

Forvaltningsrevisjon | Røyken kommune Arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø

Desember 2019

«Forvaltningsrevisjon av arbeid
med å sikre et trygt og godt
skolemiljø»

Desember 2019

Rapporten er utarbeidet for Røyken
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 221
0191 Oslo
tlf: 23 27 90 00
www.deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø i Røyken kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Røyken kommune i sak 12/19, 20.05.2019. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere skoleeiers og skolenes arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene ved grunnskolene i Røyken kommune, samt om skolene har rutiner for å håndtere og følge opp tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø i samsvar med opplæringsloven.

I forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har revisjonen innhentet og gjennomgått relevant dokumentasjon fra Røyken kommune. Revisjonen har også gjennomført til sammen åtte intervjuer med skoleeier, rektorer og ansatte ved utvalgte skoler. Videre har revisjonen gjort en stikkprøvegjennomgang av seks enkeltsaker som ble opprettet skoleåret 2018/2019 ved tre utvalgte skoler. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen er det også sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte ved grunnskolene i Røyken kommune.

Forvaltningsrevisjonen viser at skoleeier og flere av skolene har utarbeidet mål og planer som del av det systematiske arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene. Revisjonen vurderer det som positivt at både skoleeier og skolene har igangsatt en rekke tiltak for å forebygge mobbing og annen krenkende atferd, og at skolene har iverksatt egne tiltak rettet mot å forebygge digital mobbing. Det er også positivt at Elevundersøkelsen gjennomføres i alle klasser fra 5. trinn til og med 10. trinn, og at det er etablert et system der skolene skal ta opp resultatene fra undersøkelsen med elever og foresatte, og rapportere om oppfølging av resultatene til skoleeier.

Samtidig viser resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse at det er variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad de ansatte opplever at skolen de arbeider ved har tydelige mål, skriftlige planer og konkrete tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsen viser videre at det varierer i hvilken grad skolemiljøtiltak ved skolene blir evaluert. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at skolemiljøarbeidet ikke er tilstrekkelig systematisk på den enkelte skole.

Selv om undersøkelsen viser at det arbeides aktivt ved skolene for å involvere både elever og foresatte i skolemiljøarbeidet, viser undersøkelsen også etter revisjonens vurdering at det er potensial for å involvere elever og foresatte i enda større grad enn i dag. I tillegg viser revisjonens gjennomgang av referater fra møter i skolemiljøutvalgene (SMU) ved utvalgte skoler, at ikke alle skolene har hatt en sammensetting av SMU som møter kravet i opplæringsloven § 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det i hovedsak synes å være etablert systemer for å sikre at elever og elevenes foresatte får informasjon om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 9 A, aktivitetsplikten og muligheten til å melde en sak til Fylkesmannen. I spørreundersøkelsen oppgir imidlertid enkelte rektorer, og en del av de ansatte ved skolene, at denne informasjonen bare delvis blir gitt. Det er også relativt store variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad skolene har rutiner for å informere elever og foresatte om deres rettigheter og skolens plikter. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at det kan være behov for å gjennomgå rutiner og praksis på dette området, for å sikre at elever og elevenes foresatte alltid får den informasjonen opplæringsloven stiller krav om.

Når det gjelder system og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, har skoleeier utarbeidet flere felles rutiner og maler som skolene kan bruke i sitt arbeid for å etterleve lovkravene i kapittel 9 A i opplæringsloven. Revisjonen vurderer det som positivt at skoleeier blant annet har utarbeidet en mal for aktivitetsplan som møter kravene til minimumsinnhold jf. opplæringsloven § 9 A-4, og som de fleste skolene benytter. Dette legger til rette for at skolene i utarbeidelse av aktivitetsplaner møter lovkravene. Det er også positivt at et stort flertall av de ansatte ved skolene oppgir i spørreundersøkelsen at de er trygge på i hvilke tilfeller de skal varsle rektor om saker som gjelder elevers psykososiale skolemiljø, og i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Samtidig er det etter revisjonens vurdering ikke gitt tilstrekkelige skriftlige føringer for hvordan de ansatte skal ivareta delpliktene i aktivitetsplikten. Kommunens handlingsplan gjengir i stor grad kravene i lovverket uten ytterligere omtale av hva dette betyr for den enkelte skole og den enkelte ansatte. Etter revisjonens vurdering er det på enkelte punkter i kommunens handlingsplan og rutiner også noe uklart hvilke delplikter i aktivitetsplikten som ligger til de ansatte, og hvilke plikter som ligger til skolen, noe som kan bidra til misforståelser knyttet til hvilket ansvar den enkelte ansatte har. Enkelte rutiner og maler er heller ikke fullt ut oppdatert og tilpasset innholdet og ordlyden i gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven som trådte i kraft 01.08.2017, noe som kan fremstå som misvisende for dem som skal benytte handlingsplanen som veiledning i skolemiljøarbeidet. Svarene på spørreundersøkelsen indikerer også at mange av de ansatte ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hvordan de skal håndtere situasjoner der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad skolene på et overordnet nivå dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Ved enkelte skoler blir varsler knyttet til skolemiljø formidlet muntlig til skoleledelsen. Ulik praksis innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke alltid er mulig å etterprøve hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at alle skolene etablerer rutiner for å sikre at skolenes arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten er forsvarlig dokumentert og kan etterprøves.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i antallet aktivitetsplaner som er opprettet i løpet av skoleåret 2018/2019 på de ulike skolene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet en skriftlig plan/aktivitetsplan i alle tilfeller som rektorene kjenner til hvor en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Etter revisjonens vurdering kan dette indikere at det ikke alltid opprettes skriftlige planer i de tilfellene dette skal gjøres i henhold til opplæringsloven § 9 A-4. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser også at det i én sak ikke er dokumentert at det ble opprettet en skriftlig plan da skolen for første gang fikk kjennskap til at eleven ikke hadde det trygt og godt på skolen. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. At skolen ikke har overholdt dokumentasjonsplikten gjør at det ikke kan etterprøves hvorvidt skolen har oppfylt plikten til å sette i verk tiltak i saken. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser også at de sakene som er gjennomgått ikke alltid er tilstrekkelig dokumentert i henhold til skolens dokumentasjonsplikt, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at skolene dokumenterer at eleven er hørt i den enkelte sak, og at skolene dokumenterer hvilke vurderinger og endringer som er gjort på bakgrunn av evaluering av tiltak i en aktivitetsplan, slik at dette er mulig å etterprøve.

Undersøkelsen viser at skoleeier i hovedsak innhenter informasjon om skolenes arbeid med skolemiljø gjennom årlige tilstandsrapporter og resultatsamtaler, og gjennom løpende dialog mellom skoleeier og rektorene om pågående skolemiljø saker. Undersøkelsen viser videre at det utarbeides årlige tilstandsrapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet, og at disse behandles av kommunestyret i samsvar med krav i opplæringsloven § 13-10. Revisjonen mener samtidig at det er svakheter i kommunens forsvarlige system, da skoleeier i begrenset grad innhenter dokumentasjon knyttet til skolenes praksis og etterlevelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven kapittel 9 A. Etter revisjonens vurdering gir dette skoleeier begrenset mulighet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det ved behov blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, anbefaler revisjonen at Røyken kommune setter i verk noen tiltak for å bidra til ytterligere forbedringer og systematisering av arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene i grunnskolen. Forslag til tiltak er presentert i kapittel 6.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	8
2. Om tjenesteområdet	12
3. Systematisk arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø	14
4. System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø	34
5. Skoleeiers system for å følge opp skolenes etterlevelse av opplæringsloven	57
6. Konklusjon og anbefalinger	62
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	64
Vedlegg 2 : Revisjonens merknader til høringssvaret	66
Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	67
Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	72

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensning	9
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterier	11
2. Om tjenesteområdet	12
2.1 Innledning	12
2.2 Organisering	12
2.3 Forekomsten av krenkelser og mobbing ved skolene i Røyken kommune	12
3. Systematisk arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterier	14
3.3 Mål og planer for det psykososiale skolemiljøet	16
3.4 Tiltak og prosedyrer for å forebygge og fange opp saker som gjelder elevenes skolemiljø	19
3.5 Involvering av elever og foresatte i arbeidet med psykososialt skolemiljø	26
3.6 Gjennomføring og oppfølging av kartlegginger av elevens skolemiljø	31
4. System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø	34
4.1 Problemstilling	34
4.2 Revisjonskriterier	34
4.3 System og rutiner for å sikre ivaretagelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4	36
4.4 Rutiner og prosedyrer for å følge opp saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen	47
4.5 Rutiner knyttet til skjerpet aktivitetsplikt	54
5. Skoleeiers system for å følge opp skolens etterlevelse av opplæringsloven	57
5.1 Problemstilling	57
5.2 Revisjonskriterier	57
5.3 Innhenting av informasjon om skolens praksis knyttet til krav i opplæringsloven og oppfølging av praksis i strid med opplæringsloven	58
5.4 Årlige rapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet	60
5.5 Utarbeidelse av ordensreglement for grunnskolene	61
6. Konklusjon og anbefalinger	62
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	64
Vedlegg 2 : Revisjonens merknader til høringssvaret	66
Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	67
Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	72
Figurer	
Figur 1: Respondenter på spørreundersøkelse, fordelt på type stilling ved skolen.	10
Figur 2: Andel elever på 7. trinn som svarer at de opplever mobbing på skolen. Kilde: skoleporten.udir.no.	13
Figur 3: Andel elever på 10. trinn som svarer at de opplever mobbing på skolen. Kilde: skoleporten.udir.no.	13
Figur 4: Mål og planer for skolemiljøet.	18
Figur 5: Ansattes vurdering av tiltak i skolemiljøarbeidet.	21
Figur 6: Ansattes syn på hvorvidt skolemiljøtiltak bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø.	22

Figur 7: Evaluering av mål, planer og tiltak i skolemiljøarbeidet.	23
Figur 8: De ansattes vurdering av effekten av tiltak for å forebygge digital mobbing.	25
Figur 9: Involvering av elever i planlegging og gjennomføring av skolemiljøtiltak.	28
Figur 10: Involvering av foresatte i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing.	29
Figur 11: Rutiner for å sikre at elever og foreldre jevnlig får informasjon om deres rettigheter jf. kapittel 9 A i opplæringsloven.	30
Figur 12: Oppfølging av informasjon fra kartlegginger av elevenes skolemiljø.	33
Figur 13: Skriftlige rutiner for at ansatte ivaretar aktivitetsplikten.	37
Figur 14: Rutiner for å følge med på at elevene har et trygt og godt skolemiljø.	39
Figur 15: Ansattes kjennskap til hvilke saker som skal varsles rektor.	40
Figur 16: De ansattes kjennskap til tilfeller av mobbing og andre krenkelser ved skolene i Røyken kommune.	40
Figur 17: Ansattes opplevelse av i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot mobbing og andre krenkelser.	42
Figur 18: Skriftlige rutiner for å ivareta skolens plikt til å undersøke og sette inn tiltak.	43
Figur 19: Informasjon og rutiner knyttet til hva ansatte skal gjøre i situasjoner med mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.	45
Figur 20: Informasjon om aktivitetsplikten til de ansatte.	46
Figur 21: Skolenes skriftlige rutiner for opprettelse av aktivitetsplan.	48
Figur 22: Utarbeidelse og innhold skriftlig plan - rektorer.	48
Figur 23: Tilfeller av mobbing og andre krenkelser som ikke er fulgt tilstrekkelig opp av skolen.	50
Figur 24: Skolens skriftlige rutiner for å sikre at elever blir hørt.	51
Figur 25: Involvering av elever i arbeidet med aktivitetsplaner.	52
Figur 26: Skriftlige rutiner for å håndtere skjerpet aktivitetsplikt.	55
Figur 27: Håndtering av situasjoner med mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.	55
Figur 28: Hvor ofte skoleeier innhenter kunnskap om skolens etterlevelse av kapittel 9 A i opplæringsloven.	59
Figur 29: Rektorenes vurdering av skoleeiers forsvarlige system.	60

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over grunnskolene i Røyken kommune skoleåret 2018/2019. Tall fra GSI.	12
Tabell 2: Målsettinger nedfelt i Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø.	17
Tabell 3: Utdrag fra Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø.	36
Tabell 4: Rutine for å undersøke og følge opp saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Fra <i>Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø</i> , sist revidert 03.08.2017.	42

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø i Røyken kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Røyken kommune i sak 12/19, 20.05.2019.

I samsvar med bestillingen har Deloitte samarbeidet med forvaltningsrevisorene i henholdsvis Asker og Hurum kommuner om en felles foranalyse og en overordnet prosjektplan for prosjektet. Selve forvaltningsrevisjonen er gjennomført kommunevis av de respektive revisorene, med utgangspunkt i felles problemstillinger. I tillegg vil det bli utarbeidet en kortfattet felles oppsummering fra alle tre kommunene av sentrale funn, konklusjoner og anbefalinger.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere skoleeiers og skolenes arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene ved grunnskolene i Røyken kommune. Herunder er det undersøkt om kommunen som skoleeier og den enkelte skole arbeider systematisk med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene, samt om skolene har rutiner for å håndtere og følge opp tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø i samsvar med opplæringsloven.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. Arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene, og gjennom dette forebygge mobbing og andre krenkelser?

- a. Har skolene satt seg konkrete mål for det psykososiale skolemiljøet?
- b. Har skolene tiltak og prosedyrer for å forebygge og fange opp saker som gjelder elevenes skolemiljø?
 - i. Hvordan evalueres skolenes handlingsplaner og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet?
 - ii. Har skolene iverksatt særlige tiltak for å forebygge og avdekke (oppdage) digital mobbing?
- c. I hvilken grad og hvordan involveres elever og foreldre i arbeidet med psykososialt skolemiljø?
- d. Gjennomføres det læringsmiljøundersøkelser og hvordan følges disse opp?

2. Er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?

- a) Har skolene system og rutiner for å sikre at aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 blir ivaretatt, under dette plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i verk tiltak?
- b) I hvilken grad har skolene rutiner og prosedyrer som sikrer at saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen blir fulgt opp i samsvar med krav i opplæringsloven?
 - i. I hvilken grad blir de involverte elevene hørt, og elevenes synspunkt vektlagt i saker der det er avdekket at en elev ikke har det trygt og godt på skolen?
 - ii. Er det utarbeidet skriftlige planer som oppfyller minstekravene i loven i de tilfeller det er igangsatt tiltak?
 - iii. I hvilken grad blir iverksatte tiltak evaluert?
- c) Har skolene rutiner knyttet til skjerpet aktivitetsplikt?

3. Har kommunen som skoleeier et forsvarlig system som er egnet til å avdekke praksis ved skolene som er i strid med opplæringsloven, og følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller kravene?

- a) I hvilken grad innhenter og benytter kommunen som skoleeier informasjon om skolenes praksis knyttet til krav i opplæringsloven, og vurdere om denne er i henhold til kravene i loven?
- b) Hvordan følger kommunen som skoleeier opp dersom det avdekkes praksis i strid med opplæringsloven?
- c) Utarbeides det årlige rapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet, og behandles disse av kommunestyret?
- d) Er det utarbeidet ordensreglement for grunnskolene hvor regler, konsekvenser og tiltak fremkommer?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle kommunale grunnskoler i Røyken kommune, samt oppfølgingen av barn i grunnskolepliktig alder. Voksenopplæring og eventuelle friskoler er dermed ikke omfattet av revisjonen. Videre er revisjonen avgrenset til å handle om det psykososiale skolemiljøet. Det fysiske skolemiljøet, for eksempel inneklima og standarden på bygningsmassen, er ikke omfattet.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitets-sikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2019 til november 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og analysert informasjon om skoleeiers og skolenes systemer, rutiner og retningslinjer knyttet til psykososialt skolemiljø og etterlevelsen av kapittel 9 A i opplæringsloven. Revisjonen har innhentet og gått gjennom kommunens overordnede mål, planer og rutiner for arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø, samt dokumentasjon på skoleeiers oppfølging av skolenes arbeid på dette området. Fra de skolene hvor det er gjennomført intervju har revisjonen innhentet, i den grad det eksisterer, dokumentasjon om skolenes mål, planer, rutiner og tiltak knyttet til skolenes systematiske arbeid med psykososialt skolemiljø, og håndtering av saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Revisjonen har også fra disse skolene innhentet referater fra møter i skolemiljøutvalgene for skoleåret 2018/2019. Også tilstandsrapport for grunnskolen i kommunen, og resultater fra Elevundersøkelsen er innhentet og gjennomgått. Den innsamlede dokumentasjonen har i rapporten blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

Som supplerende informasjon til den skriftlige dokumentasjonen mottatt fra kommunen er det gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst og utdanning. Det er også gjennomført intervjuer med rektorer ved fem utvalgte grunnskoler i kommunen, hvorav to av skolene er ungdomsskoler og tre av skolene er barneskoler. I tillegg er det gjennomført gruppeintervju med en gruppe ansatte ved to av de utvalgte skolene, der lærere fra ulike trinn har deltatt. Til sammen er det gjennomført intervju med fem rektorer og åtte lærere.

Skolene som revisjonen har gjennomført intervjuer med er valgt ut på bakgrunn av størrelse (elevtall), antall aktivitetsplaner, og klassetrinn slik at både barneskoler og ungdomsskoler er representert.

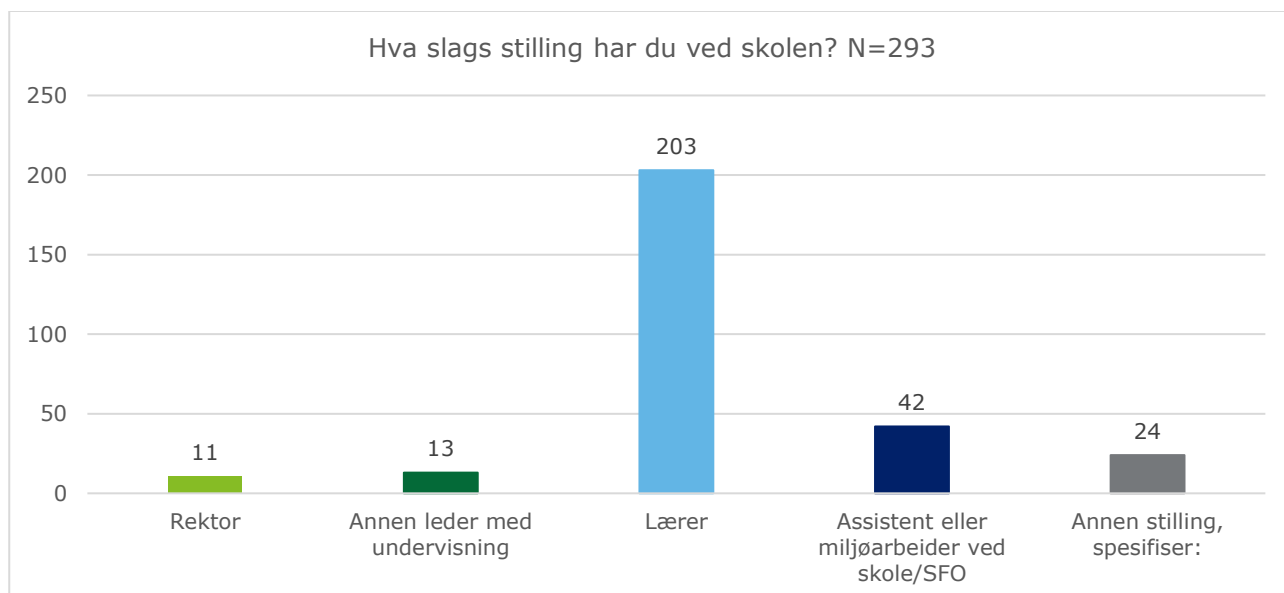
1.4.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle rektorene, lærerne og andre ansatte (for eksempel assistenter) ved grunnskolene i kommunen for å få informasjon om hvordan skolene jobber med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Spørsmålene i undersøkelsen omhandler sentrale forhold knyttet til de ansattes kjennskap til aktivitetsplikten, oppfølging av saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og hvordan skolene arbeider systematisk og kontinuerlig for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 06.09.2019 – 11.10.2019.¹ Spørreundersøkelsen mottok 293 svar, som gir en samlet svarprosent på 72 prosent.² Svarprosenten varierer på tvers av skolene, fra 46 prosent ved skolen med lavest svarprosent til 88 prosent ved skolen med høyest svarprosent. De øvrige skolene har en svarprosent mellom 60 til 80 prosent.

Figur 1 under viser fordelingen av respondenter etter hvilken stilling de har på skolene. Som det går frem av figuren har alle rektorene ved de elleve grunnskolene i Røyken kommune svart på undersøkelsen. 203 av respondentene oppgir at de er lærere, 42 respondenter oppgir at de er assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO, og 13 respondenter oppgir at de er ledere med undervisning. 24 respondenter har oppgitt «annen stilling», og disse er i hovedsak spesialpedagoger, avdelingsledere eller sekretærer. Av de 203 lærerne som svarte på undersøkelsen var 72 prosent av disse kontaktlærere.



Figur 1: Respondenter på spørreundersøkelse, fordelt på type stilling ved skolen.

Svarene til respondentene er presentert ved figurer og i tekst gjennom rapporten. Ettersom det er stor variasjon i størrelsen på skolene, varierer også antallet respondenter per skole. Av hensyn til personvern, og metodiske utfordringer grunnet lavt antall respondenter ved enkelte skoler,³ vil ikke revisjonen systematisk presentere resultat per skole fra spørreundersøkelsen. Likevel vil revisjonen til en viss grad omtale variasjoner og ulikheter i svarene fra skolene i rapporten.

¹ Det ble sendt ut flere påminnelser om spørreundersøkelsen til respondenter som ikke hadde svart. For å sikre så høy svarprosent som mulig ble svarfristen utvidet i flere omganger, og rektorene ved skolene ble kontaktet og bedt om å oppfordre ansatte til å svare på undersøkelsen.

² Undersøkelsen ble sendt til totalt 406 rektorer og ansatte ved alle grunnskolene i Røyken kommune.

³ Ved skoler der det er få respondenter, vil hvert enkelt svar få stort prosentvist utslag ved analyse av svarene. Det er derfor metodisk utfordrende å sammenlikne svarene på tvers av skolene fordi enkelt svar vil få ulike utslag på ulike skoler.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjort en stikkprøvegjennomgang av saker der det skoleåret 2018/2019 har blitt konstatert at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Revisjonen gjennomgikk totalt seks saker fordelt på tre av skolene der det også ble gjennomført intervju med rektor.⁴

Skolene som ble valgt ut til stikkprøvegjennomgangen er valgt ut på bakgrunn av variasjon i størrelse (elevantall), antall aktivitetsplaner som ble opprettet skoleåret 2018/2019 og trinn slik at både ungdomsskole og barneskole er representert. Revisjonen ba de utvalgte skolene om en anonymisert oversikt over saker det siste skoleåret der det er avdekket at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og der det er opprettet en skriftlig plan (aktivitetsplan). Basert på denne oversikten valgte revisjonen ut to enkeltsaker ved hver skole for gjennomgang av hvordan saken har blitt fulgt opp av skolen. I stikkprøvegjennomgangen har revisjonen blant annet vurdert om det er opprettet en skriftlig aktivitetsplan som møter kravene til skriftlig plan i opplæringsloven § 9 A-4, i hvilken grad eleven har blitt involvert og elevens stemme er vektlagt, samt evaluering av tiltak som ble satt i verk.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervjuene er sendt til dem som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering. Høringsutkast av rapporten er sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse og er lagt ved rapporten (vedlegg 1). Revisjonens merknader til høringssvaret fremgår av vedlegg 2.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven, samt forarbeider og veiledning til loven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

⁴ Sakene ble plukket ut fra de skolene der det ble gjennomført intervju med rektorer, men ikke intervju med lærere. Av de fem skolene som ble valgt ut til intervjuer/stikkprøvegjennomgang, ble det dermed gjennomført intervju med rektor og stikkprøvegjennomgang ved tre skoler, og intervju med rektor og lærere ved to skoler.

