøre for å trygge skolemiljøet.
- Enkeltvedtaket er ikke evaluert, for å undersøke om tiltakene har hatt ønsket effekt.

ELEV I

- Elevvurderingsskjemaene fra 3. til 5. klasse tyder på at eleven trives på skolen.
- Slutten av oktober 2015. Mor forteller at eleven blir plaget av andre og at I var trist på grunn av dette. Skole forteller at de skal følge med i friminutt.
- Skolen gjennomfører en rekke observasjoner i januar 2016. Hovedinntrykk derfra: Eleven har det veldig bra, er glad og koser seg.
- **Tidlig februar 2016. Enkeltvedtak.** Det vises til møter med foresatte i midten av desember og tre dager før enkeltvedtaket. I vedtaket vises det til at eleven er trist og lei når eleven kommer hjem fra skolen og det er vanskelig å få I på skolen om morgenen. I har strevd siden barnehagen, sier foresatte (i vedtaket). Observasjonene tilsier ikke at I blir trakassert eller mobbet, men skolen kan ikke si at det derfor ikke skjer noe som eleven ikke synes er bra. Derfor iverksetter skolen ytterligere tiltak.
- Juni 2016. Saken evalueres og avsluttes etter at tiltakene har ført til bedring. Både skole og foreldre er enige om dette. I opplever ikke samme inkludering med alle elevene, spesielt knyttet til en uteaktivitet. Skolen skal se på om de kan ordne dette.

ELEV J

Foresatte tar kontakt med skolen i uke 41 og møte avholdes i midten av oktober i tredje klasse. Eleven er trist på grunn av utestengingsproblematikk. Skolen vil finne ut av dette.

Skolen foretar en rekke observasjoner i tidsrommet før møtet. Eleven ser glad ut og alt ser ut til å være i sin skjønneste orden.

I midten av november fattes et enkeltvedtak som ender med avslag, dvs. at det ikke er grunnlag for tiltak etter opplæringsloven § 9a. Dette begrunnes med at J har flere venner å leke med og ser glad ut. Det er enighet med foresatte om dette.

Våren i fjerde får elev og enkelte andre elever tilbud om et samtaletiltak, som det takkes ja til.

Vi får opplyst fra skolen at foreldrene samme vår ble spurt om det skulle settes i gang sak vedrørende § 9a i opplæringsloven. Rektor forteller at foreldrene takket nei til det, og ville se det litt an. Dette møtet er imidlertid ikke dokumentert.

I et samarbeidsmøte tidlig november i femte klasse, med kontaktlærer og læringslos, kommer det frem at eleven har klump i magen når eleven går inn i klassen. I referatet står det at skolen skal gjøre enkelte tiltak for å bedre situasjonen.

Skolen ringte den tredje januar, i femte, og fortalte om utestenging. Det ble avholdt et oppfølgingsmøte to dager etter, der eleven fortalte at vedkommende ble mobbet: *«Det var ikkje bare en følelse J hadde, det var sånn»*. J hadde snakket med andre elever i klassen, som mente det samme. J ble holdt utenfor av en annen elev. Eleven grudde seg til skolen og ville helst ikke gå der.

Den 03.02 fatter skolen vedtak om å undersøke saken nærmere. Skolen vil samtidig ha jevnlig samtaler med alle i den ene elevgruppa i klassen, både felles og enkeltvis med noen. I vedtaket viser skolen til et brev fra foreldrene den 27.01, der de ber om tiltak.

Skolen har et informasjons- og dialogmøte med foreldrene i etterkant av undersøkelsen, den 06.04. Dagen etter skriver de foresatte en epost til skolen. Verken elev eller foreldre opplever at situasjonen har blitt bedre, de mener at J fortsatt blir utestengt av den andre eleven. Rektor svarer samme dag at de skal fortsette arbeidet og gir ikke opp.

Den 27.04 fatter skolen enkeltvedtak der de konkluderer med at retten til et godt psykososialt skolemiljø er brutt.

Vedtaket inneholder relativt upresise tiltak, som etter vår vurdering i liten grad svarer på utfordringene som beskrives; at J blir utestengt og krenket av en annen elev¹³. Et annet moment er at det ikke tydelig fremgår av vedtaket hvordan skolen vurderer elevens situasjon¹⁴. Det kan godt tenkes at det er mangelen på stillingtagen som gjør at skolens tiltak er upresise og lite målrettede.