2. Om tjenesteområdet

2.1 Innledning

Tjenesteområdet skole er i Røyken kommune organisert i kommunalavdeling for oppvekst og utdanning, under ledelse av kommunalsjef for oppvekst og utdanning. Kommunen har en seniorrådgiver for grunnskole i kommunalavdeling for oppvekst og utdanning. Kommunalsjef for oppvekst og utdanning har i tillegg ansvar for barnehagene, Røyken-huset, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), koordinator for samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT-koordinator), Røyken voksenopplæring og enhet for spesialpedagogisk tjeneste.

Det avholdes månedlige ledermøter med alle rektorene og lederne for øvrige enheter underlagt kommunalavdeling for oppvekst og utdanning, samt seniorrådgiver for grunnskole. Det avholdes også jevnlig rektormøter der mer driftsrelaterte saker behandles. Ungdomstrinnet og barnetrinnet har i tillegg egne nettverk hvor rektorene møtes med jevne mellomrom.

Røyken kommune har organisert flerfaglige tjenester i kommunen i Røyken-huset der barnevern, helsestasjon og skolehelsetjeneste, miljøbaserte tjenester og familiebaserte tjenester er samlokalisert. Grunnskolene i kommunen kan støtte seg på de flerfaglige tjenestene i Røyken-huset, både i det forebyggende arbeidet med skolemiljø og i forbindelse med enkeltsaker hvor elever ikke har det trygt og godt på skolen. Grunnskolene i kommunen kan også få veiledning til ansatte og skoleledelsen på bakgrunn av observasjoner fra PPT i skolemiljø saker.

Røyken kommune vil fra 01.01.2020 slås sammen med Asker og Hurum kommune, og bli del av nye Asker kommune. I den forbindelse pågår det arbeid med å etablere felles planverk for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

2.2 Organisering

Det er elleve kommunale grunnskoler i Røyken kommune, herunder åtte barneskoler og tre ungdomsskoler.

Tabell 1: Oversikt over grunnskolene i Røyken kommune skoleåret 2018/2019. Tall fra GSI.

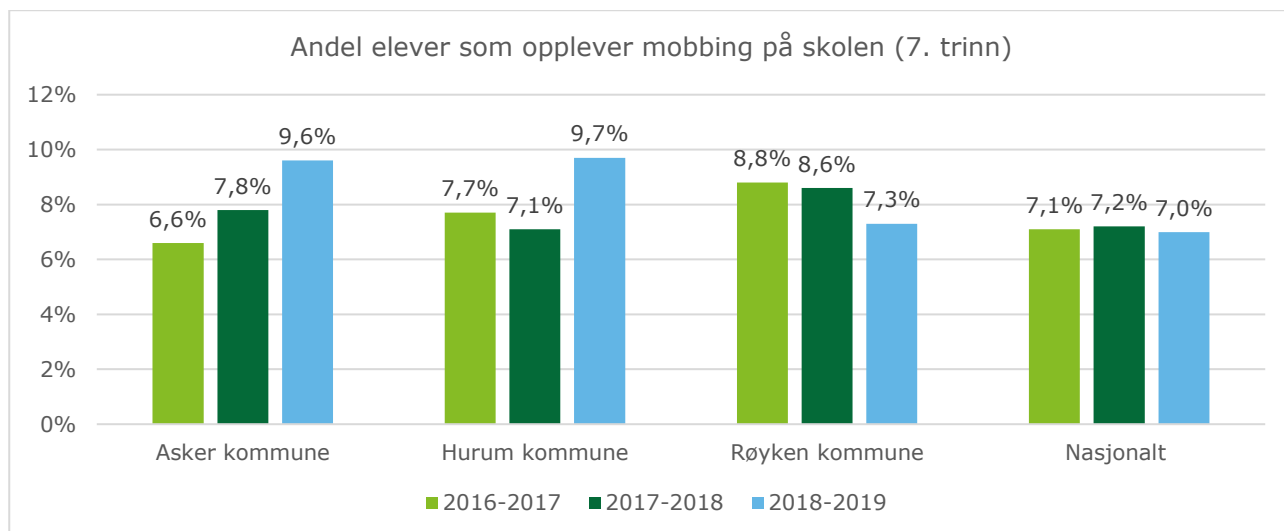
Navn på skole	Elevtall	Antall lærere og assistenter
Frydenlund barneskole	281	34
Hyggen barneskole	135	19
Midtbygda barneskole	463	57
Nærsnes barneskole	166	22
Røyken ungdomsskole	233	30
Slemmestad barneskole	245	26
Slemmestad ungdomsskole	394	51
Spikkestad barneskole	477	50
Spikkestad ungdomsskole	240	26
Sydskogen barneskole	139	18
Torvbråten barneskole	266	27

2.3 Forekomsten av krenkelser og mobbing ved skolene i Røyken kommune

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse hvor grunskoleelevene fra 5. trinn til og med 10. trinn får si sin mening om læring og trivsel i skolen. Røyken kommune gjennomfører hvert år Elevundersøkelsen på alle trinn fra 5. trinn til og med 10. trinn. I undersøkelsen får elevene spørsmål om de er blitt mobbet av

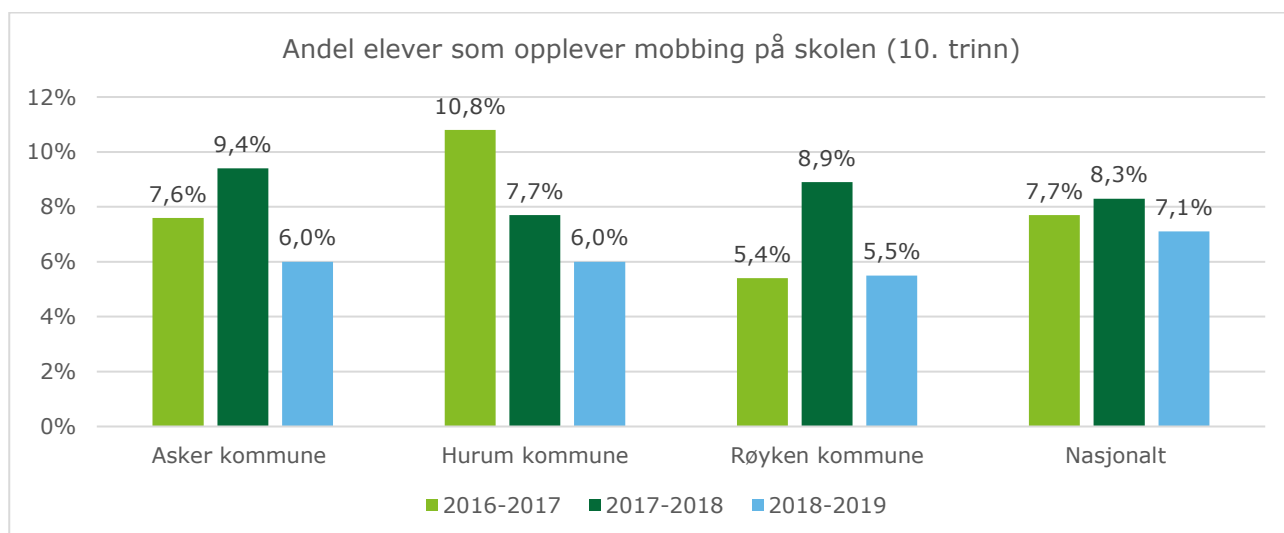
andre elever, av voksne på skolen eller digitalt de siste månedene.⁵ Resultatene fra undersøkelsen er offentlig tilgjengelig for de trinnene der undersøkelsen er obligatorisk, som er 7. trinn, 10. trinn i grunnskolen. Under er de offentlig tilgjengelige dataene fra Elevundersøkelsen i Røyken kommune sammenlignet opp mot resultatene i Hurum og Asker kommune og de nasjonale resultatene.

Figur 2 nedenfor viser andel elever på 7. trinn som har svart at de opplever mobbing på skolen. Røyken kommune har de siste tre skoleårene hatt en nedgang i andel elever som opplever mobbing. Andelen elever som svarte at de opplever mobbing for skoleåret 2018/2019 er 7,3 prosent, som er litt høyere enn det nasjonale gjennomsnittet på 7 prosent, men lavere enn resultatene for Hurum og Asker.



Figur 2: Andel elever på 7. trinn som svarer at de opplever mobbing på skolen. Kilde: skoleporten.udir.no.

Resultatene fra 10. trinn viser at andelen elever som svarer at de opplever mobbing har variert i Røyken kommune de siste tre skoleårene. Andelen har sunket fra 8,9 prosent i skoleåret 2017/2018 til 5,5 prosent i skoleåret 2018/2019. Andelen elever som oppgir at de opplever mobbing på skolen i skoleåret 2018/2019 er lavere enn i nabokommunene og det nasjonale gjennomsnittet (figur 3).



Figur 3: Andel elever på 10. trinn som svarer at de opplever mobbing på skolen. Kilde: skoleporten.udir.no.

⁵ Elever som svarer at de mobbes på flere av de tre spørsmålene, telles kun én gang i indikatoren «andel elever som opplever mobbing på skolen». Se Utdanningsdirektoratet. Hjelp til tolkning. <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoeekelsen/nasjonalt/hjelptiltolknng>

3. Systematisk arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene, og gjennom dette forebygge mobbing og andre krenkelser?

Under dette:

- Har skolene satt seg konkrete mål for det psykososiale skolemiljøet?
- Har skolene tiltak og prosedyrer for å forebygge og fange opp saker som gjelder elevenes skolemiljø?
 - Hvordan evalueres skolenes handlingsplaner og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet?
 - Har skolene iverksatt særlige tiltak for å forebygge og avdekke (oppdage) digital mobbing?
- I hvilken grad og hvordan involveres elever og foreldre i arbeidet med psykososialt skolemiljø?
- Gjennomføres det læringsmiljøundersøkelser og hvordan følges disse opp?

3.2 Revisjonskriterier

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme et godt skolemiljø

Opplæringsloven § 9 A-2 slår fast at «alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring». Opplæringsloven § 9 A-3 omhandler nulltoleranse mot krenkelser og systematisk arbeid med skolemiljø:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

Av forarbeidene til kapittel 9 A i opplæringsloven fremgår det at kravet til at skolene skal ha nulltoleranse henger sammen med arbeidet til skolen og målet med det systematiske arbeidet. Ved å lovfeste nulltoleranse i samme bestemmelse som plikten til å drive systematisk arbeid, vil det gis et tydelig signal om at skolene ikke skal akseptere krenkelser mot elever og at dette skal være førende for skolens mål, planer og tiltak.⁶

I Utdanningsdirektoratets rundskriv *Skolemiljø Udir-3 2017* er det presisert at skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser enn de som er spesifikt nevnt i loven.⁷

I rundskriv *Udir-4-2014* fra Utdanningsdirektoratet blir kravene til systemrettet arbeid etter tidligere kapittel 9a i opplæringsloven gjennomgått.⁸ Her blir blant annet følgende presisert:

Hensikten med det systematiske skolemiljøarbeidet er å sikre at elevens rett oppfylles ved at skolen jobber kontinuerlig og systematisk for et godt miljø og sikrer at problemer oppdages og tas hånd om i tide.

En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles.

⁶ Prop. 57 L (2016–2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

⁷ Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁸ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. Publisert: 21.05.2014. Lovendringen 01.08.2017 viderefører kravet om systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid fra tidligere kapittel 9a.

Ansvar for systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid er eksplisitt lagt til rektor. Av forarbeidene til opplæringsloven vises det til at det systematiske og kontinuerlige skolemiljøarbeidet er en del av internkontrollen. Videre går det frem følgende:

Ein føresetnad for å lykkast er at skolen sjølv har sett seg konkrete mål ut frå dei generelle krava i lovverket, og at planar og tiltak er tilpassa til dei lokale utfordringane. Ein dynamisk internkontroll føreset dessutan at arbeidet blir løpande vurdert og jamleg revidert. Ein må unngå at internkontroll blir noko statisk, «ein perm i hylla».⁹

Egenvurderingsverktøyet Reflex er tilgjengelig via nettsiden til Utdanningsdirektoratet. Det kan benyttes av skoleeiere og skoleledere for å vurdere egen praksis, og ulike spørsmål blir fulgt opp av veiledende tekst som beskriver hva regelverket krever av skoleeierne og skolelederne. Om evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet går det blant annet frem at informasjon skolen har om hvordan arbeidet fungerer, må benyttes til å vurdere i hvilken grad det forebyggende arbeidet fremmer et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at dersom skolen ikke har god nok informasjon, må denne informasjonen innhentes. Det må alltid foreligge informasjon fra både ansatte, elever og foreldre. Videre pekes det på at ved manglende oppfylning av krav i regelverket, eller ved svakheter som medfører risiko for manglende oppfyllelse, må det gjøres endringer i måten skolen arbeider på.¹⁰

Brukermedvirkning og krav til elevdeltakelse

I § 9 A-8 i opplæringsloven går blant annet krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet frem:

Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Elevrådet kan oppnemne representantar til å vareta elevane sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finst eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen, kan elevane møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet. Representantane skal bli kalla inn til møta med talerett og rett til å få meininga si protokollert. Dei skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som inneheld opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Representantane skal få den informasjonen dei treng, men ikkje opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. I den mon det trengst, har dei rett til opplæring for å skjønne oppgåvene og fritak frå undervisninga.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning i skolen. Her blir det blant annet stilt krav om skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1a), og det blir gitt nærmere føringar for sammensetningen av utvalget og hvilken rolle det skal ha. Blant annet går det frem at skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall.

I egenvurderingsverktøyet Reflex blir det vist til at rektor må sørge for at skolen har en fremgangsmåte som sikrer at elevene blir involvert i arbeidet med å planlegge og gjennomføre arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Som det går frem over, må informasjon både fra elever og foreldre være en del av informasjonsgrunnlaget ved evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet.¹¹

Informasjonsplikt til elever og foreldre

Opplæringsloven § 9 A-9 omhandler informasjonsplikt og rett til å uttale seg, og stiller følgende krav:

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6.

Dersom skolen finn ut at noko ved skolemiljøet kan skade helsa til elevane, skal elevane og foreldra snarast mogleg varslast om det.

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet, elevrådet og foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Dei har rett til

⁹ Ot.prp.nr.72 (2001-2002). *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.*

¹⁰ Udir. Reflex. *Skolemiljø: Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen).*

¹¹ Ibid.

innsyn i all dokumentasjon som gjeld det systematiske arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Digitale krenkelser

Forarbeidene til kapittel 9 A i opplæringsloven bekrefter at hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbud, er avgjørende for vurderingen av om skolemiljøet er trygt og godt.¹² Videre blir det fremhevet at det at årsaken til elevens mistriivsel skyldes forhold utenom skoletiden, ikke avgrenser skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet blir negativt påvirket av det. Dette er for eksempel relevant for digitale krenkelser.

Utdanningsdirektoratet understreker at skolen har et ansvar for å forholde seg til mobbing som skjer på nett og i sosiale media, selv om det skjer utenom skoletid, dersom det gjør at eleven ikke har det bra på skolen. Skolen skal ta tak i digitale krenkelser på samme måte som andre mobbesaker, ved å følge med, gripe inn, varsle, undersøke saken og sette inn egnede tiltak. Utdanningsdirektoratet tipser skolene blant annet om å lære elevene digital dømmekraft, og ha oppdaterte planer med etiske spilleregler, nettvettsregler og forebygging mot digital mobbing.¹³

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse som det er obligatorisk for skolene å gjennomføre på 7. og 10. trinn. Av informasjon fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skolene selv velger om de vil gjennomføre undersøkelsen på flere trinn. Utdanningsdirektoratet har gitt en del anbefalinger knyttet til både gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen. Gjennomføring av eventuelle andre trivselsundersøkelser er ikke pålagt fra nasjonalt hold, men blant annet Læringsmiljøsentret anbefaler å benytte trivselsundersøkelser for å gjøre jevnlig kartlegginger av læringsmiljø og trivsel, og avdekke mobbing.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Mål og planer for det psykososiale skolemiljøet

3.3.1 Datagrunnlag

Handlingsplan for Røyken kommune nedfeller mål for det faglige og sosiale skolemiljøet. I gjeldende handlingsplan for 2019-2022 er det nedfelt mål om at «elevene i Røykenskolen skal realisere sitt faglige og sosiale potensiale i et inkluderende, helsefremmende og trygt miljø».¹⁴ Kommunen har i handlingsplanen nedfelt mål om at ingen elever skal oppleve mobbing og at elevene trives på skolen. Resultatene fra Elevundersøkelsen blir benyttet som metode for å måle dette, og skolenes resultater er tema i resultatsamtaler mellom skolene og skoleeier¹⁵. I kommunens forskrift for ordensreglement for grunnskolene vises det til at kommunen har nulltoleranse for mobbing, vold og rasisme.¹⁶

Røyken kommune har utarbeidet *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*, som gjelder for alle skolene i kommunen, i tillegg til alle barnehagene. Planen gjengir målsettingen i kommunens handlingsplan for 2019-2022, i tillegg til mål om at alle elever skal bli behandlet med respekt og omsorg, og ha et skolemiljø fritt for mobbing og annen krenkende atferd. Tabellen under gjengir målsettingene i handlingsplanen for et trygt og inkluderende skolemiljø.

¹² Prop. 57 L (2016–2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

¹³ Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endret 27.06.2017.

¹⁴ Røyken kommune. *Utdrag fra handlingsplanen til Røyken kommune 2019-2022 – Grunnskole*.

¹⁵ Skolenes oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen er nærmere omtalt i kapittel 3.6. Rapportering på målene til politisk nivå er nærmere omtalt i kapittel 5.

¹⁶ Røyken kommune. *Ordensreglement for grunnskolene i Røyken - forskrift*. Vedtatt av Røyken Kommunestyre den 17.6.2010. Justert for Oppl. § 3-36 og 3-37 den 1.6.2012.

Tabell 2: Målsettinger nedfelt i Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø.¹⁷

Skolen skal fremme helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygge sykdom og skade.

Elevene i Røyken-skolen skal realisere sitt faglige og sosiale potensiale i et inkluderende, helsefremmende og trygt miljø

Elevene skal oppleve et trygt og godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

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

Kommunalsjef opplyser i intervju at det forventes at alle ansatte i skolene kjenner til målsettingene og innholdet i kommunens handlingsplan, og bruker den aktivt. Ettersom kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø gjelder for alle skolene, har ikke skoleeier stilt noe krav til at skolene skal ha egne handlingsplaner som setter mål for skolemiljøarbeidet.

Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø skal ifølge kommunalsjef ivareta strategi og overordnet lovverk, i tillegg til å være et praktisk verktøy for skolene i form av konkrete rutiner og maler som skolene kan benytte for å ivareta kravene i kapittel 9 A i opplæringsloven.¹⁸ Røyken kommune reviderte handlingsplanen for et trygt og inkluderende skolemiljø i forkant av at gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven trådte i kraft 01.08.2017. Den reviderte utgaven av kommunens handlingsplan er datert 03.08.2017. Det blir opplyst i verifisering av datagrunnlaget i rapporten at kommunen hadde satt seg grundig inn i forarbeidene til nye og skjerpede paragrafer i opplæringsloven kapittel 9 A. Arbeidet med å revidere handlingsplanen ble ledet av en arbeidsgruppe bestående av et utvalg rektorer, en representant fra barnehage og fra PPT, i tillegg til seniorrådgiver for skole i kommunen. Gruppen utarbeidet et utkast til ny handlingsplan, som de fikk innspill til fra rektorgruppen og kommunalsjefens ledergruppe.¹⁹ Politikerne i oppvekstutvalget har også vært informert om arbeidet med handlingsplanen, og planen har vært til politisk behandling i kommunestyret. Elever og foreldre har ikke vært direkte involvert i utarbeidelse av planen, men planen har vært oppe i skolemiljøutvalgene ved skolene i forbindelse med revisjon av planen.

Selv om det ikke er et krav fra skoleeier, er det noen skoler som har utarbeidet egne planer for skolemiljøarbeidet som beskriver hvilke forebyggende tiltak som skal iverksettes på skolen. En av barneskolene har eksempelvis utarbeidet en plan for godt skolemiljø som beskriver hvilke oppgaver og tiltak skolen gjennomfører fra måned til måned, og der det er spesifisert hvilke aktiviteter som gjennomføres av henholdsvis skolen, trinnene, elevene og foresatte. Planen inneholder informasjon om hva som skal gjennomgås i plenum i forbindelse med plandager, foreldremøter og lignende, samt aktiviteter og tiltak som skal bidra til et godt skolemiljø. Skolen utarbeider en slik plan hvert år. Én av de intervjuede skolene har også en lokal «mobbeplan». Noen skoler viser også til at de har planer med mål for elevenes sosiale kompetanse på ulike trinn.

På spørsmål om skolen har tydelige mål for skolemiljøarbeidet svarer åtte av elleve rektorer at skolen har tydelige mål for skolemiljøarbeidet, mens de resterende tre rektorene svarer *delvis* på dette spørsmålet. Av de øvrige ansatte på skolene svarer 80 prosent *ja* på dette spørsmålet, mens 18 prosent svarer *delvis*. To prosent svarer *vet ikke* (Figur 4).

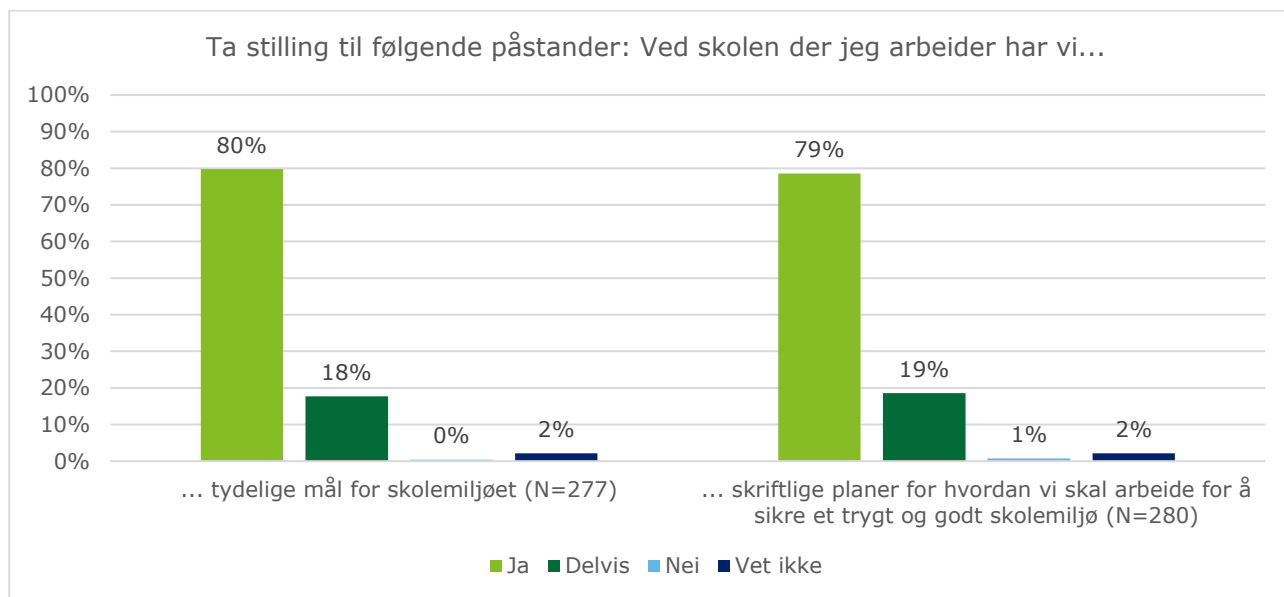
¹⁷ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 4.

¹⁸ I forbindelse med kommunesammenslåingen mellom Røyken, Asker og Hurum 01.01.2020 vil det komme en felles handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø for nye Asker kommune som vil erstatte Røyken kommunens gjeldende plan for et trygt og inkluderende skolemiljø.

¹⁹ Dvs. enhetsledere under kommunalavdeling for oppvekst og utdanning, inkludert leder for PPT, flerfaglige tjenester i Røyken-huset og barnehagene.

På spørsmål om skolen har skriftlige planer for hvordan de skal arbeide for å sikre et trygt og godt skolemiljø, oppgir samtlige rektorer at de har dette. Av de øvrige ansatte som har svart på spørreundersøkelsen²⁰, svarer 79 prosent at skolen har skriftlige planer for hvordan skolen skal arbeide for å sikre et trygt og godt skolemiljø. 19 prosent svarer *delvis* på dette spørsmålet og én prosent svarer *nei* (Figur 4).

Videre er det noe variasjon mellom svarene til de ansatte ved de ulike skolene. Ved tre av skolene svarer over 90 prosent av alle ansatte som har svart på undersøkelsen at det både foreligger tydelige mål og skriftlige planer for skolemiljøet. Ved andre skoler er oppgitt opptil 40 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen at skolen kun *delvis* eller *ikke* har mål og planer for skolemiljøet.



Figur 4: Mål og planer for skolemiljøet.

Også svarene fra fritekstfeltet fra spørreundersøkelsen indikerer at de fleste ansatte opplever at skolene jobber systematisk og godt med skolemiljøet. Likevel er det noen som opplever at arbeidet kunne vært bedre, og peker på at mål og planer ikke er tydelige nok eller at oppfølgingen av mål og planer er lite koordinert ved at personalet har liten tid i fellesskap til å jobbe med det forebyggende og systematiske arbeidet.

3.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at Røyken kommune har nedfelt konkrete mål for det psykososiale skolemiljøet i Røyken kommunes handlingsplan for 2019–2022, i handlingsplanen for et trygt og inkluderende skolemiljø og i kommunens ordensreglement. Det er positivt at flertallet av rektorene og de ansatte ved skolene opplever at skolene har tydelige mål for skolemiljøet, og at de ansatte kjenner til at det er skriftlige planer for hvordan skolen arbeider med skolemiljø.

Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at det ikke er alle rektorene som mener at skolene har tydelige mål for skolemiljøet. Resultatene indikerer også at det er ulikheter mellom skolene når det gjelder de ansattes oppfatning av om skolen har tydelige mål og skriftlige planer for skolemiljøet, og at ikke alle lærere har en entydig oppfatning av at skolen har tydelige mål eller skriftlige planer for skolemiljøet. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at alle skolene arbeider etter tydelige mål for skolemiljøet og sikrer at de ansatte har kjennskap til skolens skriftlige planer som ledd i det systematiske og kontinuerlige arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene. Det er skolens ansvar å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir omsatt til konkrete mål og handlinger for å sikre at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles.

²⁰ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

3.4 Tiltak og prosedyrer for å forebygge og fange opp saker som gjelder elevenes skolemiljø

3.4.1 Datagrunnlag

Forebyggende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø i Røyken kommune

Røyken-huset trekkes frem som en viktig ressurs som skolene i kommunen kan støtte seg på i skolemiljøarbeidet. Barne- og ungdomskontaktene fra Røyken-huset er tilstede på skolene i forbindelse med friminutter, og noen ganger i forbindelse med skoleskyss eller arrangementer i skoleregj. Barne- og ungdomskontaktene setter opp egne planer for når de er tilstede på hver skole, og dette gjøres kjent for elevene på skolene. Flere rektorer trekker frem at tilstedeværelsen til barne- og ungdomskontaktene er viktig i det forebyggende arbeidet ved skolen, da de fanger opp og får med seg mye av det som rører seg på skolene og i ungdomsmiljøet generelt, og kjenner mange elever godt. Det vises til at tilstedeværelsen til barne- og ungdomskontaktene har blitt redusert høsten 2019 på grunn av kapasitetsutfordringer. Kommunens SLT-koordinator trekkes også frem som en god støttespiller for skolene i skolemiljøarbeidet.

Alle skolene i Røyken har helsesykepleier tilstede på skolene. Tilstedeværelsen varierer ut fra skolestørrelse. Ved de minste barneskolene har helsesykepleier 40 prosent tilstedeværelse, ved de mellomstore skolene har helsesykepleier en tilstedeværelse på 80 prosent og ved de største skolene har helsesykepleier en tilstedeværelse på 120 prosent. Ved ungdomsskolene er det en noe lavere dekning av helsesykepleier enn ved barneskolen, og tilstedeværelsen varierer fra 40 til 80 prosent. Ungdomsskolene har i tillegg 20 prosent tilstedeværelse av psykiatrisk sykepleier fra kommunens familieteam, som kan økes ved behov. Ved ungdomsskolene er det også avsatt en tidsressurs til sosiallærer. Skolene velger om de vil fordele ressursen på kontaktlærerne slik at de kan bruke mer tid til å følge opp elever, eller til en egen sosiallærer. Ungdomsskolene har også sosialpedagogiske team, som består av sosiallærer, helsesykepleier, barne- og ungdomskontakt (BUK) og ledelsen, hvor elevsaker tas opp og drøftes.

PPT i kommunen bistår skolene i observasjon og veiledning i klasseledelse og tilpasset opplæring, og i oppfølgingen av konkrete saker der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. PPT har avtale med hver skole om fast tilstedeværelse som brukes til veiledning, kurs og forebyggingsarbeid/tidlig innsats. Innholdet avtales med skolens ledelse ut fra skolens behov. Utover fast tilstedeværelse gir PPT veiledning i enkeltsaker og deltar i samarbeidsmøter. En oversikt revisjonen har mottatt viser at PPT har fått flere henvendelser forbundet med kapittel 9 A i opplæringsloven fra skolene, og gir veiledning i det systematiske arbeidet med klassemiljø ved flere av skolene.

Det er i tillegg etablert fire flerfaglige oppvekstteam i kommunen hvor skoleledelsen deltar sammen med barnehageledere, PPT, SLT-koordinator og helsesykepleier. Formålet med oppvekstteamene at skolene i Røyken kommune skal ha tilgang på flerfaglig kompetanse for å sikre at elevene får rett hjelp til rett tid i praksis.²¹ Det er opprettet oppvekstteam for de ulike ungdomsskolene og de barneskolene som sokner til de respektive ungdomsskolene. Det er også opprettet oppvekstteam for ungdomsskolene i kommunen og Røyken Videregående skole. Teamene møtes en gang i måneden, og tar opp innmeldte saker og tema som fravær rutiner og lignende. Ansatte ved skolene kan melde inn saker til oppvekstteamet for å få råd til håndtering av saker knyttet til skolemiljø. Oppvekstteamene trekkes frem som en arena hvor krevende elevsaker kan drøftes.

Skolene deltar ikke i felles skolemiljøprogrammer. Kommunalsjef opplyser i intervju at Røyken kommune har tatt et bevisst valg om å ikke benytte spesifikke slike programmer ved skolene i kommunene. Dette er ifølge kommunalsjef på bakgrunn av at flere forskningsprosjekter har vist at det er usikkert hvorvidt slike programmer bidrar til positive endringer i skolemiljøet, i tillegg til at programmene er kostbare og kan være tidkrevende for personalet å følge opp.²² Skoleeier opplyser i forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten at Røyken kommune fra 2014 i stedet valgte å rette søkelyset konkret inn i skolehverdagen, og har fokusert på å forebygge gjennom å bygge et trygt skolemiljø og positivt elevmiljø og utarbeide praktiske planer for å få stopp på mobbing.

²¹ Oppvekstteamene benyttes også av barnehagene.

²² Det vises spesifikt til NOVAs rapport «Felles fokus - en studie av skolemiljøprogrammer i norsk skole» datert 13.11.2014.

Forebyggende tiltak på skolene

Kommunalsjef opplyser i intervju at utover de kommunale tilbudene med helsesykepleier, samt bistand fra Røyken-huset og PPT, har skolene selv ansvar for å iverksette tiltak i det forebyggende og systematiske arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø. Dette begrunnes med at skolene skal kunne tilpasse tiltakene ut fra de utfordringene som er i enkeltklasser, elevgrupper og på skolen, og ut fra skolens kjennskap til elever som opplever krenkelser i skolen. I kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø trekkes fadderordning og trivselslederprogrammet frem som tiltak i det forebyggende arbeidet på skolene. Det vises også til eksempler på ulike aktiviteter som skolene kan iverksette, som leseuke, juleverksted, sangsamlinger, kampanjer fra Utdanningsdirektoratet og annet skoleutviklingsarbeid med fokus på skolemiljø.

Alle skolene der revisjonen har gjennomført intervjuer har satt i gang ulike forebyggende tiltak for å skape et trygt og godt skolemiljø. Ved barneskolene er det flere rektorer og ansatte som trekker frem trivselslederordningen som et viktig forebyggende skolemiljøtiltak. Skolene velger trivselsledere fra fjerde trinn og oppover, og i noen tilfeller søker elever om å bli trivselsledere. Trivselslederne får opplæring i organisering av lek og aktiviteter i friminuttene. Trivselslederne får også i oppgave å følge med på skolemiljøet, eksempelvis at alle har noen å leke med i friminuttene. En lærer ved skolen er ansvarlig for oppfølgingen av trivselslederne og har jevnlig møter med disse. Lærere ved en barneskole forteller at det er stor prestisje blant elevene å bli valgt ut som trivselsleder. Skolen forsøker å legge til rette for at flest mulig får prøvd seg som trivselsleder i løpet av barneskoleårene, selv om det alltid vil være egnethet som legges til grunn ved utvelgelsen av trivselslederne.

Begge de to ungdomsskolene revisjonen har gjennomført intervju ved deltar i programmet *Aktiv 365* i regi av Norges idrettsforbund, hvor utvalgte elever kurses i å organisere og sette i gang idrettsrelaterte aktiviteter for medelevene. Rektorene forteller at dette er et populært tiltak, og at mange elever ønsker å være med på dette programmet.

En av ungdomsskolene har i 15 år hatt et eget anti-mobbeprogram med «engler» som er ansvarlige for å følge med på skolemiljøet og fremme et godt skolemiljø. Englene kan gi «englemelding» dersom de ser noe i skolemiljøet som ikke er greit. Elevene ved skolen må hvert år søke om å få bli «engler». Sosiallærer ved skolen er ansvarlig for å koordinere og følge opp englene, og deltar sammen med elevene på en «englecamp» hvert år. Rektor forteller at det er status blant elevene å være «engler», og at dette er et skolemiljøtiltak som fungerer godt.

Flere lærere og rektorer, både på barneskole og ungdomsskole, trekker frem «Mitt valg»-programmet til Lions som et positivt tiltak som bidrar til bevisstgjøring om klasse- og skolemiljø og hvordan elevene er mot hverandre. Ulike kulturelle og sosiale arrangementer og aktiviteter, som klasseturer og lignende, blir også trukket frem som viktige for å bygge et trygt og godt skolemiljø. Ved barneskolene vises det i tillegg til fadderordning for førsteklassingene, lekegrupper, «Bli med»-dansen, sangsamlinger og andre felles samlinger for elevene.

Ved en av ungdomsskolene blir det pekt på at det har vært utfordringer med juleballet, da enkelte elever har dominert arrangementet og bidratt til å skape sosiale hierarki på skolen. For at skolen skal få et større eierskap til arrangementet ble det bestemt at alle lærere skal delta på ballet. I tillegg involverer skolen seg mer i arrangementet ved å legge til rette for at elevene arbeider med talene til juleballet i norsktimene, og skolen arrangerer salg av brukte ballkjoler i forkant av arrangementet. De intervjuede lærerne opplever at dette har bidratt til å gjøre arrangementet mer inkluderende og til en positiv opplevelse for alle elevene.

Ved de to ungdomsskolene der revisjonen har gjennomført intervjuer bestemmer kontaktlærer hvor elever skal sitte i klasserommet, og trekker dette frem som et tiltak for at alle skal føle seg inkludert. Den ene ungdomsskolen har innført «makkerskap», der elevene trekker en «makker» de skal sitte ved siden av i klasserommet og samarbeide med. Makkerne har også ansvar for å gi beskjeder til hverandre om lekser mm. dersom den andre er borte fra skolen en dag.

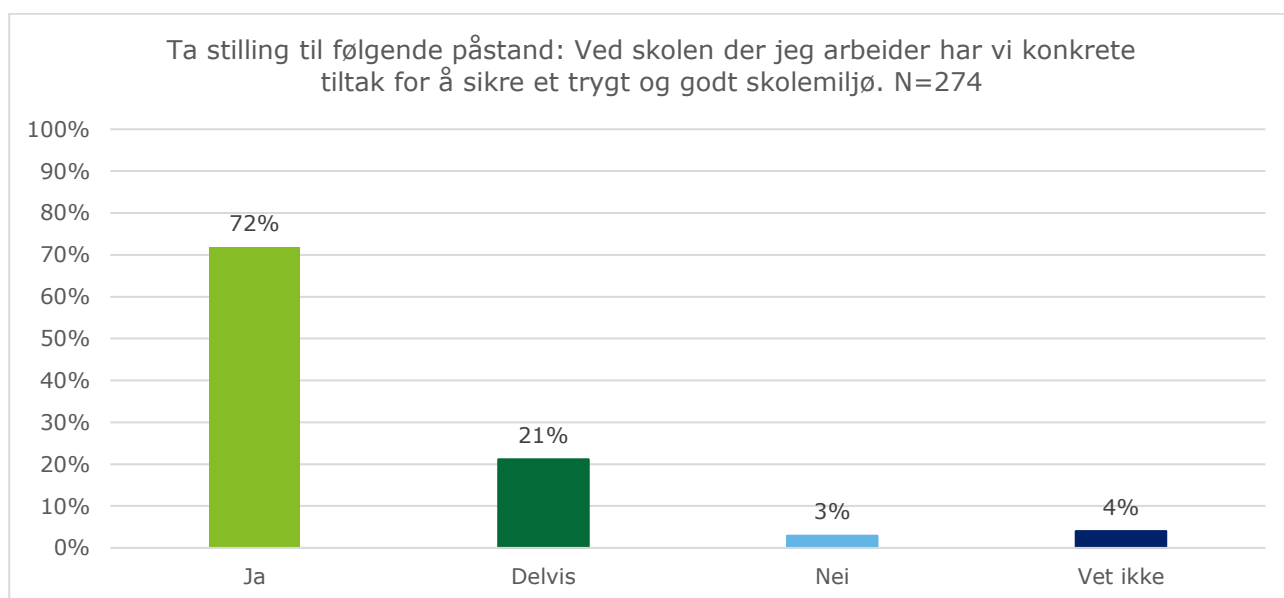
Flere av skolene viser til at de har fokus på livsmestring. En av barneskolene har tatt i bruk verktøy kalt «Psykologisk førstehjelp for barn og ungdom». Ved en av ungdomsskolene har skolen, på bakgrunn av at elevrådet ønsket et større fokus på psykisk helse i skolen, sendt helsesykepleier, psykiatrisk sykepleier og en avdelingsleder på kurs i undervisningsprogrammet #psyktnormal, i regi av Modum bad. Gjennom

programmet drøftes tema knyttet til psykisk helse og livsmestring med elevene. Programmet har blitt arrangert én gang tidligere, og skal også gjennomføres høsten 2019.

En av skolene forteller at de jobber mye med relasjonen mellom de voksne og elevene, og at dette er viktig for å skape et trygt og godt skolemiljø. Flere av de intervjuede rektorene peker på at skolen jobber for å skape en kultur der «alle elever er mine elever». Ved noen skoler har man sørget for at lærerne arbeider på tvers av trinn og klasser. En av skolene hadde høsten 2017/våren 2018 et samarbeid med Mobbeombudet i Buskerud hvor det ble gjennomført tre fellesøkter med lærerne med fokus på klasseledelse, observasjon og relasjoner.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i skolene i stor grad opplever at skolen de jobber på har konkrete tiltak for skolemiljøarbeidet. Ni av elleve rektorer svarer at skolen har konkrete tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø, mens to rektorer svarer at skolen delvis har dette. Av de øvrige ansatte som har svart på undersøkelsen²³ svarer 72 prosent *ja* på spørsmålet om skolen har konkrete tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. 21 prosent svarer *delvis* på dette spørsmålet, og tre prosent svarer *nei* (Figur 5).

En nærmere analyse av svarene viser at det er en del variasjon mellom skolene. Ved halvparten av skolene oppgir over 80 prosent av respondentene at skolen har konkrete tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Ved to av skolene svarer til sammen om lag halvparten av de ansatte *delvis* eller *nei* på dette spørsmålet.



Figur 5: Ansattes vurdering av tiltak i skolemiljøarbeidet.

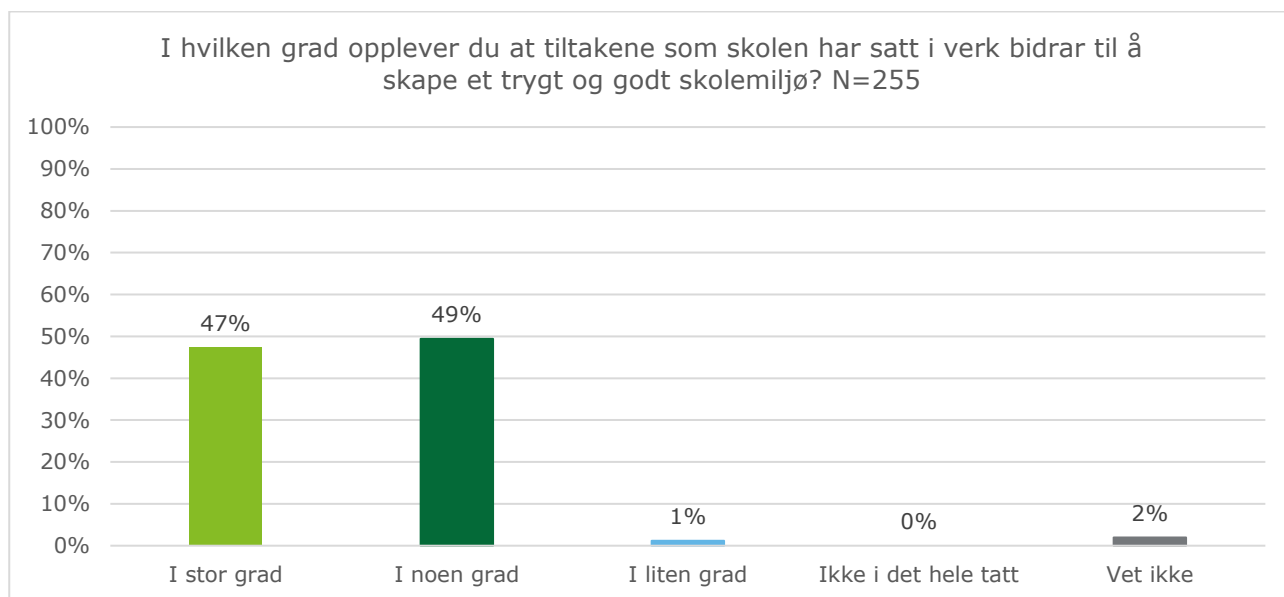
På spørsmål om hvorvidt de opplever at tiltakene som er satt i verk bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø svarer åtte av elleve rektorer at tiltakene som er satt i verk *i stor grad* bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø, mens to rektorer svarer *i noen grad* på dette spørsmålet. En rektor svarer *vet ikke*, og kommenterer at vedkommende nylig har tiltrådt stillingen og derfor svarer *vet ikke* på noen spørsmål.

Av de øvrige ansatte som har svart på undersøkelsen²⁴ svarer 47 prosent *i stor grad* og 49 prosent *i noen grad* på dette spørsmålet. Kun én prosent svarer at tiltakene i liten grad bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø, mens to prosent svarer *vet ikke* (Figur 6). Også på dette spørsmålet er svarfordelingen ulik på tvers av skolene. Ved to av skolene svarer alle/nesten alle de ansatte *i stor grad* på spørsmål om tiltakene

²³ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

²⁴ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

som skolen har satt i verk bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø. Ved fire andre skoler svarer flertallet av de ansatte som har svart på undersøkelsen i *noen grad* på dette spørsmålet.



Figur 6: Ansattes syn på hvorvidt skolemiljøtiltak bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø.

Tiltak for å fange opp saker som gjelder elevenes skolemiljø er nærmere omtalt i kapittel 3.6 som omhandler kartlegginger av elevens skolemiljø, og i kapittel 4.3 som blant annet omhandler system og rutiner for å ivareta plikten til å *følge med* i opplæringsloven § 9 A-4.

Evaluering av skolens planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet

I Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø er det angitt rutiner for revisjon og evaluering av det forebyggende arbeidet. Ifølge denne rutinen skal skolene to ganger i året gjennomføre en evaluering av kommunens handlingsplan for trygt skolemiljø.²⁵ Videre skal rådsorganene gjennomgå kommunens ordensreglement én gang i året. Videre fremgår det av «Internkontroll for årshjul», som er vedlegg til kommunens handlingsplan, at rektor skal sørge for tidsangivelser av evaluering av mål og tiltak i det forebyggende arbeidet mot krenkelser og mobbing. Her stilles det også følgende krav: «Rektor har gjennomgått og eventuelt revidert skolens plan for arbeid med enkeltsaker etter opplæringslovens kapittel 9a (Ofte kalt «Skolens Handlingsplan mot mobbing».)». Som omtalt i kapittel 3.4.1 er det ikke et krav til at skolene skal ha en slik plan, da skolene skal benytte kommunens felles plan.

Som vedlegg til handlingsplanen finnes et «skjema for årlig evaluering av årshjulet og denne planens innhold». I skjemaet opplyses det at «*Handlingsplan for trygt og inkluderende skolemiljø* skal gjennomgås og evalueres i personalet årlig i forbindelse med skolestart. Evaluering som kan føre til endringer må meldes til Oppvekst- og utdanning.» Under er det satt inn en matrise med egne felt for innspill fra personalet, Elevrådet og SMU. Utover dette er det ikke gitt felles føringer for hvordan skolene skal evaluere for eksempel iverksatte tiltak eller skolemiljøarbeidet som helhet.

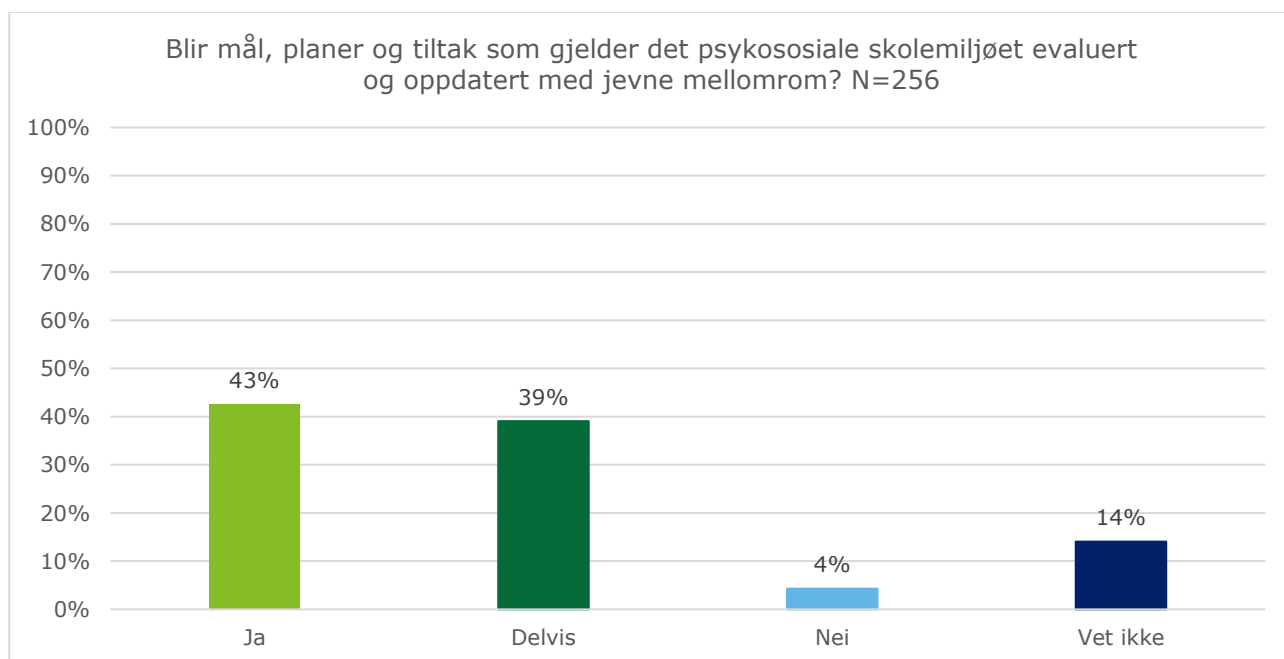
Det fremgår av intervju at det er noe ulik praksis mellom skolene for hvordan skolens egne planer og forebyggende skolemiljøtiltak blir evaluert. Ved en av skolene som har en plan for skolemiljøtiltak forteller rektor at skolen gjennomgår planen hver høst. Utover dette blir de ulike arrangementene i løpet av skoleåret evaluert i etterkant av gjennomføringen. Evalueringene har ifølge rektor ved denne skolen fokus både på praktisk gjennomføring og på hva arrangementet har å si for skolemiljøet. Elevene involveres i evalueringen av skolemiljøtiltak ved at tiltakene diskuteres i klassene. Lærere noterer innspillene fra elevene og tar dette med i evalueringsmøter med de ansatte og ledelsen.