¹³ Fortsette å observere, samtaler etter behov, ansvarsgruppe, oppfordrer J å benytte seg av hjelp fra eksterne enhet i kommunen.

¹⁴ En liten presisering: Skolen forteller at observasjoner og samtaler med J tyder på at det har vært en bedring. J sier at vedkommende ikke gruer seg til å gå på skolen lenger. Dette står i kontrast til det de foresatte beskriver. Det vi savner er at skolen er tydeligere mht. deres vurdering av situasjonen og elevens skolemiljø, utover å bare konkludere med at retten er brutt.

Den 12.05 klager foreldrene på vedtaket. De opplever ikke at eleven blir trodd og at skolen ikke anerkjenner elevens opplevelse. De opplever at skolen forsøker å motbevise at J ikke har det bra på skolen (også kommentert tidligere). Foreldrene mener tiltakene ikke er egnet til å løse situasjonen. De er enige i at det er nødvendig å styrke eleven, men kan ikke se at noen av tiltakene er rettet mot å få slutt på uønskede hendelser.

Elevsamtale fra 18.05 tyder på at J fremdeles ikke har det bra, mens elevsamtale den 31.05 tyder på at det er en klar bedring i elevens skolemiljø. Ansvarsgruppemøte fra 9. juni tyder på det samme. Foreldrene gir uttrykk for at de er fornøyde med det siste enkeltvedtaket, J føler seg trodd og har det bra på skolen.

Det fattes et nytt vedtak den 29.05, med noe mer konkrete tiltak. Det er fremdeles utydelig hvordan skolen vurderer saken, og det er heller ikke satt inn tiltak rettet mot det de foresatte mener er problemet: At J utestenges av en annen elev.

Den 18.09 avholdes et ansvarsgruppemøte. Her blir man enige om å avslutte ansvarsgruppene. Vi får også opplyst at dette er en avslutning av enkeltvedtaket knyttet til skolemiljø, selv om dette ikke fremgår tydelig av referatet. Elevvurdering- og samtale fra midten av oktober, samme året, tyder på at det går fint i timene og i friminuttene.

Vurderingsskjemaene for elevsamtalene fra første til femte klasse tyder på at J i all hovedsak trives på skolen, med unntak av våren i femte.

3.3 FORESATTES SYNSPUNKTER PÅ SKOLENS HÅNDTERING

Mappегjennomgangen tyder på at det tar for lang tid før det fattes enkeltvedtak, spesielt i to av sakene. Tilbakemeldingene fra de foresatte forsterker dette inntrykket. I den tredje, er dette vanskeligere å fastslå. Men tilbakemeldingene fra foreldrene indikerer at saken burde vært løftet opp på rektornivå tidligere. Dette utdypes under:

- De foresatte gir uttrykk for at de har sagt fra mange ganger til kontaktlærer, men at de ikke følte de ble hørt da: *«I femte tok vi det mer formelt opp med rektor. Da ble vi hørt. Vi opplevde rektor som fair and square. Han tok ting på alvor. Det er bra».*
- Vi føler at eleven har det greit nå, men vet ikke helt om det er tiltakene som har hatt effekt. Elevgruppene er etablert, det er ikke bare å knipse i fingrene for å endre dette. Barnet er fremdeles ikke inkludert, og holder seg derfor ikke sammen med dem i friminuttene.

De foresatte har også erfaring fra en annen skole i en annen kommune. Der opplevde de at skolen tok tak i ting med en gang, dersom noe ble tatt opp med lærer: *«På Byremo var det litt sånn vente og se og gjerne snakke litt, uten at det skjedde så mye. De snakket direkte med elevene på skolen i den andre kommunen, mens på denne skolen snakker de ikke alvor med elevene, da blir virkningen mye dårligere».* Dette er også en hovedinnvending i de to andre sakene:

At skolen ikke retter tiltakene mot den som krenker/mobber for å få slutt på krenkelsene, men setter i verk mer «indirekte tiltak» mot de som blir krenket eller mer generelle skolemiljøtiltak. Øvrige tilbakemeldinger fra foreldrene i de to andre sakene:

- Utestengingen og plagingen har pågått over flere år, i perioder, og vi har tatt opp dette gjentatte ganger med skolen. I starten med lærerne, og etter hvert med rektor. «Vi har tatt det opp mange ganger, men det har aldri blitt dokumentert eller skrevet ned. Skolen har observert og konkludert med at barnet har det greit».
- Skolen tok ikke henvendelsene våre på alvor, men bagatelliserte problemene. Barna opplever ikke å bli trodd og vi ble frustrerte og resignerte og opplevde at vi «kjempet i motbakke». Vi hadde forventet mer støtte og at skolen var en ressurs. I stedet opplevde vi skolen som en motstander.
- Vi er glade vi har vært to om dette, det har vært veldig krevende. Vi vet ikke om noen av oss hadde orket å stå i dette alene.
- Vi synes at hele saken har tatt så himla lang tid. Det er urovekkende at det tar så lang tid.
- Vi opplevde at skolen glattet litt over problemene og ikke ville gå inn i dette. Det var litt sånn: «Vi har en skole det ikke er mobbing på.»
- Det var veldig krevende å få dem til å innrømme at dette var en mobbesak. Skolen ville ikke være med på at det var mobbing. De ville først kalle det en konflikt, men barnet vårt hadde symptomene på langvarig mobbing.
- Vi opplevde kommunikasjonen med skolen som dårlig. Vi trodde det var fattet enkeltvedtak for flere år siden. Vi fikk ikke noe tilbakemelding om hva skolen gjorde i denne saken. Derfor er det vanskelig å si om de gjorde noe.
- I den ene saken forteller foreldrene at det var helt stille fra skolen, med unntak av telefonsamtalen forut for vedtaket.
- I begge tilfellene forteller foreldrene at barna som regel krysset av for smilefjes på trivselsskjemaet i elevvurderingene, men at de ikke svarte ærlig. Det ene paret utdypet dette slik: Det var flere episoder med utestengelser og plaging. Barnet vårt forsøkte å si fra til vakt ute (lærer). Men det ble ikke tatt tak i. Barnet vårt resignerer litt når vedkommende fyller ut elevskjema, setter smilefjes på trivsel, selv om det ikke alltid er slik. Barnet sa: «Hva skal jeg svare, de gjøre ingenting likevel».
- Tiltakene var lite egnede (se over) til å få slutt på problemene. Enten i form av at de var for generelle eller at de var rettet mot eleven som ble krenket/mobbet. De var ikke rettet mot å stoppe krenkelsene. Begge parter gir likevel uttrykk for at samtaletiltakene barna fikk, fungerte bra.
- Skolen klarte å få bukt med problemene for en kortere periode, men de tok ikke tak i de underliggende problemene.
- De foresatte i den ene saken har opplevd bedring i saken, «... men det er ikke på grunn av skolens innsats.» I den andre saken opplevde ikke de foresatte at det ble bedre etter vedtaket: «Vi kapitulerte. Det var bare å holde ut til ungdomsskolen. Det gikk greit nok fordi barnet vårt holdt seg borte fra de to andre elevene».

3.4 SKOLENS SYNSPUNKTER

Rektor mener sakene er tatt veldig på alvor ved skolen, og at man har lagt ned mye ressurser gjennom samtaler, være på vakt, og slå ned på krenkelser.

Også fra Byremo får vi opplyst at skolen har oppfattet de faktiske forholdene annerledes enn de foresatte, men har forsøkt å håndtere problemene underveis. De har ikke vært enige i at de to sistnevnte sakene har vært mobbesaker. De mener dette har vært konfliktsaker, som har gått ut over elevens skolemiljø (derfor enkeltvedtak, vår anm.).

Rektor mener at man ved skolen aldri har sagt at det er null mobbing på skolen, men at det er lite mobbing på skolen, noe han er fornøyd med.

Fra skolen pekes det på at man undersøkte den ene saken meget grundig ved å ta i bruk kartleggingsverktøyet «*Innblikk*» i den ene saken (selv om det ikke fremgår tydelig i vedtaket hva undersøkelsene avdekker og hvordan skolen vurderer dette, vår anm.). *Innblikk* er et verktøy for å forstå samspillet mellom elevene, og for å forebygge og avdekke skjult mobbing. Det vises også til at skolen bruker Læringscenterets metodikk i saker der man er usikre på om det psykososiale miljøet på skolen er ivaretatt.