²⁵ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 19. Kommunalsjef presiserer i e-post at det er kommunens, og ikke skolens egne planer, det her siktes til.

Ved andre skoler forteller rektorer som er intervjuet at det gjøres løpende evalueringer av ulike tiltak som er gjennomført. En rektor viser til at skolen ikke per i dag har noen faste årlige evalueringer av enkelttiltak, men at skolen har en årlig evaluering av skoleåret hvor det kan være aktuelt å også evaluere skolemiljøtiltak.

Data fra spørreundersøkelsen viser at ni av elleve rektorer oppgir at mål, planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet blir evaluert og oppdatert med jevne mellomrom, mens to rektorer svarer *delvis* på dette spørsmålet.

Av de øvrige ansatte ved skolene som har svart på undersøkelsen²⁶ oppgir 43 prosent at mål, planer og tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet blir evaluert og oppdatert med jevne mellomrom, mens 39 prosent svarer *delvis*. Fire prosent svarer *nei* på spørsmålet, og 14 prosent *vet ikke* (Figur 7).



Figur 7: Evaluering av mål, planer og tiltak i skolemiljøarbeidet.

Tiltak for å forebygge og avdekke digital mobbing

Kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø inneholder ikke spesifikke tiltak for å forebygge eller avdekke digital mobbing, men omtaler mobbing på nett og sosiale medier som en av flere typer mobbing som kan forekomme blant elever på skolene. Det blir også presisert i kommunens svar på revisjonens dokumentforespørsel at digital mobbing blir behandlet på lik linje med annen mobbing.

I Røyken kommunes ordensreglement fremgår det at «mobiltelefoner og andre forstyrrende gjenstander skal være avslått i skoletiden, med mindre skoleledelsen har bestemt noe annet».²⁷ Ordensreglementet gir også adgang til å inndra mobiltelefoner og lignende dersom dette forstyrrer undervisningen, og at gjenstanden fås tilbake ved dagens slutt. Det blir også presisert at skolen kan «inndra rettighetene til bruk av PC i skoletida for et tidsrom ved mobbing, trakassering og trusler eller misbruk av nettet i skoletida. Foresatte blir kontaktet og informert om forholdet».²⁸

Det fremgår av intervju og spørreundersøkelsen at alle skolene gjennomfører tiltak for å forebygge og sette fokus på nettbruk og digital mobbing. Nettvett, digital mobbing og sosiale medier er tema i klassene, gjennom egne undervisningsopplegg eller i klassens time. Flere rektorer viser også til at det er gjennomført

²⁶ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

²⁷ Røyken kommune. *Ordensreglement for grunnskolene i Røyken - forskrift.*

²⁸ Røyken kommune. *Ordensreglement for grunnskolene i Røyken - forskrift.*

informasjonsmøter og temamøter for elever og foreldre i regi av PPT, ressurspersoner på skolen eller eksterne foredragsholdere. Nettvett og digital mobbing er også tema på ordinære foreldremøter.

Ved ungdomsskolene i kommunen er det innført mobilfri skole. I intervju med rektor ved en av ungdomsskolene fremgår det at skolen før mobilforbudet opplevde flere tilfeller av slåssing i skoletiden som ble filmet og lagt ut på sosiale medier. Etter at mobilfri skole ble innført har ikke skolen opplevd slike episoder.

Rektorene og ansatte som er intervjuet ved ungdomsskolene opplever at mobilfri skole er et viktig tiltak for å skape et bedre skolemiljø. Rektor ved den ene skolen forteller at skolen først innførte en prøveordning der elevene fikk lov til å ha mobilene i friminuttene, men ikke i undervisningen. Denne ordningen fungerte ikke så godt, og skolen har derfor gått over til helt mobilfri skole med mobilskap hvor telefonene låses inn på morgenen. Dersom det er elever som i perioder eller enkelte dager likevel har behov for telefonen, lager skolen spesielle ordninger for dette. Mobilfri skole har blitt evaluert av både elever og foreldre, og tilbakemeldingene er at ordningen fungerer bra og at det har bidratt til flere sosiale aktiviteter i friminuttene.

Selv om ungdomsskolene har opplevd positive virkninger av mobilfri skole, forteller rektorene at mobbing og hendelser på sosiale medier oppstår. Rektor ved en av ungdomsskolene anslår at de fleste mobbesakene på skolen er relatert til mobiltelefon og sosiale medier. For å øke bevisstheten rundt nettbruk har ungdomsskolene i samarbeid med PPT gjennomført et undervisningsopplegg om nettvett, både for elever og foreldre. Skolene har hatt god erfaring med dette, men opplever at det er vanskelig å nå ut til alle foreldre da slike møter ofte har lav deltakelse.

Rektorer og ansatte ved barneskolene forteller i intervju at de også har hatt utfordringer med digital mobbing, og at det har blitt satt fokus på dette overfor elever og foreldre. Rektor ved en av barneskolene forteller at skolen i forbindelse med utfordringer med digital mobbing satte inn flere tiltak på trinnene. Blant annet gjennomførte Mobbeombudet i Buskerud et undervisningsopplegg for foresatte, i tillegg til at forebyggende enhet i Politiet holdt foredrag for foreldre og ansatte på skolen. Digital mobbing er alltid tema på foreldremøte på våren, og foreldre blir oppfordret til å varsle skolen dersom de oppdager noe som foregår på sosiale medier som ikke er greit. Skolen oppfordrer foresatte til å ha tilgang til elevenes mobiltelefoner, følge med på hvilke nettsider og apper som er populære, og til å snakke med barnet sitt om nettbruk. Skolen har også laget en plan med mål for digital opplæring på de ulike trinnene. Den digitale opplæringen inneholder tema som informasjonsinnhenting på nett, kildekritikk, bildebruk, nettvett og lignende. Rektor opplyser at digital mobbing oppleves ikke som en stor utfordring på skolen per i dag. Dersom skolen oppdager saker med mobbing på nett blir det tatt opp med foreldre og de elevene det gjelder. Ofte kan det være skjult hvem som står bak mobbing på nett, og skolen har derfor noen ganger meldt saker til Politiet.

Ved en annen barneskole forteller rektor om utfordringer med digital mobbing og utestenging fra digitale fora som Fortnite- og Snapchat-grupper i enkelte klasser. Dette har blitt tatt opp i klassen, der elevene har fortalt hverandre om det de observerer på nett. I tillegg ble det avholdt egne foreldremøter, der skolen har vist de foresatte eksempler på hvordan barna deres oppfører seg og skriver til hverandre på nettet. I etterkant av dette leide FAU inn en foredragsholder fra Barnevakten.no, som gjennomførte et undervisningsopplegg for elever og foreldre på mellomtrinnet, og for foreldre på småtrinnet. Rektor forteller at det var stort fremmøte på disse arrangementene, og gode tilbakemeldinger fra foreldrene.

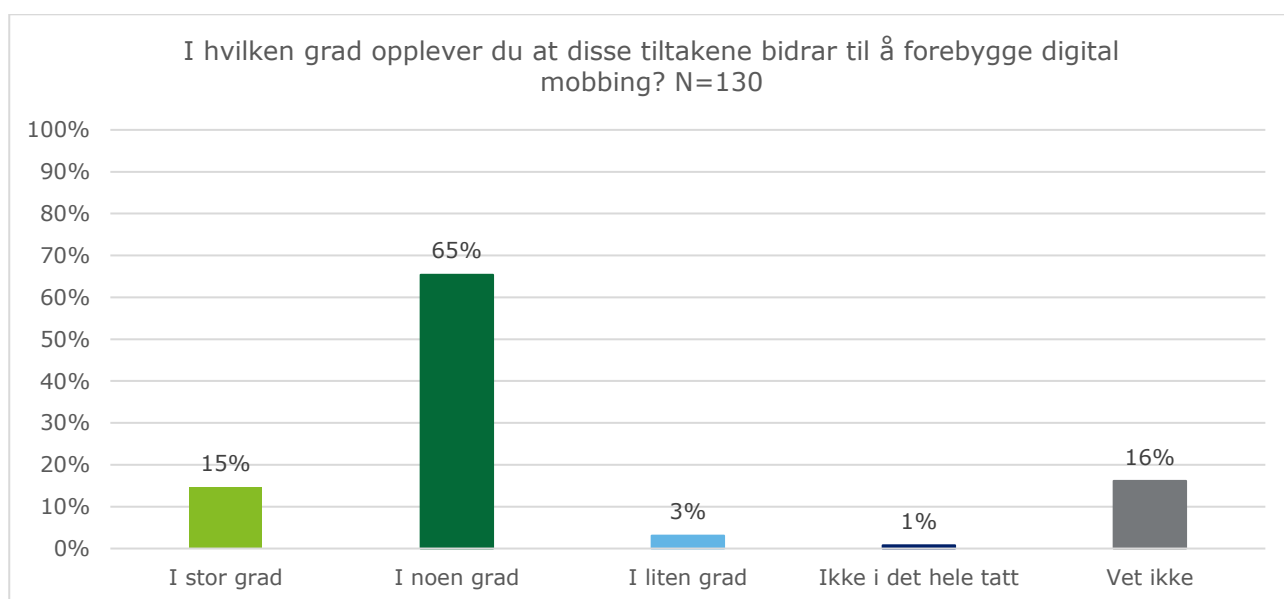
Lærere ved en av barneskolene forteller i intervju at de opplever at saker knyttet til digital mobbing er blant de mest krevende sakene ettersom mobbingen forekommer på fritiden. Lærerne mener at involvering av foresatte derfor er viktig for å kunne forebygge mobbing på nett. Lærerne erfarer at aldersgrensene for sosiale medier ikke overholdes, og mener at de foresatte med fordel kunne vært mer involvert og tatt et større ansvar for barnas nettbruk.

I spørreundersøkelsen svarer ni av elleve rektorer at skolen har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing, og at disse tiltakene i noen grad bidrar til å forebygge digital mobbing. To rektorer svarer at skolen ikke har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing.

Av de øvrige ansatte ved skolene som har svart på undersøkelsen²⁹ svarer 50 prosent at skolen har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing. 16 prosent av respondentene svarer *nei*, og 33 prosent svarer *vet ikke* på dette spørsmålet.

En nærmere analyse av resultatene fra spørreundersøkelsen viser at dersom man kun ser på svarene fra dem som har svart at de er lærere, svarer til sammen om lag 50 prosent *nei* eller *vet ikke* på spørsmålet. Det er også variasjon i hva de ansatte ved de ulike skolene svarer. Ved to av skolene oppgir over 70 prosent av respondentene at skolen har satt i verk tiltak for å forebygge mobbing, mens over 80 prosent av respondentene ved en annen skole svarer *nei* eller *vet ikke* på dette spørsmålet.

De ansatte som svarer at skolen hadde tiltak for å forebygge digital mobbing er spurt om i hvilken grad de opplever at disse tiltakene bidrar til å forebygge digital mobbing. Som figuren under viser svarer 15 prosent av disse respondentene at tiltakene i stor grad bidrar til å forebygge digital mobbing, mens 65 prosent svarer at tiltakene i noen grad bidrar til å forebygge digital mobbing. Tre prosent av respondentene svarer *i liten grad*, én prosent *ikke i det hele tatt*, mens 16 prosent svarer *vet ikke* (Figur 8).



Figur 8: De ansattes vurdering av effekten av tiltak for å forebygge digital mobbing.

3.4.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at skolene i Røyken har satt i verk en rekke tiltak for å bidra til å forebygge mobbing og andre krenkelser. Revisjonen mener også at det fremstår som hensiktsmessig at skolene har egne lokale tiltak som de vurderer viktige for sin skole, i tillegg er at det er iverksatt felles tiltak for alle skolene. Dette bidrar til målrettede tiltak tilpasset de konkrete utfordringene og behovene som foreligger på den enkelte skole.

Samtidig viser undersøkelsen at det varierer i hvilken grad tiltakene som er iverksatt ved skolene evalueres. Undersøkelsen indikerer etter revisjonens vurdering at skolemiljøarbeidet ikke er tilstrekkelig systematisk på den enkelte skole. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at skolene gjennomfører systematiske evalueringer av skolemiljøtiltakene som involverer både ansatte, elever og foresatte. I spørreundersøkelsen svarer 49 prosent av de ansatte at tiltakene skolen har satt i verk *i noen grad* bidrar til å skape et trygt og godt skolemiljø, noe som etter revisjonens mening bygger opp under behovet for systematisk å evaluere de forebyggende tiltakene ved skolene. Et viktig formål med systematiske evalueringer av skolemiljøarbeidet vil være å vurdere om iverksatte tiltak fungerer i samsvar med intensjonen, og om det eventuelt er behov for flere, andre eller justerte tiltak som del av det systematiske skolemiljøarbeidet.

²⁹ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

Revisjonen mener det er positivt at flere av skolene i Røyken kommune har satt i gang egne tiltak for å forebygge digital mobbing, blant annet i form av informasjons- og undervisningsopplegg for elever og foresatte. Etter revisjonens vurdering fremstår det som at flere av skolene har et bevisst forhold til utfordringer knyttet til sosiale medier og digital mobbing, og at forhold som skjer på fritiden også kan være skolens ansvar å følge opp så lenge det påvirker hvordan elevene har det på skolen. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at om lag halvparten av respondentene som er lærere enten svarer *nei* eller *vet ikke* på spørsmål om skolen har satt i verk tiltak for å forebygge digital mobbing. Videre går det frem at flertallet av de ansatte som har oppgitt at det er iverksatt tiltak bare opplever at tiltakene i *noen grad* bidrar til å forebygge digital mobbing. Etter revisjonens vurdering indikerer disse svarene at det kan være behov for å rette ytterligere fokus mot digital mobbing i forbindelse med det systematiske skolemiljøarbeidet, i tillegg til at svarene bekrefter viktigheten av å evaluere dagens tiltak og vurdere behov for flere eller andre tiltak.

3.5 Involvering av elever og foresatte i arbeidet med psykososialt skolemiljø

3.5.1 Datagrunnlag

Organisering av involvering av elever og foresatte

Av kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende fremgår det at «alle i skolemiljøet skal informeres og involveres i skolens arbeid med trygt skolemiljø. De skal være informert om rettighetene ifølge Opplæringsloven § 9a. Brukermedvirkning vil være forebyggende og holdningsskapende i forhold til å skape et godt skolemiljø».³⁰ Handlingsplanen gir også føringer for opprettelse av skolens rådsorganer – elevråd, FAU, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg – og hvilke saker som skal tas opp i disse organene. Resultater fra Elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og lokale trivselsundersøkelser, samt skolens arbeid og plan for å sikre trygt skolemiljø, er blant temaene som skal drøftes i disse rådsorganene.³¹ Elev- og foreldrerepresentanter deltar også på dialogmøter med politikere i Oppvekstutvalget hver høst sammen med skoleledelsen og lærerrepresentanter.

I spørreundersøkelsen oppgir samtlige rektorer at skolen har et fungerende skolemiljøutvalg. Antall møter i skolemiljøutvalget ved skolene varierer fra to til seks møter skoleåret 2018/2019. Åtte av elleve rektorer svarer *ja* på spørsmålet om skolemiljøutvalget er et organ som aktivt benyttes for å ta opp saker som gjelder skolemiljøarbeidet på skolen, mens to svarer *delvis* og én rektor svarer *vet ikke*. En gjennomgang revisjonen har gjort av referater fra SMU-møter fra skoleåret 2018/2019 ved skolene hvor det er gjennomført intervju, viser at ikke alle skolene har SMU med en sammensetning som sikrer at elever og foresatte er i flertall.³²

Flere rektorer påpeker at hvor velfungerende råd og utvalg ved skolen er, er avhenger av hvilke representanter som sitter i utvalget. Rektorene ved en av barneskolene peker på at det kan være utfordrende å få elevene i tale på SU og SMU-møtene, og at SU- og SMU-møtene derfor ikke alltid er effektive arenaer for å involvere elevene. Rektor ved en annen barneskole forteller at skolen forsøker å legge til rette for elevenes deltakelse i SMU ved å sende elevene saklisten god tid i forveien, og hjelpe elevene å forberede sakene. Skolen gir også informasjon til foreldre om hva som forventes av elevene når de velges inn i SMU. Skolen hadde våren 2019 en evaluering av SMU der elever, foresatte og politikere deltok. Evalueringen viste at det har vært flere saker i SMU der elevens stemme har blitt hørt, og at de har fått komme med sin mening.

Involvering av elever

Kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø legger noen føringer for involvering av elever i skolemiljøarbeidet. Ifølge planen skal det avholdes klassemøter minst to ganger i måneden i alle klassene i grunnskolen, hvor målet er å «bygge opp en økt forståelse for sosial samhandling, respekt, toleranse, demokrati og trivsel».³³ Aktuelle tema i klassemøtene er ifølge planen informasjon om kapittel 9 A i opplæringsloven, trivselstiltak i klassen, samtale om ordensregler og krenkende atferd,

³⁰ Røyken kommune. Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. s. 12.

³¹ Røyken kommune. Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. s. 14.

³² Revisjonen har i gjennomgangen av SMU-referatene lagt sammensetningen av SMU til grunn, ikke hvilke representanter som har vært til stede på møtene. Det innebærer at det er sammensetningen av det totale antallet representanter som har vært tilstede og hatt forfall som er hensyntatt i vurderingen av om elever og foresatte er i flertall i SMU.

³³ Røyken kommune. Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. s. 13.

elevrådssaker og gjennomgang av Elevundersøkelsen og andre trivselsundersøkelser. Handlingsplanen inneholder også instruks for elevråd og instruks for kontaktlærer for elevrådet.³⁴

Gjennom intervju med rektorer og lærere fremgår det at elevene involveres i skolemiljøarbeidet i hovedsak gjennom klassemøter. Ved noen av skolene blir det vist til at disse timene brukes til å jobbe med blant annet «Mitt valg»-programmet, trivselsregler og skolemiljørelaterte saker elevene er opptatte av. Rektor ved en av ungdomsskolene forteller at skolen ønsker at klassemøter også kan benyttes til å jobbe med case og diskutere hva som er gode tiltak i en skolemiljøsak. Dette er foreløpig ikke gjort, men noe rektor ønsker at skal bli en del av klassemøter i fremtiden.

Flere av de intervjuede rektorene trekker også frem elevrådet som en viktig arena for involvering av elever i skolemiljøarbeidet. Her involveres elevene i ulike typer saker knyttet til skolemiljøet. Eksempelvis har en av ungdomsskolene rehabilitert uteområdene, og involvert elevene i utformingen og tilretteleggingen for aktiviteter elevene ønsker seg, som bordtennis, sjakk, kortspill og dans på musikkrommet i friminuttene. Samtidig opplever flere rektorer at elevrådet i noen grad er mer opptatt av driftsrelaterte saker og enkeltarrangementer som skoleball, enn skolemiljøarbeidet mer generelt. Ved en barneskole har skolen forsøkt å øke engasjementet i elevrådet gjennom et kurs i elevmedvirkning, med intensjon om å få elevrådsmedlemmene til å forstå sin rolle som en viktig medspiller i arbeidet med et trygt og godt skolemiljø.

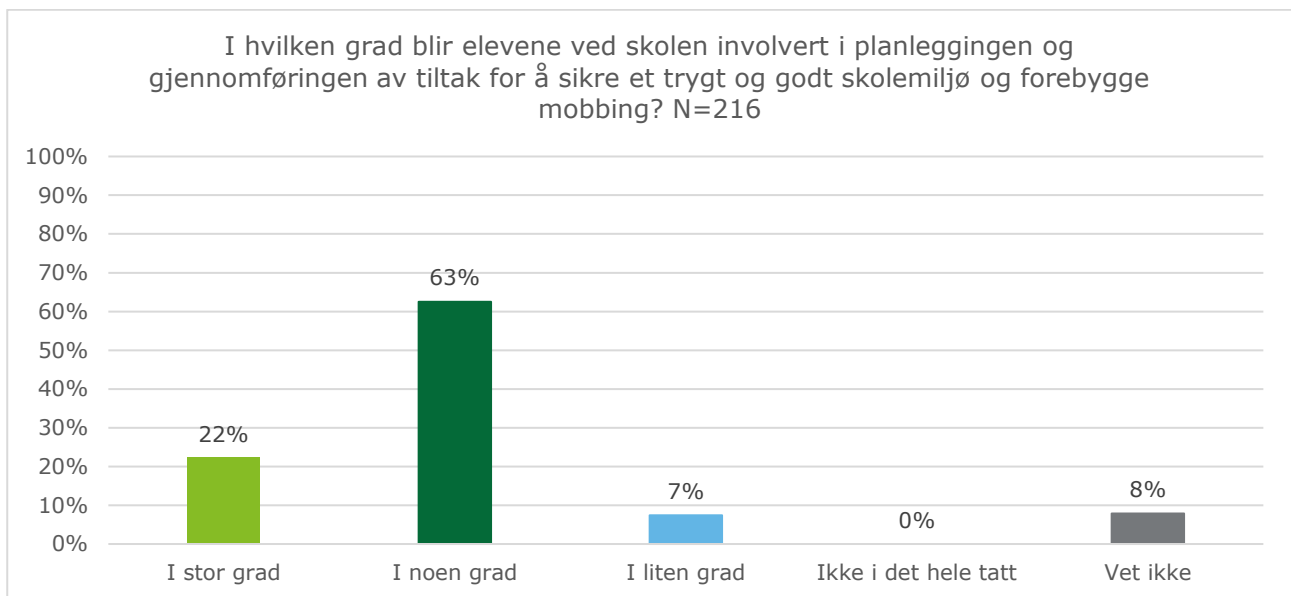
Elevene involveres også i skolemiljøarbeidet i gjennomføringen av konkrete forebyggende tiltak, som omtalt i kapittel 3.4.1.

I spørreundersøkelsen oppgir ti av elleve rektorer at elevene ved skolen *i noen grad* er involvert i planleggingen og gjennomføringen av tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing. Én av ti rektorer svarer at elevene *i stor grad* er involvert i dette arbeidet. Videre svarer fire av elleve rektorer *ja* på spørsmålet om elevene blir tilstrekkelig involvert, mens fire av rektorene svarer *nei*, og tre av rektorene svarer *vet ikke*.

Av lærere og ledere med undervisning som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir 63 prosent at elevene *i noen grad* involveres i planleggingen og gjennomføringen av tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing. 22 prosent av disse svarer at elevene blir involvert *i stor grad*, mens syv prosent svarer at elevene blir involvert *i liten grad*. Åtte prosent svarer *vet ikke* (se Figur 9).³⁵

³⁴ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. Vedlegg 10 og 11.

³⁵ I tillegg til rektor, er spørsmålet kun er stilt til ansattkategoriene «lærer» og «leder med undervisning».



Figur 9: Involvering av elever i planlegging og gjennomføring av skolemiljøtiltak.

Når de samme ansatte blir spurt om de opplever at elevene blir tilstrekkelig involvert i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing, svarer 56 prosent *ja*, 19 prosent *nei*, og 25 prosent *vet ikke*. Det er noe variasjon i svarfordelingen mellom skolene.

Involvering av foresatte

Rektorene som er intervjuet viser til at foresatte primært involveres gjennom foreldremøter og foreldrekontakter. I henhold til kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø skal klassene avholde foreldremøte like etter skolestart, og i løpet av vårhalvåret. Informasjon om skolens arbeid for å fremme et godt skolemiljø jf. kapittel § 9 A i opplæringsloven skal være del av agendaen på foreldremøtet, ifølge retningslinjer for foreldremøtets innhold og form.³⁶

Ansatte på skolene bekrefter i intervju at de viktigste arenaene for involvering av foresatte er FAU og foreldremøter. Noen rektorer forteller i intervju at FAU er svært aktivt, mens andre rektorer opplever at det varierer hvor aktive FAU er. Ved en skole har FAU organisert seg i arbeidsgrupper som jobber med ulike tema de foresatte er opptatte av. Ved en annen skole har FAU vært initiativtaker til å lage noen «FAU-regler» som eksempelvis inneholder regler om at elevene alltid skal invitere alle jentene eller alle guttene, eller hele klassen, i bursdager og andre arrangement. Skolen stiller også lokaler til leie for denne typen arrangementer, slik at hvem som inviteres ikke skal avhenge av hvorvidt man har plass hjemme eller ikke.

Flere av rektorene peker på at det er krevende å involvere andre foresatte utover dem som er aktive i FAU, og i særlig grad på ungdomsskolen. På flere av ungdomsskolene er det tatt initiativ til temamøter for foresatte, men rektorene opplever lav oppslutning og oppmøte på slike arrangementer. Også FAU ved disse skolene har gitt tilbakemelding om at det er vanskelig å få andre foresatte til å delta på arrangementer og engasjere seg. Det trekkes også frem ved en av skolene at det er lav svarprosent på foreldreundersøkelsen.

Ved en av barneskolene kaller rektor og FAU inn alle klassekontaktene hver høst for å planlegge aktiviteter og involvering av foresatte i skolemiljøarbeidet. I forbindelse med dette utarbeidet skolen en samhandlingskontrakt som legger føringer for samhandlingen mellom skolen og de foresatte. Ved en annen skole har FAU utarbeidet en veiledning for klassekontaktene, slik at det er tydeligere hva som forventes av dem og hva de kan bidra med. De fleste skolene peker på at det er et potensial for å i større grad involvere klassekontakter og andre foresatte i skolemiljøarbeidet ved skolen.

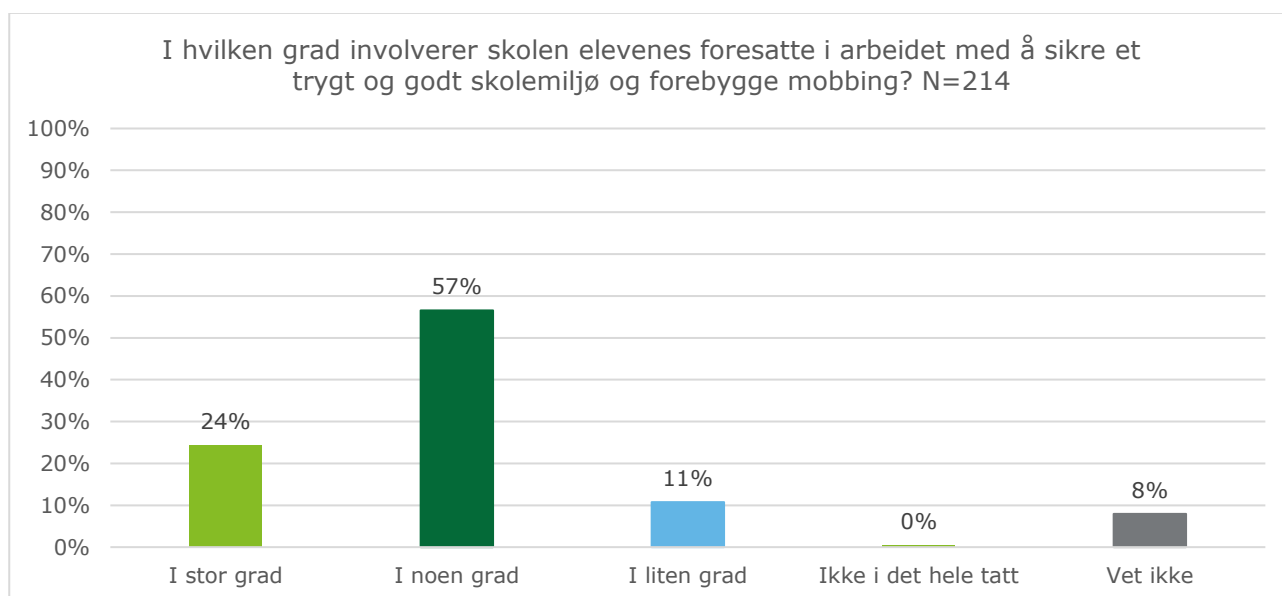
På spørsmål om i hvilken grad skolene involverer elevenes foresatte i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing, svarer to av elleve rektorer at foreldre involveres *i stor grad*, mens åtte

³⁶ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. Vedlegg 9.

av rektorene svarer *i noen grad*. Én rektor svarer *i liten grad* på dette spørsmålet. På spørsmål om foresatte blir tilstrekkelig involvert i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing svarer seks av rektorene *ja*, mens tre av rektorene svarer *nei*. To av rektorene svarer *vet ikke*.

Blant lærere og ledere med undervisning som har svart på undersøkelsen, svarer 24 prosent at de foresatte involveres *i stor grad* i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø, mens 57 prosent svarer *i noen grad* og elleve prosent svarer *i liten grad*. Åtte prosent svarer *vet ikke* (Figur 10).³⁷

Det er noe variasjon i hva de ansatte ved de ulike skolene svarer. Ved en skole svarer over 70 prosent av lærere og ledere med undervisning *i stor grad* på dette spørsmålet. Ved to andre skoler svarer under ti prosent av lærere og ledere med undervisning *i stor grad*.



Figur 10: Involvering av foresatte i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø og forebygge mobbing.

Når de samme ansatte blir spurt om de opplever at foresatte involveres i tilstrekkelig grad svarer 51 prosent av lærere og ledere med undervisning *ja*, 19 prosent *nei* og 30 prosent *vet ikke*.

Informasjon om rettigheter i opplæringsloven kapittel 9 A

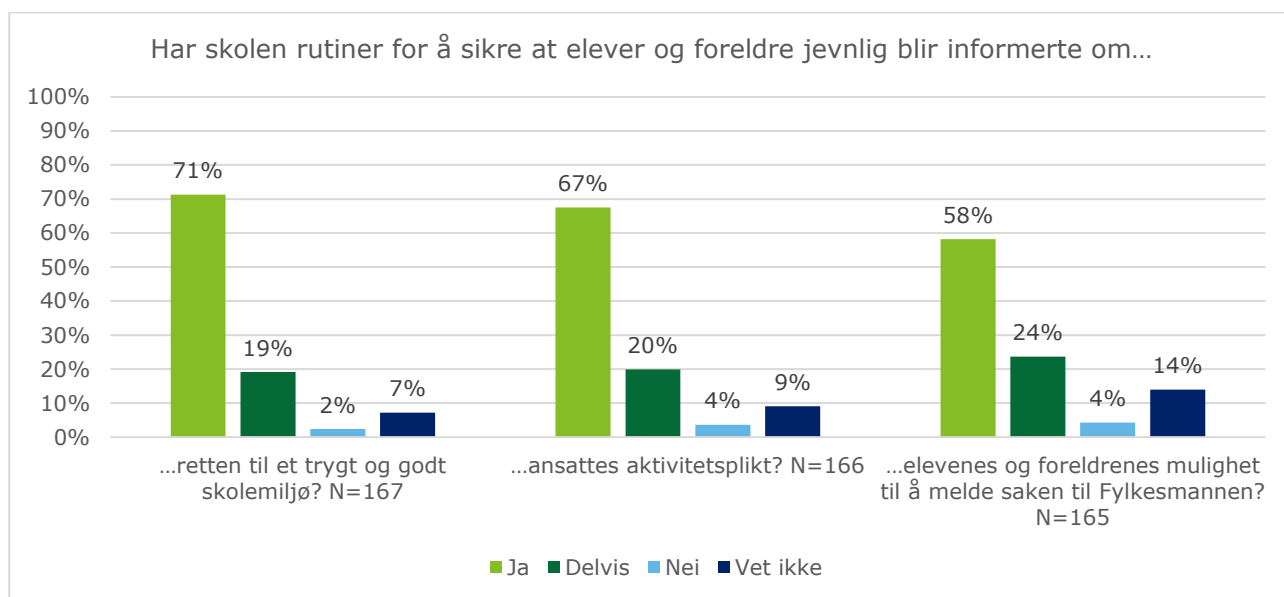
Når det gjelder hvorvidt elever og foresatte informeres om deres rettigheter jf. opplæringsloven kapittel 9 A, oppgir ni av elleve rektorer at skolen har rutiner for å jevnlig informere elever og foresatte om retten til et trygt skolemiljø, mens to av rektorene svarer *delvis*. Ti av elleve rektorer svarer at skolen har rutiner for å jevnlig informere elever og foresatte om de ansattes aktivitetsplikt, mens én rektor svarer *delvis* på dette spørsmålet. Når det gjelder skolens rutiner for å jevnlig informere elevene og foreldre om muligheten til å melde en sak til fylkesmannen, svarer åtte av elleve rektorer at skolen har slike rutiner, mens tre svarer *delvis*.

Spørsmålet er også stilt til respondenter som har oppgitt at de er kontaktlærere og ledere med undervisning. Av disse svarer 71 prosent at skolen har rutiner for å jevnlig informere elever og foresatte om retten til et trygt skolemiljø, mens 19 prosent svarer at skolen delvis har slike rutiner.

Videre svarer 67 prosent av respondentene som har oppgitt at de er kontaktlærere og ledere med undervisning at skolen har rutiner for å jevnlig informere elever og foresatte om de ansattes aktivitetsplikt, mens 20 prosent svarer at skolen delvis har slike rutiner. En noe lavere andel – 58 prosent – svarer at skolen har rutiner for jevnlig å informere elevene og foresatte om muligheten til å melde en sak til

³⁷ I tillegg til rektor, er spørsmålet kun er stilt til respondenter i ansattkategoriene «lærer» og «leder med undervisning».

Fylkesmannen, og 24 prosent svarer at skolen *delvis* har rutiner for dette (se Figur 11).³⁸ Svarfordelingen varierer en del mellom skolene. Prosentandelen som har svart *ja* på spørsmålene spenner fra ca. 30 prosent til 100 prosent ved de ulike skolene.



Figur 11: Rutiner for å sikre at elever og foreldre jevnlig får informasjon om deres rettigheter jf. kapittel 9 A i opplæringsloven.

3.5.2 Vurdering

Revisjonen mener det er positivt at Røyken kommune har nedfelt mål og føringer for brukermedvirkning og involvering av elever og foresatte i skolemiljøarbeidet i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Dette bidrar til å tydeliggjøre skoleeiers forventninger til disse prosessene, og bidrar også til å redusere risikoen for ulikheter mellom skolene. Undersøkelsen viser at alle skolene i Røyken kommune har hatt aktive skolemiljøutvalg skoleåret 2018/2019. Samtidig viser revisjonens gjennomgang av referater fra SMU-møter ved skolene der det er gjennomført intervjuer, at ikke alle skolene har hatt en sammensetting av SMU som møter kravet i opplæringsloven § 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Utdanningsdirektoratet presiserer at foresatte og elever også i praksis må være i flertall på SMU-møtene, og at gruppene kan ha vararepresentanter som kan steppe inn ved behov.³⁹

Selv om undersøkelsen viser at det arbeides aktivt ved skolene for å involvere både elever og foresatte i skolemiljøarbeidet, indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen etter revisjonens vurdering at det er potensial for å involvere elever og foresatte i enda større grad enn i dag. Ved flere av skolene pekes det på utfordringer knyttet til kontinuiteten i involvering av elever og foresatte, da graden av involvering ofte avhenger av hvilke enkeltpersoner som til enhver tid sitter i råd og utvalg. Til dette vil revisjonen trekke frem at det er enkeltskoler som har tatt grep for å øke involveringen av elever og foresatte, eksempelvis gjennom kursing for elevråd, ved å hjelpe elever å forberede saker til SMU, og gjennom utarbeidelse av veiledning for klassekontakter i samråd med FAU. Dette er etter revisjonens mening tiltak som også andre skoler kan vurdere i arbeidet med å øke involveringen av elever og foresatte. Revisjonen vil også vise til at involvering av elever og foresatte i skolemiljøarbeidet bør være tema i jevnlig evalueringer av dette arbeidet, der det også bør vurderes behov for eventuelle tiltak for å øke slik involvering.

Undersøkelsen viser at det i hovedsak synes å være etablert systemer for å sikre at elever og elevenes foresatte får informasjon om rettighetene i opplæringsloven kapittel 9 A, aktivitetsplikten og muligheten til å melde en sak til Fylkesmannen. I spørreundersøkelsen oppgir imidlertid enkelte rektorer, og en del av de

³⁸ I tillegg til rektor, er spørsmålet kun er stilt til respondenter i ansattkategoriene «kontaktlærere» og «leder med undervisning».

³⁹ Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljøutvalg. Veileder til medlemmene*. 2014

ansatte ved skolene, at denne informasjonen bare delvis blir gitt. Det er også relativt store variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad skolene har rutiner for å informere elever og foresatte om deres rettigheter og skolens plikter. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at det kan være behov for å gjennomgå rutiner og praksis på dette området, for å sikre at elever og elevenes foresatte alltid får den informasjonen opplæringsloven stiller krav om.

3.6 Gjennomføring og oppfølging av kartlegginger av elevens skolemiljø

3.6.1 Datagrunnlag

Elevundersøkelsen

Ifølge Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø gjennomføres den nasjonale Elevundersøkelsen hver høst på 5. - 10. trinn. Resultatene fra Elevundersøkelsen er tema på årlige resultat-samtaler mellom skoleeier og skolene. Rektor legger også inn resultatene fra Elevundersøkelsen som gjelder mobbing og trivsel i skolens årlige tilstandsrapport som blir behandlet i rådsorganene i skolene, i oppvekstutvalget og i kommunestyret. I tilstandsrapporten skal skolen gi en kortfattet analyse av resultatene og utviklingen, i tillegg til å redegjøre for om tiltakene beskrevet i foregående tiltaksplan har hatt effekt, og hva som må endres for å oppnå full måloppnåelse. Utover dette følges resultatene fra undersøkelsene opp på skolene, og det fremgår i handlingsplanen for et trygt og inkluderende skolemiljø at dette er rektors ansvar. Kommunalsjef forteller i intervju at resultatene fra Elevundersøkelsene sjelden kommer overraskende på skoleeier, og ser dette som et tegn på at skoleeier har god kjennskap til situasjonen ute på skolene.

I spørreundersøkelsen svarer åtte av elleve rektorer at resultatene fra Elevundersøkelsen knyttet til trivsel og mobbing i stor grad blir benyttet for å vurdere konkrete behov for oppfølging og tiltak. Skolene som er intervjuet opplyser at resultatene fra Elevundersøkelsen tas opp i SMU/SU, FAU og elevråd. Utover det blir resultatene fra Elevundersøkelsene fulgt opp på ulike måter ved skolene der det er gjennomført intervju. Ved en av ungdomsskolene følges resultatene fra Elevundersøkelsen opp ved at klassene identifiserer områder de er fornøyde med, områder de ønsker å forbedre og tiltak for å forbedre resultatene. Videre skal foresatte informeres om hvordan tiltakene har fungert. Rektor opplever at klassene har vært flinke til å jobbe med oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen, men at skolen ikke har vært like gode til å rapportere til foresatte om resultatene fra denne oppfølgingen.

Ved en av barneskolene blir resultatet fra Elevundersøkelsen først gjennomgått av rektor, som legger resultatene inn i en matrise der resultatene blir sammenlignet med resultater fra tidligere år. Denne sammenligningen oversendes lærerne, som får i oppgave å gjennomgå undersøkelsen og se etter fremgang og/eller tilbakegang. Lærerne må deretter plukke ut tre-fire spørsmål med positiv og/eller negativ endring, og beskrive hvilke tiltak de har gjort siden forrige gang, om disse har fungert, og hvilke tiltak som kan gjøres fremover. Arbeidet følges opp noen uker senere av avdelingsleder ved skolen.

Ved en annen skole forteller rektor at resultatene fra Elevundersøkelsen knyttet til elever som utsettes for mobbing blir sammenlignet opp mot kjennskapen lærerne har til elever som opplever mobbing. Dersom resultatene ikke samsvarer med den kunnskapen lærerne har, gjennomfører lærerne samtaler med alle elevene for å få nærmere informasjon om elevenes trivsel og skolemiljø.

Andre klassemiljø- og trivselsundersøkelser

I tillegg til Elevundersøkelsen opplyser kommunalsjef at Ung Data-undersøkelsen gjennomføres på ungdomstrinnet, og var i skoleåret 2018/2019 samkjørt med gjennomføring av undersøkelsen i nabokommunene Asker og Hurum. Skolene oppfordres også til å gjennomføre andre trivselsundersøkelser. I vedlegg 22a-b og 23 til handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø er det lagt ved to eksempler på undersøkelser som kan gjennomføres, blant annet eksempel på spørsmål brukt i Spekter-undersøkelse utarbeidet av Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger. Det er opp til rektor å vurdere hvilke undersøkelser skolen skal benytte. Kommunalsjef forteller i intervju at rektorene er flinke til å gjøre analyser og velge undersøkelser som passer for skolen.

Det fremgår av intervjuer at skolene gjennomfører ulike typer trivsels- og klassemiljøundersøkelser, både anonyme og ikke-anonyme. På trinnene som ikke gjennomfører Elevundersøkelsen (1.-4. trinn) gjennomfører en av barneskolene en årlig trivselsundersøkelse. Spørsmålene som stilles er like for alle trinnene, men på 1. og 2. trinn skal elevene svare ved å krysse av på smilefjes, mens elevene på 3. og 4. trinn

svarer med ord. Resultatene følges opp av lærerne. Ved en annen barneskole gjennomføres det hyppige elevsamtaler med elevene på de trinnene som ikke gjennomfører Elevundersøkelsen.

Det fremkommer av intervju og resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse at mange skoler gjennomfører Spekter-undersøkelsen én eller to ganger per år, eller ved behov. En av barneskolene forteller at for de yngste elevene kartlegges skolemiljøet ved at læreren stiller elevene spørsmålene i Spekter-undersøkelsen muntlig. Rektor ved en av ungdomsskolene forteller i intervju at Spekter-undersøkelsen bidrar til at lærerne blir mer oppmerksomme på utfordringer i skolemiljøet som de kanskje ikke ville fanget opp uten undersøkelsene. Rektor ved en annen skole forteller at Spekter-undersøkelsen oppleves som et av de viktigste verktøyene skolen har for å kartlegge skolemiljøet. Det blir også vist til at undersøkelsen gir gode indikasjoner på om noen utsettes for skjult mobbing, noe som kan være svært vanskelig for de ansatte å avdekke på andre måter. Lærerne på en av barneskolene forteller i intervju at de opplever at Spekter-undersøkelsen er bedre egnet enn Elevundersøkelsen for å kartlegge klassemiljøet fordi den inneholder færre spørsmål, og spørsmål som det er enklere for elevene å svare på. Lærere ved en av ungdomsskolene trekker frem Spekter-undersøkelsen som et godt verktøy for å kartlegge klassemiljøet, men opplever at oppfølgingen av undersøkelsen kan være tidkrevende, og at det varierer i hvilken grad klassene har hatt tid til å følge opp resultatene.

Det er ikke lagt noen spesifikke føringer i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø for hvordan resultatene fra andre undersøkelser enn Elevundersøkelsen skal følges opp, utover at rektorene i sine lederavtaler er pålagt å jobbe systematisk med kontinuerlig forbedring, herunder med oppfølging av resultater på brukerundersøkelser mv. Det fremgår av intervju og svar på revisjonens spørreundersøkelse at informasjon fra undersøkelsene følges opp i elevsamtaler- og/eller utviklingssamtaler. Ved de fleste skolene blir resultatene fra undersøkelsene tatt opp og drøftet med lærerne på teamene/trinnene. En av barneskolene gjennomfører oppfølgingsmøter med elever og foresatte i etterkant av at Spekter-undersøkelsen er gjennomført, hvor resultater fra undersøkelsen diskuteres. Ved en barneskole blir det vist til at resultater fra Spekter-undersøkelsen også har vært tema på foreldremøter i klasser hvor det har vært utfordringer med skolemiljøet. Flere av de intervjuede rektorene og lærerne viser til at resultatene fra Spekter-undersøkelsene og andre trivselsundersøkelser, sammen med annen informasjon fra elevsamtaler og andre observasjoner, benyttes til å lage sosiogrammer. En av gruppene lærere som er intervjuet trekker frem disse sosiogrammene som et godt verktøy for å avdekke grupperinger i klassen.

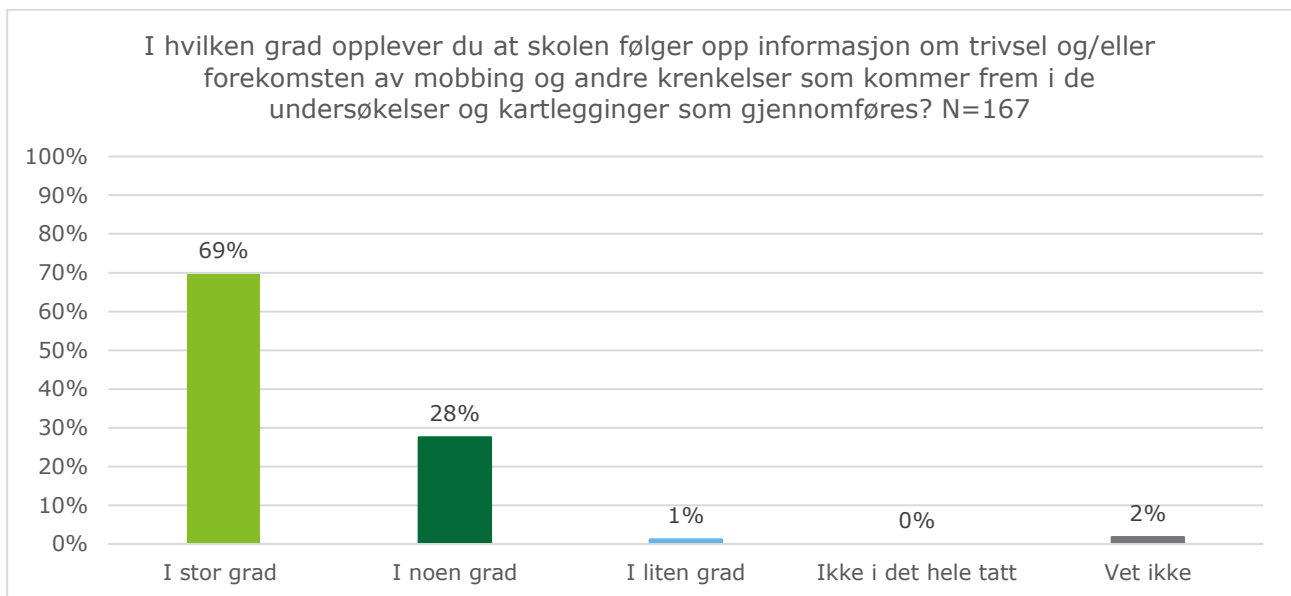
Flere av rektorene viser til at de opplever å ha god oversikt over hvilke elever som har utfordringer på skolen, og at det er samsvar mellom de sakene skolen jobber med, og de elevene det blir rapportert om at blir plaget eller ikke har det trygt og godt på skolen gjennom trivselskartlegginger, Elevundersøkelsen og lignende.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at alle rektorene oppgir at det i tillegg til Elevundersøkelsen blir gjennomført andre undersøkelser eller kartlegginger for å få informasjon om trivsel og/eller forekomsten av mobbing og andre krenkelser ved skolen.

Når det gjelder oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen og andre undersøkelser eller kartlegginger for å få informasjon om trivsel og/eller forekomsten av mobbing og andre krenkelser ved skolen, oppgir ni av elleve rektorer at informasjon om trivsel og/eller forekomsten av mobbing og andre krenkelser som kommer frem i de undersøkelser og kartlegginger som gjennomføres følges opp *i stor grad*. To av rektorene oppgir at informasjonen fra disse undersøkelsene følges opp *i noen grad*.