Rektor erkjenner samtidig at skolen kan bli flinkere til å dokumentere hva man finner i disse undersøkelsene og hvordan man vurderer dette.

Rektor peker også på at elevvurderingsskjemaene indikerte at elevene hadde det bra på skolen, og at det derfor var vanskelig å fange opp det motsatte.

I saken som tok nesten fire måneder fra skolen oppdaget utestenging til vedtak ble fattet, forteller skolen at tiltakene ble satt inn før enkeltvedtaket ble fattet.

En hovedinnvending fra de foresatte er at skolen ikke konfronterer de som står for krenkelsene (og deres foreldre) for å få slutt på dette. Rektor forteller tvert i mot at enkelte tiltak er rettet mot den som har krenket eller dennes foreldre: *Så fort krenkelser var kartlagt både i sak H og J, ble foreldre og barn innkalt og konfrontert med krenkelsene. Sak J fikk en grundig kartlegging gjennom Innblikk-undersøkelsen, i sak H ble krenkelser avdekket gjennom samtaler.* Skolen valgte imidlertid å ikke opplyse om dette i vedtaket. Årsaken til dette er at skolen har oppfattet disse opplysningene som taushetsbelagte.

Som det framgår av saksgjennomgangen over, er det satt i verk en del tiltak i de ulike sakene. Skolen understreker at de har iverksatt mange og omfattende tiltak i sakene, og at man også har fått eksterne hjelp, enten fra andre etater i kommunen eller fra eksterne, herunder fagperson fra Universitetet i Agder.

3.5 VURDERING

Gjennomgangen vår tyder også på at Byremo tar for lang tid før det fattes enkeltvedtak, spesielt i to av sakene. I den tredje saken, sak I, er dette vanskeligere å fastslå. Men tilbakemeldingene fra foreldrene indikerer at saken burde vært løftet opp på rektornivå tidligere.

I den ene saken tyder både elevvurderingsskjemaer og tilbakemeldingene fra foreldrene på at utestengingen/plagingen har pågått periodevis, i mange år før skolen fattet enkeltvedtak. Til slutt gir foreldrene uttrykk for resignasjon av typen: Nå er det relativt kort tid igjen av skoletiden, det er bare å holde ut.

I den andre saken tar det for lang tid fra det varsles om utestengelse fra skolen og foreldrene henstiller om tiltak, til vedtak fattes (3-4 måneder). De foresatte forteller også at de har tatt opp dette med skolen i en årrekke, men at dette ikke har blitt skrevet ned.

Det kan virke som skolen ikke har oppfattet disse tidligste henvendelsene som henstillinger om enkeltvedtak. Et annet moment er at elevvurderingsskjemaene i all hovedsak indikerte at eleven trivdes på skolen, noe som er med på å gjøre det vanskelig for skolen å forstå situasjonen.

Terskelen for at noe er en henstilling er imidlertid lav. Er man usikre på om det er en henstilling om tiltak, bør skolen raskt avklare hva de foresatte ønsker. En god og rask formell start i en sak vil kunne føre til en raskere bedring i saken, en bedre tillitsrelasjon mellom skole og foresatte, færre uklarheter, og mindre arbeid for begge parter.

Skolene bør også informere de foresatte om deres rettigheter i henhold til § 9a i opplæringsloven, på et tidlig tidspunkt. Dette er en del av veiledningsplikten (ihht. Forvaltningsloven), og informasjon om rettigheter er et viktig grunnlag for å kunne avklare hvordan oppfølgingen bør være.

Samtidig ønsker vi å understreke at man ikke kan forvente at skolene fatter enkeltvedtak (lager aktivitetsplan, jf. nytt lovverk) hver gang foresatte tar kontakt vedrørende skolemiljøet. I løpet av et skoleår vil det være en rekke større eller mindre episoder eller hendelser vedrørende skolemiljøet. I enkelte tilfeller vil det være naturlig å løse sakene på trinn-nivå, uten at det utarbeides en aktivitetsplan.

Men det kan være utfordrende å finne ut hvor grensen går. Dataene våre indikerer at noen foresatte ved Konsmo og Byremo har sagt fra om ugreit skolemiljø til kontaktlærer en del ganger før de tar kontakt med rektor. Etter vår vurdering bør rektor som hovedregel være orientert/varslet i saker der krenkende adferd rapporteres/oppdages. Rektor har totalansvaret for skolen, er den som avgjør om det skal fattes enkeltvedtak, og bør derfor ha kjennskap til dette.

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

I vedtaket eller aktivitetsplanen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse. I to av vedtakene fremgår det ikke tydelig hvordan skolen vurderer situasjonen. Vedtakene inneholder relativt upresise tiltak, som etter vår vurdering i liten grad svarer på utfordringene som beskrives. Det kan godt tenkes at det er mangelen på stillingtagen som gjør at skolens tiltak er upresise og lite målrettede.

Det vil være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk enkeltvedtak eller aktivitetsplan der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen (jf. skolemiljø udir - 3 - 2017). I den ene saken tok det lang tid fra krenkingen ble oppdaget til enkeltvedtaket ble fattet. Her vil det derfor vært naturlig å forvente en tydeligere beskrivelse og vurdering av saken og mer presise tiltak.

En hovedinnvending fra de foresatte at skolen ikke konfronterer de som står for krenkelsene (og deres foreldre) for å få slutt på dette. Rektor forteller at de har gjort dette, men har valgt å ikke opplyse om dette i vedtakene fordi skolen har ansett dette som taushetsbelagte opplysninger.

Dette er etter vår vurdering opplysninger som er naturlige og nødvendige å ta inn i et vedtak, og begrenses ikke av taushetsplikten. Vi hadde vært enige med skolen dersom tiltaket gjelder en annen elevs rettigheter eller plikter, som at en elev må bytte skole mot sin vilje, eller bortvises for å forhindre at en elev må bytte klasse. Men mange tiltak vil ikke kreve eget enkeltvedtak, selv om de gjelder andre elever. Eksempler på dette (som vi har hentet fra andre skoler) er stoppsamtaler med de med de involverte elevene, rektor har møte med deres foresatte og forteller at dette må stoppe, eller at de foresatte har stoppsamtaler med sine barn. Dette er opplysninger som fint kan stå i et vedtak eller en aktivitetsplan.

Et annet moment som er bekymringsverdig er at både barn og foresatte i to av sakene opplever at det ikke nytter å si fra. De opplever ikke å bli hørt, trodd, sett og tatt på alvor. De hevder tvert i mot at det er meget krevende å bli trodd. Dette pekes det også på i flere av de gamle sakene på Kongsmo skole.

Intervjuene tyder på at kommunikasjonen med de foresatte har et klart forbedringspotensial i forbindelse med mobbehenvendelser. God og tydelig kommunikasjon med de foresatte er viktig, både i sakens første fase og mht. hva som skjer underveis. Alle sakene bør ha en **formell evaluering** etter en tid, der enten vedtaket videreføres/ endres eller saken avsluttes. Tiltakene bør evalueres av skole, elev og foreldre for å sikre at man har en felles forståelse av tiltakenes effekt og hva som eventuelt skal gjøres videre.

Gjennomgangen tyder videre på at skolen har satt inn ulike tiltak i sakene, og i noen saker har de også søkt bistand fra andre aktører/faginstanser. Enkelte av tiltakene ser

ikke ut til å ha blitt formidlet til foreldrene, noe som kan etterlate et inntrykk av at skolen ikke gjør noe. Rektor erkjenner at man kan bli flinkere til å gi informasjon til de foresatte om hvilke tiltak man jobber med.

Om forvaltningsrevisjon

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

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

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

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten er Kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

AVGRENSNINGER OG METODE

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til elevens psykososiale skolemiljø. Det fysiske skolemiljøet er ikke vurdert. Vi har sett på Byremo og Konsmo barneskole.

Vi har rettet oppmerksomheten mot å vurdere skolenes håndtering av konkrete mobbesaker opp mot regelverket, dvs. praksisen på feltet.