Av lærere og andre ledere med undervisning som har svart på undersøkelsen, svarer 69 prosent at skolen i stor grad følger opp informasjon om trivsel og/eller forekomsten av mobbing og andre krenkelser som kommer frem i undersøkelsene og kartleggingene som gjennomføres. 28 prosent svarer *i noen grad* på dette spørsmålet, mens én prosent svarer *i liten grad* og to prosent svarer *vet ikke* (Figur 12).⁴⁰ En nærmere analyse av resultatene viser at prosentandelen av de ansatte som har svart *i stor grad* varierer fra i underkant av 40 prosent til 100 prosent mellom de ulike skolene.

⁴⁰ I tillegg til rektor, er spørsmålet kun er stilt til respondenter i ansattkategoriene «lærer» og «leder med undervisning».



Figur 12: Oppfølging av informasjon fra kartlegginger av elevenes skolemiljø.

Det fremgår av svarene på spørreundersøkelsen at enkelte lærere peker på at undersøkelsene er nyttige kartleggingsverktøy, men at skolen ikke alltid er like flink til å finne konkrete tiltak som kan iverksettes. Det blir av en annen lærer vist til at resultatene fra undersøkelsene kan bli liggende for lenge før de ansatte får tid til å se på dem, og at informasjonen i undersøkelsene da ikke nødvendigvis er aktuell lenger. I slike tilfeller blir det pekt på at man ikke klarer å ta tak i ting så tidlig som man burde.

Skoleeier opplyser i forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten at Spekter-undersøkelsen er stoppet midlertidig på bakgrunn av Datatilsynets vedtak om pålegg rettet mot Arendal kommune.⁴¹

3.6.2 Vurdering

Revisjonen mener det er positivt at alle skolene hvert år gjennomfører Elevundersøkelsen på alle trinn fra 5. til 10. trinn, som er flere trinn enn de obligatoriske trinnene, og at resultatene fra undersøkelsen tas opp med elever og foresatte, i tillegg til i dialogen med skoleeier. Det er også positivt at mange av skolene benytter andre skolemiljø- og trivselsundersøkelser for å kartlegge skolemiljøet. Disse undersøkelsene gir mer detaljert informasjon om elevenes trivsel, og det fremkommer at mange av skolene har stort utbytte av dette. Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at mange av skolene arbeider systematisk med å følge opp resultatene fra undersøkelsene. Samtidig viser svarene på revisjonens spørreundersøkelse at det er et forbedringspotensial i å følge opp resultatene fra skolemiljøundersøkelsene og omsette disse til konkrete tiltak. I tillegg er det lokale variasjoner mellom i hvilken grad de ansatte ved de ulike skolene opplever at skolen følger opp informasjon om trivsel og/eller forekomsten av mobbing og andre krenkelser som kommer frem i de undersøkelsene og kartleggingene som gjennomføres. Revisjonen vil trekke frem at det er mye god praksis ved skolene når det gjelder oppfølging av slike undersøkelser, og at dermed bør være gode muligheter for at skolene kan lære av hverandre.

Revisjonen merker seg samtidig at Røyken kommune på bakgrunn av vedtak om pålegg fra Datatilsynet i en annen kommune har valgt å revurdere bruken av Spekter-undersøkelsen. Det er viktig at personvernregelverket blir etterlevd i forbindelse med gjennomføring av skolemiljøundersøkelser, og revisjonen mener derfor det er viktig at kommunen holder seg oppdatert om den typen vedtak det blir vist til, og sikrer at egen bruk av denne typen undersøkelser til enhver tid er i samsvar med krav i regelverket.

⁴¹ I vedtak om pålegg datert 23.10.2019, konkluderte Datatilsynet med at Arendal kommune ikke har rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger i kartleggingsverktøyet Spekter, jf. personvernforordningen artikkel 6. Datatilsynet vedtok forbud mot behandlingen av personopplysninger i kartleggingsverktøyet Spekter, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav f. Videre vedtok Datatilsynet at Arendal kommune må slette alle opplysninger som er hentet inn med bruk av kartleggingsverktøyet, jf. personvernforordningen artikkel 17 nr. 1 bokstav d. Kilde: <https://www.datatilsynet.no/contentassets/3a91e9583aa1407cb95726d6a61af41d/191023-vedtak-om-palegg-behandling-av-personopplysninger-i-spekter.pdf>

4. System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?

Under dette:

- Har skolene system og rutiner for å sikre at aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 blir ivaretatt, under dette plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette i verk tiltak?
- I hvilken grad har skolene rutiner og prosedyrer som sikrer at saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen blir fulgt opp i samsvar med krav i opplæringsloven?
 - Er det utarbeidet skriftlige planer som oppfyller minstekravene i loven i de tilfeller det er igangsatt tiltak?
 - I hvilken grad blir de involverte elevene hørt, og elevenes synspunkt vektlagt i saker der det er avdekket at en elev ikke har det trygt og godt på skolen?
 - I hvilken grad blir iverksatte tiltak evaluert?
- Har skolene rutiner knyttet til skjerpet aktivitetsplikt?

4.2 Revisjonskriterier

Håndtering og oppfølging av konkrete tilfeller der skolemiljøet ikke er trygt og godt

Opplæringsloven § 9 A-4 omhandler aktivitetsplikten til skolene og dem som arbeider på skolene. Aktivitetsplikten skal bidra til å sikre at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9 A-2, blir ivaretatt.

Opplæringsloven § 9 A-4 første til femte ledd definerer aktivitetsplikten:

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø [...]

Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller når en undersøkelse som skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd første punktum. I forarbeidene til kapittel 9 A og *Skolemiljø Udir-3-2017* vises det til at det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.⁴²

⁴² Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019; Prop. 57 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

Loven stiller også minstekrav til innholdet i den skriftlige planen (§ 9 A-4 sjette ledd):

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a) kva problem tiltaka skal løyse
- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

I forarbeidene til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven vises det til at disse kravene utgjør minimum av hva som må til for å dokumentere skolens planer for hvordan en bestemt sak skal håndteres og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

I opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd stilles det krav om at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd. I forarbeidene til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven er det presisert at kravet om dokumentasjon innebærer at skolene skal ha en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av skolens arbeid for å sikre oppfyllelse av de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. Kunnskapsdepartementet presiserer at «når det gjelder plikten til å følge med, vil dokumentasjonen i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. Mens i forbindelse med de øvrige delpliktene vil det dreie seg om hva skolen gjør i enkeltsaker».⁴³ Samtidig blir det presisert at enkeltsaker ikke nødvendigvis trenger å gjelde én enkelt elev, men at det kan handle om situasjoner som involverer flere elever, en klasse, en gruppe eller et trinn.

Videre understreker departementet at dokumentasjonskravet «retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles».⁴⁴ Dette for å tydeliggjøre skillet mellom dokumentasjonsplikten og kravene til etterprøvbarehet knyttet til det systematiske arbeidet og internkontroll etter § 9 A-3.

Elevers rett til å bli hørt

Opplæringsloven lovfester gjennom § 9 A-4 femte ledd elevens rett til å bli hørt og elevens beste som grunnleggende hensyn i alle skolen sine vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten:

Skolen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Disse rettighetene er også forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12.⁴⁵

Ifølge forarbeidene til endringene i opplæringsloven skal skolen utføre aktivitetene for å oppfylle aktivitetsplikten i samråd med elevene som blir påvirket av disse. Dette gjelder i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og eventuelt sette inn tiltak. Hvilke elever som skal involveres og hvordan involveringen skal skje, må det tas stilling til i det konkrete tilfellet, blant annet ut fra hvilken delplikt det er tale om og omstendighetene for øvrig.

I forarbeidene fremgår det at skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken, og det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker. I forarbeidene er det presisert at en elev som krenker, eller er mistenkt for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som den eleven som kjenner seg krenket.⁴⁶

Det er lovfestet i grunnloven § 104 og barneloven § 31 at barnets mening skal tillegges vekt ved vurderingen når det treffes avgjørelse om personlige forhold for barnet. Meningen til barnet skal bli vektlagt

⁴³ Prop. 57 L (2016–2017): *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Side 32-33.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁴⁶ Prop. 57 L (2016–2017): *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Side 29.

etter alder og modning. Dette følger også av barneloven at når barnet er fylt 12 år, skal det bli ilagt stor vekt på hva barnet mener.

Skjerpet aktivitetsplikt når en som arbeider ved skolen krenker en elev

Opplæringsloven § 9 A-5 pålegger ansatte en skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller der en som arbeider ved skolen krenker en elev:

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.

I forarbeidene går det frem at de fem delpliktene som gjelder for § 9 A-4, også gjelder for § 9 A-5.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 System og rutiner for å sikre ivaretagelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4

4.3.1 Datagrunnlag

Overordnede system og rutiner knyttet til aktivitetsplikten

Røyken kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø inneholder en gjengivelse av opplæringsloven kapittel 9 A, samt beskrivelser av plikten til å gripe inn, plikten til å undersøke, plikten til å varsle skoleledelsen og plikten til å varsle kommuneledelsen i alvorlige tilfeller (se Tabell 3 under).

Tabell 3: Utdrag fra Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø.

Skolens handlingsplikt

Hvis man får mistanke om eller informasjon om at en elev muligens blir krenket/plaget skal saken undersøkes umiddelbart (handlingsplikten § 9A-4). Når krenkende atferd eller mobbing er avdekket må kontaktlærer ha samtaler med alle involverte. De involverte (mobberne) må ikke få anledning til å snakke sammen før de har hatt samtale med læreren.

Handlingsplikten gjelder for alle ansatte med ansettelse/arbeidsforhold i Røyken kommune. Røyken kommune har system for å gjøre alle ansatte kjent med handlingsplikten og rutiner for varsling.

Handlingsplikten innebærer:

- *De(n) ansatte har plikt til å gripe inn dersom det er nødvendig og mulig (plikten til å gripe inn)*
- *Undersøke saken (undersøkelsesplikt)*
- *Varsle skoleledelsen (varslingsplikten) snarest*
- *Varsle kommuneledelsen (varslingsplikt) i alvorlige tilfeller*

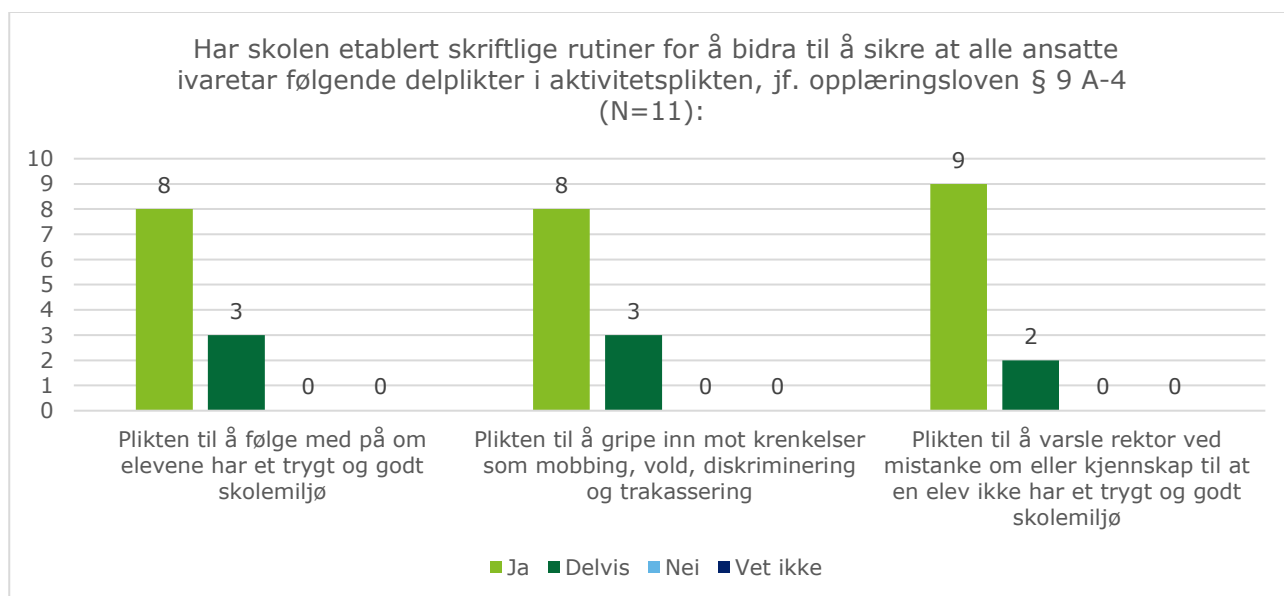
Kommunen har utarbeidet maler som skolene kan benytte i arbeidet med å etterleve aktivitetsplikten, blant annet et meldeskjema for å varsle til ledelsen om krenkende adferd, rutiner for inspeksjon, mal for skriftlig plan (aktivitetsplan) og skjema for evaluering av skriftlig plan. Det er også laget et felles skjema som skolene kan benytte for å melde hjem til de foresatte dersom deres barn er utsatt for krenkende adferd, eller utsetter andre for krenkende adferd.

Kommunalsjef for oppvekst og utdanning opplyser i intervju at det ikke er alle malene i handlingsplanen som det er like vesentlig at alle skolene benytter. Dette gjelder for eksempel mal for elevsamtaler eller inspeksjon, hvor noen av skolene tilpasser malene etter eget behov. En skole har også laget en egen mal for aktivitetsplan (se kap. 4.4). Kommunalsjef har inntrykk av at skolene stort sett bruker malene fra handlingsplanen. Dersom skolene benytter andre maler enn de som fremgår av kommunens handlingsplan, er kravet fra skoleeier at disse skal ivareta de samme kravene som kommunens maler. Skoleeier etterspør i slike tilfeller ikke skolenes egne rutiner og maler. Kommunalsjef opplyser i intervju at skoleeier er trygg på at skolenes egne rutiner og maler ivaretar kravene i opplæringsloven basert på den tette dialogen som kommunalsjef har med rektorene, blant annet gjennom resultatsamtaler, ledermøter og ad-hoc samtaler når hendelser oppstår. Kommunalsjef opplever at rektorene kjenner lovverket godt.

I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten opplyser skoleeier at det i overgangen til nye Asker kommune er nedprioritert å oppdatere alle retningslinjene knyttet til lovverket gjeldende fra 2017/2018. Det blir opplyst at fokus i stedet har vært å bygge på nye retningslinjer for ny kommunen.

Noen av rektorene som revisjonen har intervjuet peker på at kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø fungerer som en håndbok der de ansatte kan finne rutiner og maler de har bruk for. Samtidig opplyser noen av rektorene om at enkelte av malene og skjemaene i handlingsplanen ikke brukes, eller oppleves som lite anvendbare for skolen da de ikke er tilpasset skolens håndtering av saker (eksempelvis skjema for varsling om at «ditt barn har krenket en elev»).

I spørreundersøkelsen er rektorene spurt om skolene har skriftlige rutiner for å sikre at de ansatte ivaretar pliktene til å følge med, gripe inn og varsle om mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Åtte av elleve rektorer svarer at de har skriftlige rutiner for å følge med og gripe inn, mens tre av elleve rektorer svarer at de delvis har slike rutiner. Ni av elleve rektorer svarer at de har rutiner som ivaretar de ansattes plikt til å varsle til rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, mens to av elleve rektorer svarer at skolen *delvis* har skriftlige rutiner for dette (Figur 13).



Figur 13: Skriftlige rutiner for at ansatte ivaretar aktivitetsplikten.

System og rutiner for å sikre ivaretagelsen av delpliktene i aktivitetsplikten

Plikten til å følge med

Plikten for et trygt og inkluderende skolemiljø, utover at den fremgår i opplæringsloven § 9 A-4 som er gjengitt i planen. Som vedlegg til handlingsplanen er det egne rutiner for inspeksjon, elevsamtaler og kartleggingsundersøkelser som er omtalt i handlingsplanens del om «systemarbeid i personalet. Forebyggende arbeid». I kommunens rutine ved inspeksjon kan skolene fylle ut hvor mange som skal delta på inspeksjon, når inspeksjon gjennomføres og hvilke områder inspeksjonen dekker. Det fremgår av intervjuer at det varierer i hvilken grad skolene bruker denne spesifikke rutinen. Det fremgår også at noen skoler har utviklet egne rutiner eller planer for inspeksjon.

Kommunalsjef opplyser at særlig sårbare elever blir identifisert av skolene og andre tverretatlige tjenester (PPT og Røyken-huset, samt barnehager i overgangen) gjennom tverrfaglige møter i oppvekstteamene og blir da fulgt opp med tilrettelagte tiltak individuelt og/eller i klassen/grupper. Røyken kommune har videre utarbeidet *Rutiner og veileder ved fravær i grunnskolene i Røyken kommune*, der det blant annet er en rutine for å forebygge og fange opp bekymringsfullt fravær i skolen. I rutinen fremgår det at fravær drøftes i team/trinnmøter, og dersom gjennomgangen viser bekymringsfullt fravær skal dette tas opp til avdelingsleder/rektor. I henhold til rutinen skal oppfølging av fravær settes som et fast punkt på agenda i månedlige samarbeidsmøter mellom skole og PPT. Videre er det utarbeidet en trinnvis plan ved bekymringsfullt fravær i skolen, der det er angitt at tiltak skal settes i gang og evalueres, samt hvilke

instanser som skal involveres i ulike stadier. Kommunalsjef opplyser samtidig at reglene innen dagens nye personvernforordning legger begrensninger på hvorvidt bekymringer kan loggføres systematisk.

Rektorene og de ansatte som er intervjuet viser til inspeksjon, elevsamtaler og kartlegginger, som Spekterundersøkelsen, som viktige tiltak for å følge med på elevens skolemiljø. Skolene har også faste, som regel ukentlige, trinn- eller teammøter hvor konkrete skolemiljø saker og elevenes skolemiljø tas opp. Dette er også møter hvor eksempelvis inspeksjonsplaner og observasjon diskuteres.

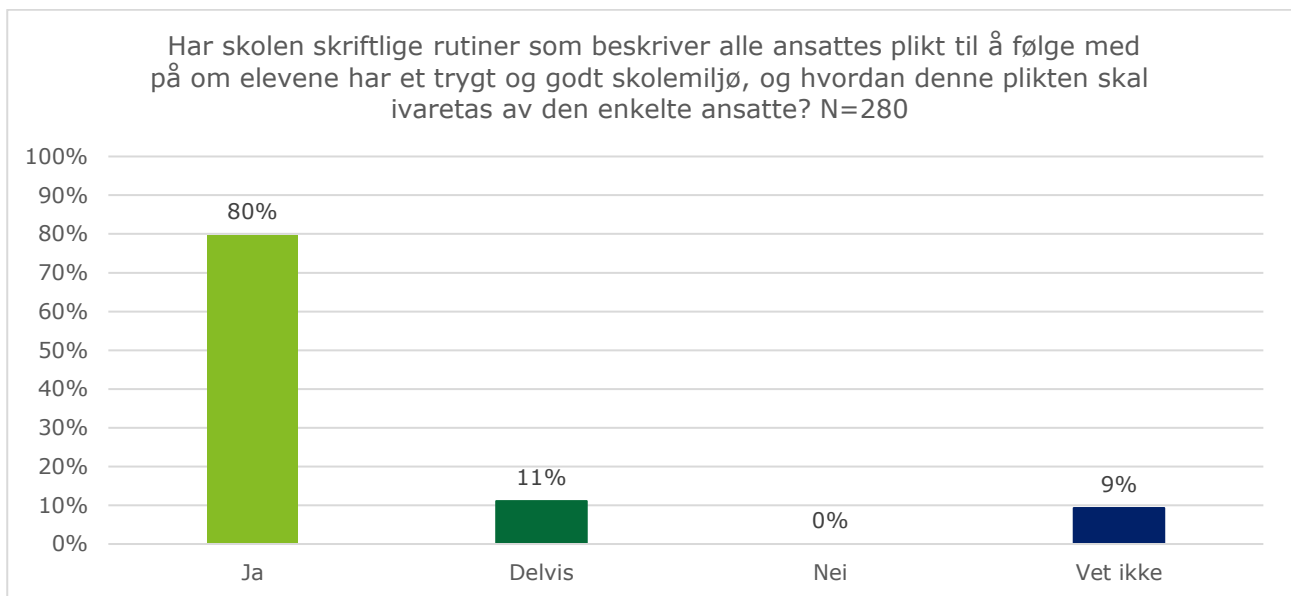
De fleste av rektorene og ansatte som er intervjuet gir uttrykk for at inspeksjonsplaner følges, og at man ved fravær har rutiner som sikrer at inspeksjon gjennomføres. I noen tilfeller kan dette imidlertid glippe, og ansatte ved en ungdomsskole forteller at det har vært tilfeller der uteområdene har være uten inspeksjon en hel dag. De ansatte peker på at det er særlig risiko for at inspeksjonsplaner ikke følges når det er satt inn vikarer. Det trekkes frem at mye av ansvaret for å følge med på elevene i friminuttene er overlatt til barne- og ungdomskontaktene fra kommunen, og at det kunne vært et større fokus på inspeksjon fra skolens side. Ved en av barneskolene forteller rektor og ansatte i intervju at det i tillegg til den ordinære inspeksjonen gjennomføres ekstra inspeksjoner på høsten i forbindelse med skolestart, og i forbindelse med kartlegging eller undersøkelse av elevsaker.

En av barneskolene der revisjonen har gjennomført intervju har utviklet et eget bekymrings skjema der det dokumenteres hvordan elevene har det på skolen. Skjemaet dekker både faglig utvikling og trivsel, og benyttes for å kartlegge hvilke elever lærerne er veldig eller litt bekymret for, eller ikke er bekymret for. Lærerne oppdaterer skjemaet fortløpende, og status drøftes på avdelingsmøter. Rektor opplever at skjemaet bidrar til at skolen kan dokumentere når lærere har gitt signal om bekymring, og således viser hvordan skolene følger med på elevenes faglige og sosiale utvikling, i tillegg til å komme tidlig inn i saker.

Resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse viser at åtte av elleve rektorer oppgir at deres skole har skriftlige rutiner som beskriver alle ansattes plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og hvordan denne plikten skal ivaretas av den enkelte ansatte. Tre av elleve rektorer svarer *delvis* på dette spørsmålet.

Blant de øvrige ansatte som har svart på undersøkelsen⁴⁷, oppgir 80 prosent at skolen de jobber på har skriftlige rutiner som beskriver alle ansattes plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og hvordan denne plikten skal ivaretas av den enkelte ansatte. Elleve prosent svarer *delvis* på spørsmålet om skolen har rutiner for dette, mens ni prosent svarer *vet ikke* (Figur 14). Ansatte som har svart *ja* på dette spørsmålet varierer mellom de ulike skolene fra ca. 60 prosent til ca. 90 prosent.

⁴⁷ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».



Figur 14: Rutiner for å følge med på at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Plikten til å varsle

Varsling er omtalt i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Der står det at skal «enhver henvendelse som omhandler krenkende adferd meldes rektor».⁴⁸

Rektor ved en av barneskolene viser til at skolen hver høst gjennomgår definisjonen av mobbing og krenkelser slik at de ansatte er kjent med hva de skal varsle om.