Vi har valgt ut enkeltsaker i perioden januar 2015 til sommeren 2017. Det var i alt syv saker ved Konsmo skole i denne perioden. Ved Byremo skole er det fattet totalt tre enkeltvedtak i perioden høsten 2014 til sommeren 2017. I utgangspunktet ba vi om vedtak i perioden fra 2015 til sommeren 2017, men skolen sendte oss også et vedtak fra november 2014. Siden det har vært relativt få saker ved Byremo skole, har vi valgt å ta med denne saken.

De viktigste datakildene i prosjektet har vært en dokumentgjennomgang av 10 mobbesaker, og intervjuer med foreldre, lærere, skoleledelse og representant for Fylkesmannen. Vi har til sammen intervjuet 29 personer.

I gjennomgangen ble vi gjort oppmerksomme på at det har vært flere skolebytter fra Konsmo til Byremo de siste årene, og at dårlig skolemiljø/vedvarende mobbing har vært en årsak til dette. Vi valgte å intervjuer en av disse, for å høre undersøke hvordan denne parten opplevde mobbehåndteringen ved Konsmo. Skolebyttet i denne saken kom i 2013, i forbindelse med at familien flyttet, men det var ikke Konsmo skoles mobbehåndtering som var årsaken til flyttingen. Denne saken pågikk spesielt i skoleåret 2011/2012 og frem til flyttingen.

Metodetriangulering. Vi har gått gjennom all saksdokumentasjonen i de 10 sakene. Dette gav noen svar mht. skolens håndtering av mobbesaker, men det var også noen uklarheter. Disse uklarhetene dannet grunnlag for en del nye spørsmål. Disse ble rettet mot foreldrene som har vært involvert i sakene, samt skoleledelse og lærere.

Kvalitetssikring. Alle tilbakemeldingene som gjengis i rapporten er sendt til gjennomlesning til partene og godkjent av disse. Vi har også hatt en oppsummeringsrunde med hver av skolene og skolesjef mot slutten av prosjektet, der det var anledning til å komme med innspill.

Det metodiske grepet vi har gjort er utfordrende, fordi vi ser på skolenes håndtering av konkrete enkelt-saker, samtidig som vi forsøker å generalisere funnene herfra. Vi går ikke veldig detaljert inn i alle sakene eller hva som er bakgrunnen for disse. Av personvernmessige og plassmessige hensyn er det begrenset hvor mye informasjon som gjengis i hver enkelte sak, men vi gjennomgangen er konkrete nok til at det går an å undersøke hva som ligger til grunn for våre vurderinger.

Vi ønsker videre å understreke at vi ikke har vurdert de ulike sakenes kompleksitet når vi har gått gjennom alle enkeltvedtakene. Saksgjennomgangen vår viser at det er betydelige ulikheter her og at enkelte saker er spesielt utfordrende å få løst på en god måte. Samtidig mener vi at mangelfull håndtering i starten og dårlig kommunikasjon er med på å bidra til eller å forsterke de utfordringene som oppstår senere.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet har vi anvendt de sentrale føringer knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø i den **gamle §9A**. Ettersom denne paragrafen ikke lenger gjelder, bruker vi ikke tid på selve kriteriegrunnlaget¹⁵.