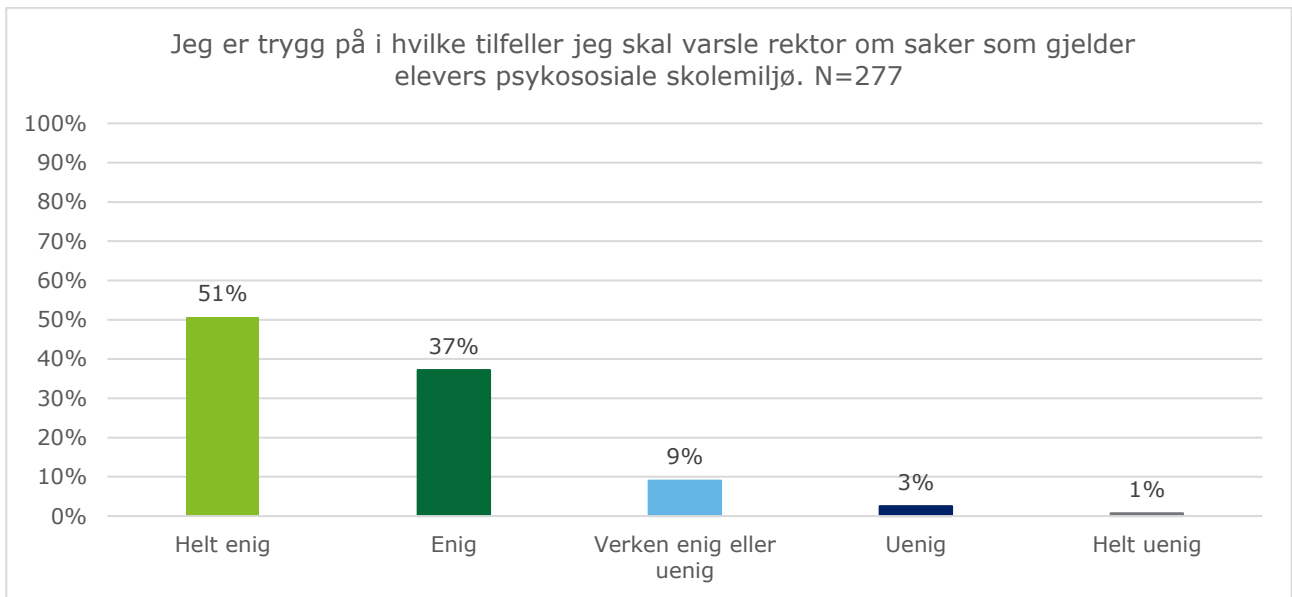
Alle rektorene som revisjonen har intervjuet gir uttrykk for at de føler seg trygge på at de ansatte ved skolen varsler når de skal. Samtidig peker en rektor på at det kan være litt ulike tilnærminger mellom ansatte, da eksempelvis erfarne lærere i noen tilfeller vil undersøke saken nærmere før den varsles til rektor, mens andre ansatte vil gå i dialog med rektor umiddelbart før læreren foretar videre undersøkelser. En annen rektor opplyser at de ansatte har noe rom for skjønn til å vurdere når en sak skal varsles. Dersom det er noe som gjentar seg eller er så alvorlig at skolen må ta tak i det med en gang, skal ledelsen varsles umiddelbart. Rektoren opplyser at det er rom for at lærerne også kan undersøke om saken er noe elevene trenger hjelp til å ordne opp i, slik at man ikke fratrar dem muligheten til å ordne opp selv i saker hvor dette er mulig.

Ingen av skolene der det er gjennomført intervjuer benytter meldeskjemaet som ligger i handlingsplanen for et trygt og inkluderende skolemiljø. I de fleste tilfeller blir varsel fra ansatte ved skolene gitt muntlig til ledelsen ved skolen, og i noen tilfeller via e-post. Foresatte varsler som oftest enten via telefon eller skriftlig til lærer eller rektor. Noen av skolene har rutine for å dokumentere og skriftliggjøre alle varsler, mens andre skoler ikke har rutiner for skriftliggjøre varsler som meldes til skolen. Ansatte ved en av skolene opplyser i intervju at lærerne som oftest rapporterer saken muntlig til avdelingsleder. Enkelte av lærerne sender varselet på e-post. De intervjuede opplever at det er uklart om og hvordan denne type saker registreres når varselet mottas.

I spørreundersøkelsen er de ansatte ved skolene bedt om å ta stilling til påstanden: «jeg er trygg på i hvilke tilfeller jeg skal varsle rektor om saker som gjelder elevers psykososiale skolemiljø». 51 prosent av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de *helt enig* i denne påstanden, mens 37 prosent svarer at de er *enig*. Ni prosent svarer at de verken er enig eller uenig, mens tre prosent svarer at de er *uenig* og én prosent at de er *helt uenig* i påstanden (Figur 15).⁴⁹ Svarfordelingen varierer noe mellom de ulike skolene.

⁴⁸ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 10.

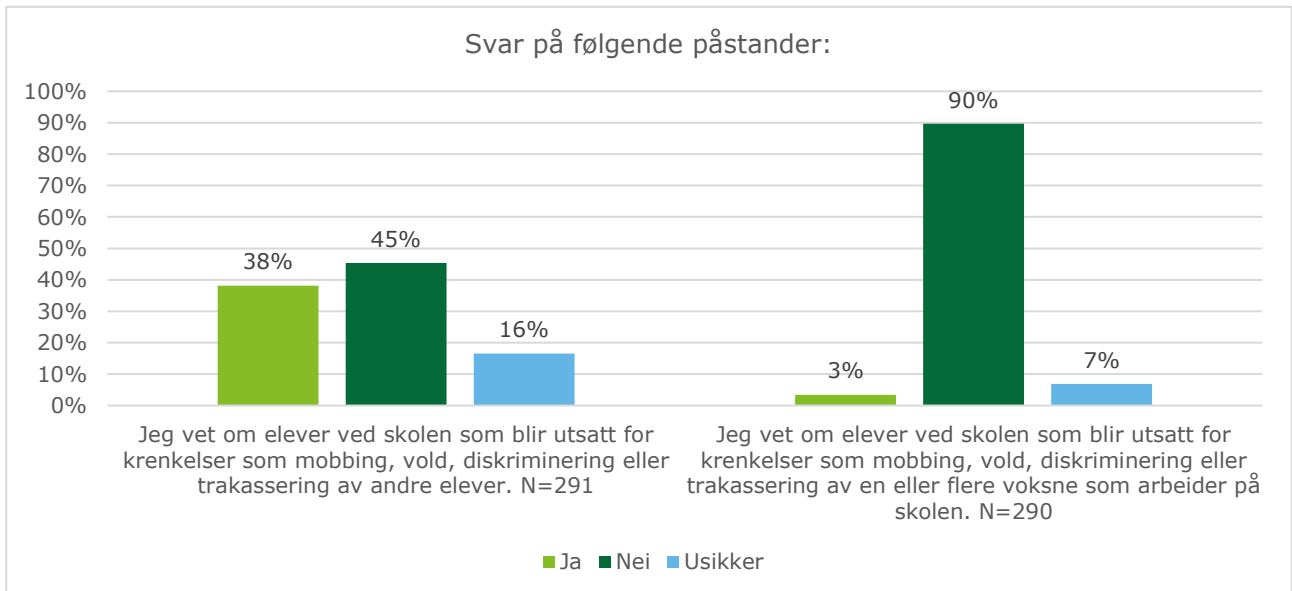
⁴⁹ Spørsmålet er stilt til respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».



Figur 15: Ansattes kjennskap til hvilke saker som skal varsles rektor.

I spørreundersøkelsen svarer 38 prosent av de ansatte, inkludert rektorer, at de vet om elever ved skolen som blir utsatt for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering av andre elever. 45 prosent av respondentene oppgir at de ikke vet om slike tilfeller, og 16 prosent svarer at de er usikre. Prosentandelen som svarer *ja* varierer fra null til 80 prosent mellom de ulike skolene.

Videre oppgir tre prosent av respondentene at de vet om elever ved skolen som blir utsatt for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering av en eller flere voksne som arbeider på skolen, mens 90 prosent svarer nei på dette spørsmålet. Syv prosent oppgir at de er usikre (Figur 16). Prosentandelen som svarer *ja* varierer fra null til ca. 20 prosent mellom de ulike skolene.



Figur 16: De ansattes kjennskap til tilfeller av mobbing og andre krenkelser ved skolene i Røyken kommune.

95 prosent av de ansatte som har svart at de kjenner til elever som har blitt utsatt for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering av andre elever eller voksne som arbeider på skolen, oppgir at saken har blitt varslet til skoleledelsen og/eller skoleeier. Fire prosent svarer at de ikke vet om saken

har blitt varslet. Én prosent av respondentene svarer at saken ikke har blitt varslet til skoleledelsen eller skoleeier.

Rektors plikt til å varsle skoleeier om alvorlige saker etter opplæringsloven kapittel 9 A er gjengitt i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Det er ikke spesifisert ytterligere hvilke saker som er å regne som alvorlige. Kommunalsjef opplyser i intervju at skoleeier føler seg trygg på at skolelederne varsler skoleeier om de sakene de skal, og at det ikke har vært indikasjoner som tilsier at skolene ikke varsler skoleeier om alvorlige saker.

Plikten til å gripe inn

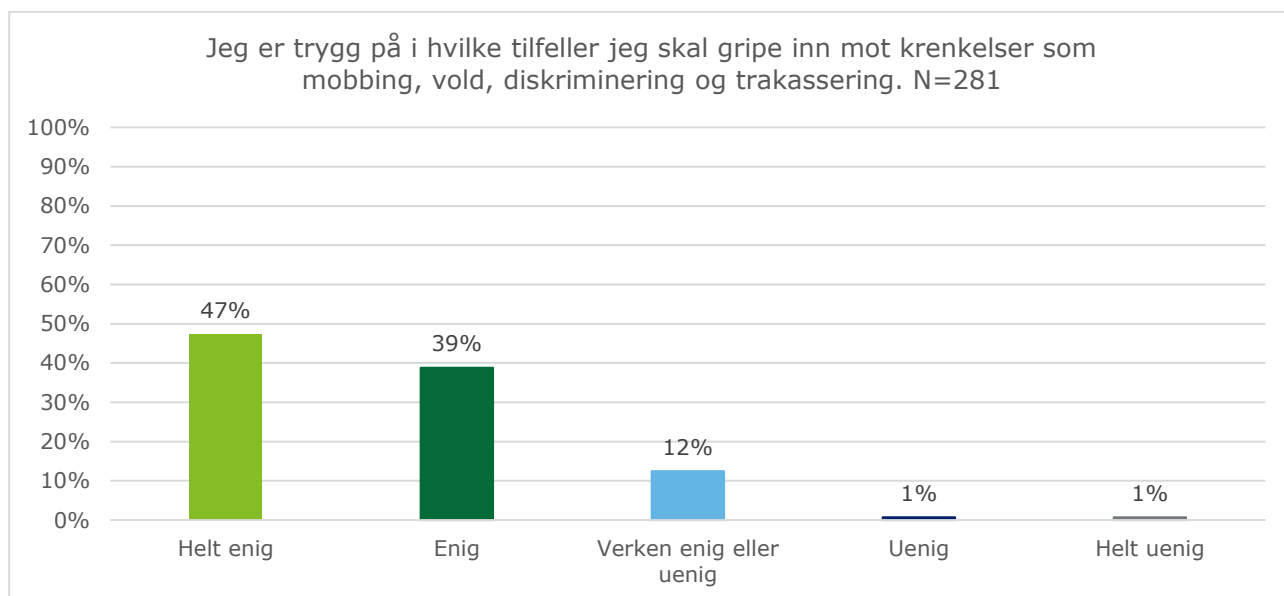
Ifølge kommunens handlingsplan er det et mål at «alle elever skal føle trygghet for at alle ansatte vil gripe inn ved krenkende adferd (...)». Videre i planen er det presisert at «de(n) ansatte har plikt til å gripe inn dersom det er nødvendig og mulig» og at «alle som arbeider i skolen skal gripe inn mot krenking dersom det er mulig».⁵⁰ Plikten til å gripe inn er også presisert i malen for rutiner for inspeksjonsordningen, der det står at «som ansatt har du plikt til å gripe inn, undersøke og varsle ledelsen ved mistanke eller oppdagelse av krenkende adferd». Det er ikke gitt noen føringer for i hvilke tilfeller eller hvordan de ansatte skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Rektorene forteller i intervju at de opplever at det er en felles forståelse for at alle på skolen skal gripe inn hvis de ser at mobbing eller andre krenkelser skjer. En rektor forteller at de ansatte ved skolen reflekterer rundt hvilke situasjoner de bør gripe inn i ved gjennomgangen av aktivitetsplikten og kommunens handlingsplan ved skolestart. En av rektorene ved en av ungdomsskolene som har deltatt på nettkurset om skolemiljø, viser til at plikten til å gripe inn har vært en sentral del av kurset de ansatte har deltatt på. Rektor ved denne skolen forteller at skolen er opptatt av at en elev er alles elever, og at de ansatte skal ta tak i situasjoner de ser uavhengig av om elevene er i deres klasse eller ikke. Også rektor ved en av barneskolene viser til at det er kommunisert til de ansatte at de ikke skal gå til en annen lærer for å si fra dersom de ser at mobbing eller andre krenkelser pågår, men selv gripe inn i situasjonen. Samtidig peker en av rektorene på at det er situasjonsbetinget når en ansatt skal gripe inn og ikke, og at det er opp til den ansatte å vurdere dette.

I spørreundersøkelsen er de ansatte ved skolene bedt om å ta stilling til påstanden: «Jeg er trygg på i hvilke tilfeller jeg skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering». 47 prosent av respondentene oppgir at de er *helt enig* i denne påstanden, mens 39 prosent oppgir at de er *enig* i påstanden. Tolv prosent svarer at de er *verken enig eller uenig* i påstanden. Til sammen to prosent av respondentene oppgir at de er *uenig* eller *helt uenig* i påstanden (Figur 17).⁵¹

⁵⁰ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 10.

⁵¹ Spørsmålet er stilt til respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».



Figur 17: Ansattes opplevelse av i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot mobbing og andre krenkelser.

Skolens plikt til å undersøke og sette inn tiltak

I kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø vises det til at «hvis man får mistanke om eller informasjon om at en elev muligens blir krenket/plaget skal saken undersøkes umiddelbart». I handlingsplanen er det videre beskrevet en rutine for hvordan saker skal undersøkes og følges opp (se Tabell 4 under).

Tabell 4: Rutine for å undersøke og følge opp saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Fra *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*, sist revidert 03.08.2017.

Undersøke saken

- Når skolen er blitt gjort /er oppmerksom på krenkelser, skal kontaktlærer bli informert.
- Kontaktlærer skal i samarbeid med lærer på teamet, sosiallærer eller andre ansatte undersøke saken.
- Den som utsettes for krenkende adferd og den/de som utfører handlingen har samtaler hver for seg.
- Kontaktlærer skal sørge for at involverte elever blir hørt.
- De impliserte foresatte informeres.
- Om det skal avholdes konfrontasjonsmøte mellom partene vurderes i hvert tilfelle. Dette møtet avholdes ikke, hvis den krenkende part ikke ønsker dette. Rektor vurderer om foresatte deltar.
- Skolen skal lage en skriftlig plan for hvordan problemet skal løses (se vedlegg 4).⁵²
 - Rektor vurderer om andre parter skal inn i saken som barnevern, konfliktrådet, politiet eller andre.

Skolens videre oppfølging

- Alle meldinger som omhandler krenkende adferd skal dokumenteres (vedlegg 1).⁵³
- Det gjøres forpliktende avtale om endring av atferd til den som har krenket (vedlegg 8).⁵⁴
- Impliserte foresatte skal kontaktes. De foresatte skal ha beskjed om at de har et barn som krenker/blir krenket, og at dette ikke er akseptabelt. I samtale med foresatte vil skolen be de foresatte om at de skriftlig dokumenterer at de vil hjelpe til slik at handlingene stoppes (vedlegg 2 og 3).⁵⁵
- Enkeltvedtaket fattes når en eller flere parter krever det, eller rektor anser det som nødvendig (vedlegg 4).⁵⁶
- Det settes inn tiltak overfor elever som viser gjentatt og/eller alvorlig krenkende adferd (vedlegg 4 og vedlegg 8).⁵⁷

⁵² «MAL for skriftlig plan»

⁵³ «Registreringsskjema ved krenkende ord eller handlinger»

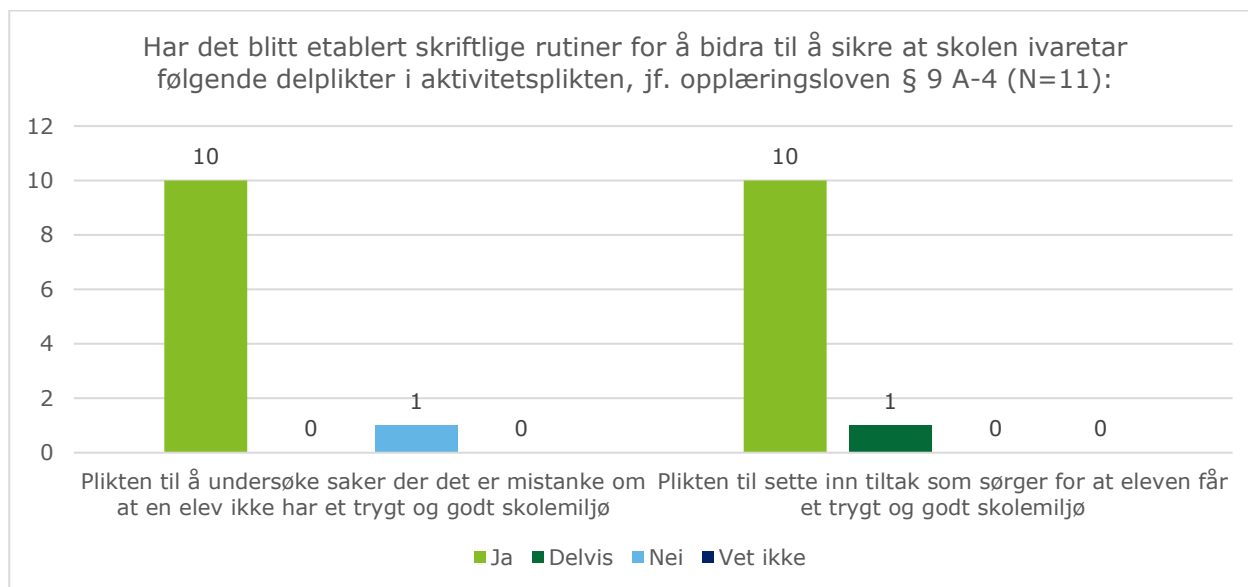
⁵⁴ «Evaluering av tiltaksplan for å oppnå et trygt og inkluderende læringsmiljø»

⁵⁵ «Melding om at ditt barn er blitt utsatt for krenkende adferd» og «Melding om at ditt barn har utsatt andre for krenkende adferd»

⁵⁶ «MAL for skriftlig plan»

⁵⁷ «MAL for skriftlig plan» og «Evaluering av tiltaksplan for å oppnå et trygt og inkluderende læringsmiljø».

I spørreundersøkelsen oppgir ti av elleve rektorer at det har blitt etablert skriftlige rutiner på skolen for å ivareta skolens plikt til å undersøke saker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Én rektor svarer at skolen ikke har skriftlige rutiner for dette. Ti av elleve rektorer svarer også at deres skole har skriftlige rutiner for å sette inn tiltak for å sørge for at eleven får det trygt og godt på skolen, mens en rektor svarer *delvis* på dette spørsmålet (Figur 18).



Figur 18: Skriftlige rutiner for å ivareta skolens plikt til å undersøke og sette inn tiltak.

Det fremgår av intervju at skolene benytter rutinen i handlingsplanen når det oppstår saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen, men at de ikke nødvendigvis følger den til punkt og prikke. Én av skolene som har deltatt på intervju har laget en egen mobbeplan med prosedyrer og praksis for hvordan de følger opp mobbesaker.

Rektorer og ansatte opplyser i intervju at skolene har rutine for å gjennomføre samtaler med involverte elever og elevers foresatte når det har kommet varsel om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. De fleste av rektorene som er intervjuet viser til at det blir ført referat fra slike samtaler. Skolene forteller at sakene noen ganger kan bli løst gjennom samtaler med involverte elever.

Det fremgår av intervjuer at det på barneskolen er vanlig å først kontakte foresatte. Ved en av barneskolene forteller rektor og ansatte at skolen alltid tar kontakt med foresatte først for å få overblikk over situasjonen og undersøke foresattes kjennskap til saken. De intervjuede lærerne opplever at dette er et lurt tiltak for å unngå misforståelser, og at skolen unngår å sette inn tiltak dersom saken er en ren bagatell. Rektor viser til at de alltid spør foresatte om de ønsker at det skal bli en «9 A-sak» eller ikke. Dersom saken er noe å gå videre med inviteres de foresatte til et møte med ledelsen og kontaktlærer, og det gjennomføres samtaler med involverte elever. Hvorvidt eleven deltar i møtet avhenger av elevens alder og type sak. Dersom flere elever er involverte kan det være aktuelt med et felles møte med foresatte og elever.

Rektor ved en av ungdomsskolene opplyser i intervju at dersom det er mindre alvorlige saker, hvor skolen vurderer at eleven kan få en ny sjanse, avventer skolen involveringen av foresatte. I de mer alvorlige sakene blir foresatte ringt mens eleven er tilstede, eller eleven ringer foresatte selv mens rektor eller en lærer er tilstede. Det bekreftes i intervju med lærere ved en av ungdomsskolene at det er rutine for at læreren først snakker med eleven som føler seg krenket og eleven som det opplyses om at har krenket, før det opprettes aktivitetsplan. De ansatte erfarer at det er nyttig å snakke med elevene før aktivitetsplan opprettes for å klargjøre om det faktisk er snakk om krenkelser, eller om det er andre årsaker til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen.

Det fremgår av intervjuer med rektorer og lærere at nærmere undersøkelser kan gjøres gjennom sosiogrammer, Spekter-undersøkelsen, forsterket inspeksjon og elevsamtaler når det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det vises til at skolen ofte må snakke med

elevene flere ganger for å få kartlagt hva som er situasjonen. I noen saker har skolene også tatt kontakt med Røyken-huset eller barne- og ungdomskontakten fra kommunen for å skaffe seg oversikt og få informasjon. En rektor viser også til at det alltid gjennomføres samtaler med lærere på trinnet for å kartlegge om de har kjennskap til saken.

Det fremgår av intervju at skolene har noe ulik praksis når det gjelder å dokumentere undersøkelsene som gjøres i en sak. En av barneskolene har utarbeidet et loggskjema for hendelser som skal benyttes når det er varslet mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I skjemaet logges hendelser knyttet til elevene (for eksempel barn med utagerende adferd, konflikter mellom elever, elever som kommer for sent på skolen). Hensikten med skjemaet er at skolen skal kunne avdekke om det er et mønster i hendelsene. Det kan opprettes skjema både på klassenivå, og for enkeltelever. Rektoren ved skolen viser til at det ofte kan være vanskelig å avdekke om det er noe som skjer mellom elevene, og at loggskjemaet gjør det mulig å se om det er en systematikk i hendelser som oppstår.

Utarbeidelse av skriftlig plan og tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

De ansattes kjennskap til regelverk og rutiner

Det fremgår at kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø er godt kjent på skolene der revisjonen har gjennomført intervjuer med rektorer og ansatte. Handlingsplanen gjennomgås i personalet ved skolestart hvert år, og benyttes i forbindelse med håndtering av skolemiljø saker. Ved noen skoler må de ansatte årlig signere på at de har lest kommunens handlingsplan. Planen og malene er gjort tilgjengelig for alle ansatte ved skolene i kommunens kvalitetssystem KSS.

Flere av de intervjuede rektorene og ansatte forteller at aktivitetsplikten og opplæringsloven kapittel 9 A jevnlig er oppe til diskusjon blant de ansatte. Rektor ved en av barneskolene viser eksempelvis til at personalet i fellestid har jobbet med case knyttet til kapittel 9 A i opplæringsloven, og lagt til rette for erfaringsutveksling og diskusjon om håndtering av saker som omhandler skolemiljø mellom lærerne. Flere viser også til at rutinene knyttet til aktivitetsplikten ofte repeteres når det oppstår saker. Flere av rektorene gir i intervju uttrykk for at de kjenner seg trygge på at alle ansatte kjenner til pliktene sine jf. aktivitetsplikten.