- Alle elever i grunnskoler og videregående skoler har rett til et godt fysisk psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Lovbrudd foreligger når denne retten ikke er oppfylt. Skolens forpliktelse ligger i å handle når skolen blir kjent med at elever ikke har et tilfredsstillende skolemiljø, eller å fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven når foreldre retter en henstilling til skolen med bekymring for elevers skolemiljø.
- Dersom ansatte ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev krenkes, skal vedkommende undersøke saken snarest og varsle skoleledelsen og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Skolen er forpliktet til å handle når skolen blir kjent med at elever ikke har et tilfredsstillende skolemiljø
- Skolen har en ubetinget plikt til å behandle alle henstillinger om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, fra elever eller foreldre, i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Terskelen for at noe er en henstilling er lav.
- Vurderingen som ligger til grunn for om retten til godt skolemiljø er oppfylt eller ikke, skal være basert på elevens subjektive opplevelse.
- Dersom skolen er i tvil om en henvendelse fra foresatte eller elever er en henstilling, må skolen ta kontakt med disse for å avklare dette
- Skolen har også en veiledningsplikt. En del av dette kan være å informere eleven/foreldrene om rettighetene
- Skolene skal fatte enkeltvedtak snarest mulig. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret i den enkelte saken. Dess alvorligere en sak er dess strengere krav vil settes til hvor fort enkeltvedtaket må være fattet. Vi har nylig gjennomført en lignende forvaltningsrevisjon i Hå kommune. Ifølge Hås retningslinjer bør enkeltvedtaket foreligge innen 30 dager fra skolene har mottatt melding. Ellers er føringene i forvaltningsloven at det skal sendes et foreløpig svar dersom saken ikke behandles innen fire uker, med en begrunnelse om hvorfor saken tar lenger tid.
- Skolene skal evaluere tiltakene for å undersøke om tiltakene skal videreføres eller saken avsluttes.¹⁶
- Oppfølging. Ifølge direktoratets veileder skal mobbesituasjonen følges inntil den opphører helt. Alle skal kunne gå på skolen sammen og oppleve sosial tilhørighet og trygghet¹⁷
- Informasjon. Selv om det må utvises et visst skjønn ut fra sakens alvor før skoleledelsen kobles inn, er hovedregelen at mobbing og vold alltid skal meldes.¹⁸

¹⁵ De spesielt interesserte kan se vedleggsdelen til [vår forrige rapport](#), side 67.

¹⁶ Ihht. kommunens rundskriv av 15.12.2009.

¹⁷ Arbeid mot mobbing, Veileder for ansatte og ledere i grunnskolen, januar 2011.

¹⁸ Felles kommunal prosedyre for behandling av saker vedrørende elevens skolemiljø

- **Normal saksgang** i en mobbesak når henvendelsen kommer fra elev eller foresatte, er følgende: Skolen undersøker denne nærmere, konkluderer og fatter enkeltvedtak med tiltaksplan. Tiltak iverksettes. Etter en tid evalueres tiltakene og på bakgrunn av denne blir man enige om man skal fortsette eller endre tiltakene, eller avslutte saken.

Forskjellene mellom ny og gammel lov er ikke så veldig store. De viktigste endringene er at aktivitetsplikten er skjerpet og at skolene ikke lenger skal fatte enkeltvedtak (men aktivitetsplan). Dette utdypes i avsnittet under.

Sentrale bestemmelser i den nye §9A

- Lovfesting av **nulltoleranse mot mobbing**, vold, diskriminering og trakassering (9a-3)
- Skolen får en **aktivitetsplikt** som tydelig viser hvordan de ansatte skal jobbe i enkeltsaker. Skoleansatte har plikt til å følge med, gripe inn i akutte situasjoner, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller (9a-4)
- Skolen har en **skjerpet aktivitetsplikt** dersom en som arbeider på skolen krenker en elev (9a-5)
- Skolens skal **snarest undersøke saken** ved mistanke/kjennskap til at en elev har et utrygt skolemiljø (9a-4).
- Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det **finnes egnede tiltak**, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder dersom en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. **Skolene skal konsentrere seg om handling og tiltak** (9a-4).
- Skolen skal **sørge for at involverte elever blir hørt**. Hva som er best for elevene skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid (9a-4)
- Skolene skal lage en **skriftlig plan** som sier noe om problemet, **hvilke tiltak** skolen har planlagt for å løse dette, når de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for tiltakene og når tiltakene skal **evalueres** (9a-4)
- Plikten til å fatte **enkeltvedtak** i mobbesaker **bortfaller**
- Dersom elevene og foreldrene mener skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, kan de melde saken til Fylkesmannen (9a-6). Er ikke de foresatte fornøyde med det skolen gjør, kan de kontakte Fylkesmannen etter en uke.
- Skoleeier og skolen skal legge fram de opplysningene fylkesmannen trenger for å ta stilling til saken.
- Fylkesmannen tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Fylkesmannen kan vedta hva kommunen skal gjøre for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen har rett til å gi tvangsmulkt eller dagsbøter eller pålegge skolebytte. Straffansvaret er presisert både generelt, i forhold til rektor og den som handler på vegne av skoleeier¹⁹.

¹⁹ Opplæringsloven § 9a1 og KS.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no