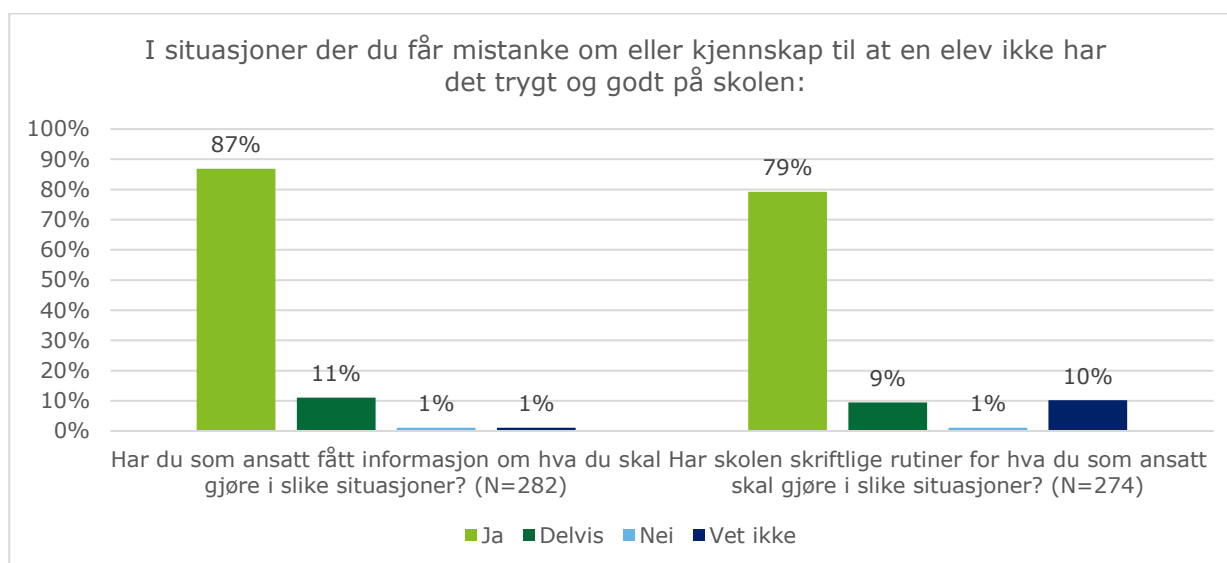
Kommunalsjef for oppvekst og utdanning opplyser at ungdomsskolene i kommunen har deltatt på et digitalt kompetanseprogram om skolemiljø og krenkelser i regi Høgskolen i Innlandet, etter initiativ fra en av ungdomsskolene. Kurset inneholder tre ulike moduler om analyse og kartlegging av skolemiljø, håndtering av krenkelser og forebyggende arbeid. Modulene involverer arbeid med caseoppgaver og diskusjoner i fellesskap. Kommunalsjef opplyser at det for enkelte av skolene har vært utfordrende å få satt av nok tid til nettkurset.

Rektor ved en av ungdomsskolene forteller at alle assistenter, skolesekretær og lærere har brukt fellestiden siden januar 2018 til å gjennomføre alle de tre modulene i nettkurset. Ved kursets slutt skrev lærerne et refleksjonsnotat om hva de har fått ut av kurset og hvilke forbedringsområder skolen har i skolemiljøarbeidet. Rektor opplever at de ansatte som følge av nettkurset er blitt mer bevisste på kravene i kapittel 9 A i opplæringsloven, hvordan de skal melde fra om krenkelser, og hvordan en aktivitetsplan skal lages. Rektor synes også at de ansatte er blitt flinkere til å observere hvordan elevene har det.

Rektor ved en annen av ungdomsskolene forteller at nettkurset om skolemiljø og krenkelser har bidratt til diskusjon og refleksjon rundt hvordan skolen skal ivareta aktivitetsplikten. Rektor opplever at skolen har hatt stor nytteverdi av å delta på nettkurset, og at det har bidratt til å øke bevisstheten blant de ansatte om kravene i kapittel 9 A i opplæringsloven. Av kapasitetshensyn har skolen imidlertid kun hatt anledning til å gjennomføre den første modulen av kurset. Ansatte ved samme skole opplevde at kurset var nyttig ved at det ga dem anledning til å tenke gjennom problemstillinger og holdninger knyttet til kapittel 9 A, men at kurset også var tidkrevende og kunne vært mer spisset.

På spørsmål om de ansatte har fått informasjon om hva de skal gjøre i situasjoner der de har mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, svarer 87 prosent *ja*, elleve prosent *delvis* og én prosent henholdsvis *nei* eller *vet ikke*. På spørsmål om skolen har skriftlige rutiner for hva de

ansatte skal gjøre i slike situasjoner svarer 89 prosent *ja*, mens ni prosent svarer *delvis*, én prosent *nei*, og ti prosent *vet ikke* (Figur 19).⁵⁸



Figur 19: Informasjon og rutiner knyttet til hva ansatte skal gjøre i situasjoner med mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

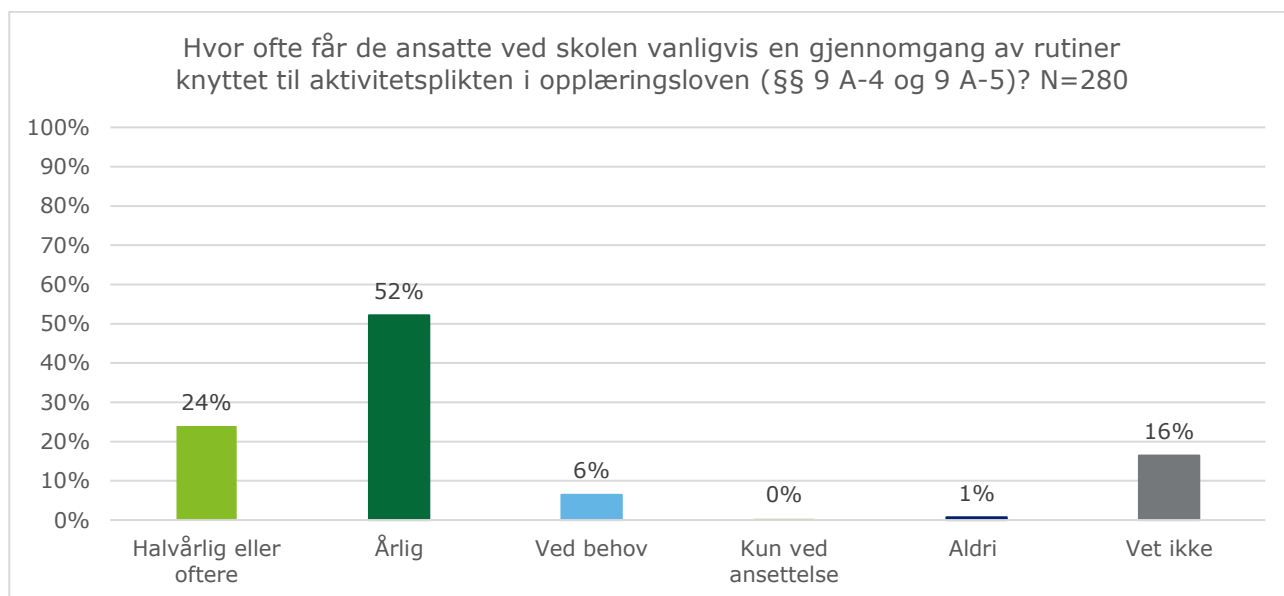
Ni av elleve rektorer oppgir at rutiner knyttet til aktivitetsplikten gjennomgås årlig blant de ansatte på skolen, mens én rektor oppgir at rutiner knyttet til aktivitetsplikten gjennomgås halvårlig eller oftere, og én rektor svarer *vet ikke*.

Av de øvrige ansatte som har svart på spørreundersøkelsen⁵⁹, oppgir 52 prosent at rutiner knyttet til aktivitetsplikten gjennomgås årlig blant de ansatte på skolen, mens 24 prosent svarer at disse gjennomgås halvårlig eller oftere. Seks prosent oppgir at rutiner knyttet til aktivitetsplikten gjennomgås ved behov, mens én prosent oppgir at slike rutiner aldri er gjennomgått. 16 prosent svarer *vet ikke* på spørsmålet (Figur 20). En nærmere analyse av resultatene viser at av det totale antallet lærere som har svart på spørreundersøkelsen, svarer åtte prosent *vet ikke* på dette spørsmålet.⁶⁰

⁵⁸ Spørsmålene er stilt til respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

⁵⁹ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

⁶⁰ For «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO» er prosentandelen som svarer *vet ikke* ca. 40 prosent og for kategorien «annen stilling» er prosentandelen som svarer *vet ikke* ca. 15 prosent. Det er langt færre respondenter i disse kategoriene enn for lærere, som gjør at gjennomsnittet trekkes ned av svarprosenten til kategorien «lærere».



Figur 20: Informasjon om aktivitetsplikten til de ansatte.

4.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 er beskrevet i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Revisjonen mener det er positivt at handlingsplanen inneholder felles maler og rutiner som skolene kan benytte i arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten. Videre er det positivt at resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse viser at et stort flertall av de ansatte ved skolene oppgir at de er trygge på i hvilke tilfeller de skal varsle rektor om saker som gjelder elevers psykososiale skolemiljø, og i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Samtidig stiller revisjonen spørsmål ved om handlingsplanen i tilstrekkelig grad operasjonaliserer de ulike delpliktene, da planen i stor grad gjengir kravene i lovverket uten ytterligere omtale av hva dette betyr for den enkelte skole og den enkelte ansatte. Plikten til å følge med er eksempelvis ikke beskrevet utover det som er gjengitt fra lovteksten. Det er også begrenset hva den enkelte skole har etablert av rutiner der delpliktene i aktivitetsplikten er ytterligere operasjonalisert. Etter revisjonens vurdering er det dermed ikke utarbeidet tilstrekkelige skriftlige føringer for hvordan de ansatte skal ivareta delpliktene i aktivitetsplikten. Revisjonen vil presisere viktigheten av at det blir etablert rutiner som gir tydelige føringer knyttet til hver av delpliktene i aktivitetsplikten, slik at det ikke er tvil om hva som ligger i de ulike pliktene og hva som skal til for å sikre at disse blir ivaretatt. Selv om rektorer opplever at de blir varslet når en elev ikke har det trygt og godt på skolen, viser undersøkelsen også at det utvises noe skjønn når de ansatte varsler. Revisjonen vil også presisere viktigheten av at rutiner for ivaretagelse av aktivitetsplikten omtaler hvordan ansatte skal sikre at særlig sårbare elever blir identifisert i forbindelse med plikten til å følge med. Skolen har et skjerpet ansvar overfor elever med en særskilt sårbarhet,⁶¹ og kjennskap til hvilke elever som er å regne som særlig sårbare er sentralt for å kunne ivareta plikten til å følge med på en tilfredsstillende måte.⁶² Tydelige føringer for hvordan de ansatte skal følge med, varsle og gripe inn er viktig for å sikre at den enkelte ansattes oppfølging i minst mulig grad er personavhengig.

Etter revisjonens vurdering er det på enkelte punkter i kommunens handlingsplan og rutiner også noe uklart hvilke delplikter i aktivitetsplikten som ligger til de ansatte, og hvilke plikter som ligger til skolen. Eksempelvis omtales undersøkelsesplikten som en av delpliktene som gjelder for alle ansatte i skolene, mens det i henhold til opplæringsloven er skolen som har ansvar for å sette i gang undersøker av saken

⁶¹ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁶² I et tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet i mai 2019, blir det lagt vekt på at skolen ikke gir tilstrekkelige føringer knyttet til *plikten til å følge med*, blant annet fordi det ikke har blitt gitt føringer om at de ansatte skal følge spesielt godt med på elever som er ekstra sårbare. (Utdanningsdirektoratet. *Tilsynsrapport – vedtak. Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø*. Dato: 24.05.2019).

når rektor har mottatt varsel om mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Etter revisjonens mening kan dette bidra til misforståelser knyttet til hvilket ansvar som tilligger den ansatte. En mulig konsekvens av dette kan være at ansatte undersøker saken før den blir varslet til skoleledelsen, og at tiltak ikke settes inn tidlig nok.

Etter revisjonens vurdering bærer kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø noe preg av at den opprinnelig er utarbeidet etter gammelt kapittel 9a, og enkelte rutiner og maler er ikke fullt ut oppdatert og tilpasset innholdet og ordlyden i gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven som trådte i kraft i 2017. Eksempelvis er rutinene i handlingsplanen knyttet opp mot krenkelser spesifikt, mens aktivitetsplikten i henhold til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven skal sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, uavhengig av hva som eventuelt er årsaken til at de ikke har det trygt og godt. Videre er det i kommunens handlingsplan vist til at det skal fattes et enkeltvedtak dersom en av partene krever det, eller rektor ser det som nødvendig. Revisjonen vil i den forbindelse presisere at vedtaksplikten ble erstattet med en aktivitetsplikt gjennom de endringene i kapittel 9 A som ble gjort fra 01.08.2017. En henvisning til at det skal fattes enkeltvedtak kan dermed fremstå som misvisende for dem som skal benytte handlingsplanen som veiledning i skolemiljøarbeidet. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at kommunens felles rutiner for skolene er i samsvar med gjeldende lovverk.

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad skolene på et overordnet nivå dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Ved enkelte skoler blir varsler knyttet til skolemiljø formidlet muntlig til skoleledelsen. Ulik praksis innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke alltid er mulig å etterprøve hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Revisjonen mener det er behov for å tydeliggjøre overfor skolene hvilken informasjon som er av en slik karakter at den skal dokumenteres, hvem som skal dokumentere, og hvor dokumentasjonen skal arkiveres. Revisjonen vil videre presisere viktigheten av at krav til personvern blir tilstrekkelig ivaretatt ved blant annet ved bruk av loggskjema, og at kommunen avklarer hvordan informasjon som inneholder personopplysninger blir oppbevart. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at alle skolene etablerer rutiner for å sikre at skolens arbeid blir forsvarlig dokumentert slik at saken kan etterprøves.

4.4 Rutiner og prosedyrer for å følge opp saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen

4.4.1 Datagrunnlag

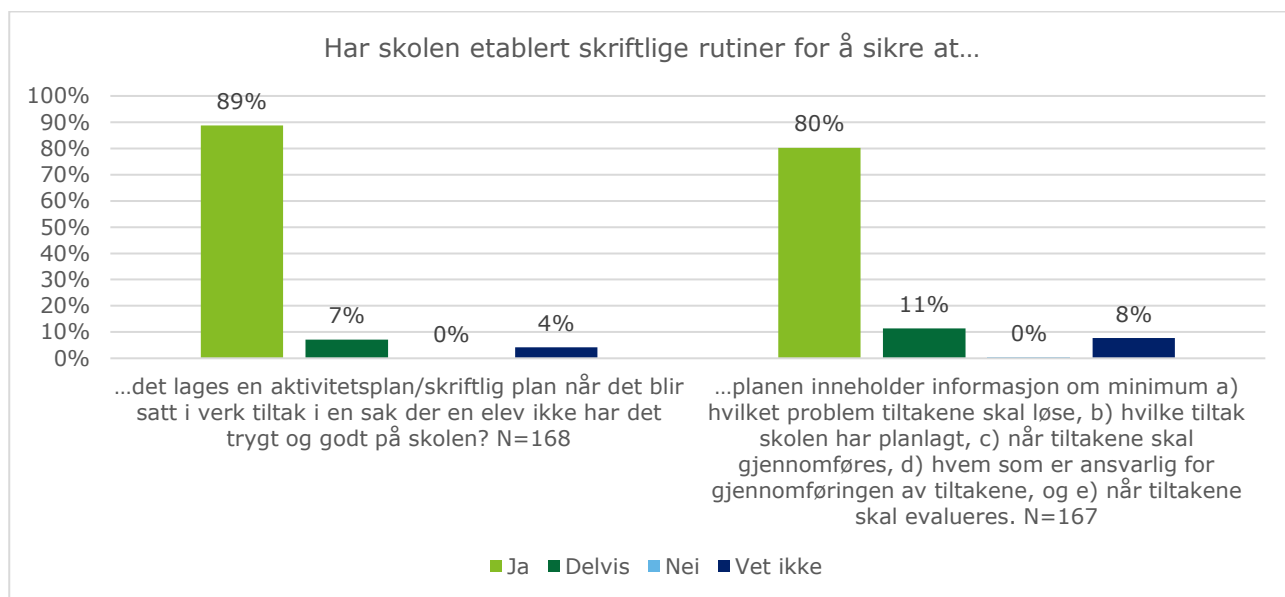
Rutiner for utarbeidelse av skriftlige planer i saker der en elev ikke har det trygt og godt

Kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø viser til at skolene skal lage en skriftlig plan når krenkende atferd blir oppdaget. Skoleeier har utarbeidet en mal for skriftlig tiltaksplan (aktivitetsplan), hvor skolene skal beskrive hendelsen, dokumentere at eleven har uttalt seg og beskrive at tiltakene som skal settes i verk til det beste for elevene. Tiltakene skal ifølge malen konkretiseres slik at det går frem hva tiltakene skal løse, hvem som har ansvar og innen når tiltaket skal gjennomføres. Malen inneholder også et punkt om evaluering av tiltakene, hvor skolene skal fylle ut når, hvor og hvem som skal være tilstede når tiltakene evalueres. Planen signeres av rektor.

Det fremgår av intervjuer med rektorene at de fleste skolene benytter kommunens felles mal når de utarbeider aktivitetsplan i saker der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Noen skoler har gjort enkelte justeringer i malen. Eksempelvis har en av barneskolene delt inn tiltak på individnivå, klassemiljø og systemnivå, og angitt hvem som har ansvar for å følge opp tiltakene på de ulike nivåene. En av ungdomsskolene har utviklet sin egen mal for aktivitetsplan. Den ble utformet av rektor i etterkant av en samling rektor deltok på hos fylkesmannen, i forbindelse med at gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven trådte i kraft høsten 2017. Rektor ønsket en mer strømlinjeformet prosess som var tilpasset skolen, og opplevde at kommunens mal for aktivitetsplan ikke var godt nok tilpasset skolens behov. Denne skolens mal er delt inn i tre faser: sette i gang saken med tiltak (selve aktivitetsplanen), og avslutte saken, og oppfølging av saken.

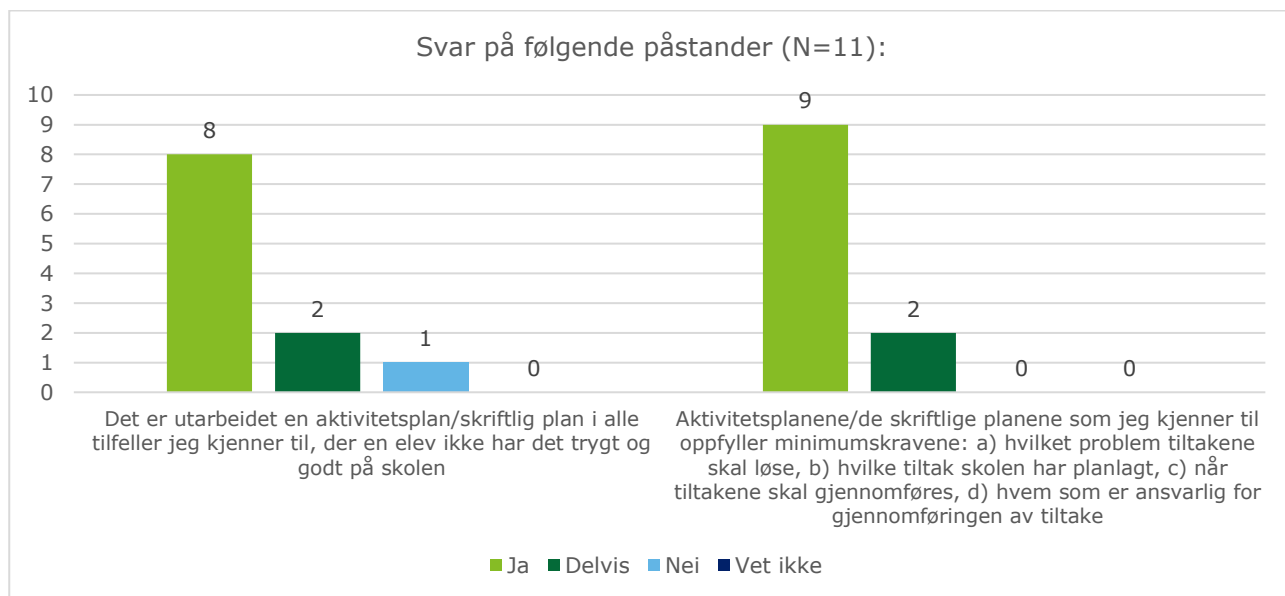
I spørreundersøkelsen er respondenter i ansattkategoriene «kontaktlærer» og «leder med undervisning» spurt om skolen har skriftlige rutiner for å sikre at det lages aktivitetsplan når det blir satt i verk tiltak i en sak der en elev ikke har det trygt og godt. 89 prosent svarer *ja*, mens syv prosent svarer *delvis* og fire prosent *vet ikke*. På spørsmål om skolen har etablert skriftlige rutiner for å sikre at skriftlige planer møter minimumskravene jf. opplæringsloven § 9 A-4, svarer 80 prosent av respondentene *ja*, mens elleve prosent

svarer *delvis* og åtte prosent svarer *vet ikke* (Figur 21). Samtlige rektorer svarer *ja* på begge disse spørsmålene.



Figur 21: Skolenes skriftlige rutiner for opprettelse av aktivitetsplan.

Respondentene ble videre stilt spørsmål om det er utarbeidet skriftlig plan i alle saker som respondenten kjenner til, der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Åtte av elleve rektorer svarer *ja* på dette spørsmålet, mens to av rektorene svarer *delvis*, og én rektor svarer *nei*. På spørsmål om de faktiske planene som rektor kjenner til oppfyller minimumskravene jf. opplæringsloven §9-A 4, svarer ni av elleve rektorer *ja* og to av rektorene *delvis* (Figur 22).



Figur 22: Utarbeidelse og innhold skriftlig plan - rektorer.

Respondenter i ansattkategoriene «kontaktlærer» og «leder med undervisning» er stilt samme spørsmål som over. Av disse svarer 70 prosent av respondentene *ja*. 16 prosent svarer *delvis* på dette spørsmålet og to prosent svarer *nei*. Tolv prosent svarer *vet ikke* på dette spørsmålet. Videre svarer 76 prosent av disse respondentene at aktivitetsplanene som de kjenner til oppfyller minimumskravene til innhold, mens ni prosent svarer *delvis* og 14 prosent svarer *vet ikke* på dette spørsmålet.

Praksis for opprettelse av aktivitetsplaner ved skolene

Tall fra kommunen viser at antallet aktivitetsplaner ved skolene skoleåret 2018/2019 varierer fra null til åtte.⁶³

Kommunalsjef for oppvekst og utdanning opplyser i intervju at aktivitetsplaner har vært et tema i ledermøte i forbindelse med arbeidet med kommunens handlingsplan. Kommunalsjef opplever at det har vært tydelig kommunisert at det skal opprettes en aktivitetsplan når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Det fremgår i intervju at det ved noen av skolene er lav terskel for å opprette aktivitetsplan, og at en aktivitetsplan opprettes raskt etter at skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, eksempelvis når eleven selv gir uttrykk for dette eller foresatte varsler skolen. Ved andre skoler viser rektor til at mindre saker, som knuffing og små konflikter, løses der og da, og ikke gir grunnlag for å opprette en aktivitetsplan. Ved en skole blir det påpekt at lærere i slike tilfeller følger opp saken i ettertid for å forsikre seg om at uønsket oppførsel har sluttet. Rektor ved en av skolene viser til at de alltid vurderer behovet for å opprette en aktivitetsplan i samråd med foresatte og/eller lærere. Dersom den berørte eleven mener saken allerede er løst, eller at undersøkelsene skolen har satt i gang har bidratt til å løse saken, lages det ikke en aktivitetsplan.

Rektor ved en av barneskolene viser til at skolen lager en aktivitetsplan dersom skolen vurderer at saken er en «9 A-sak», eller dersom foresatte ønsker at saken skal behandles som en «9 A-sak». I de sakene som ikke blir definert som «9 A-saker», vil det som oftest også settes inn tiltak og lages en tiltaksplan, men uten at det lages en aktivitetsplan etter opplæringsloven § 9 A-4. Rektor opplyser at tiltaksplaner som regel ivaretar det samme som en aktivitetsplan. Videre blir det opplyst om at dette kan dreie seg om saker der foresatte ikke ønsker at det opprettes en «9 A-sak», og/eller fordi tiltak som er igangsatt har gitt ønsket effekt. Rektor opplyser at det i slike tilfeller kan dreie seg om saker der eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø, uten at det nødvendigvis har forekommet krenkelser fra andre, som hvis elever sliter med psykiske vansker, sosiale utfordringer eller mistrivsel. Det blir alltid laget en aktivitetsplan dersom foreldre ønsker det. Rektor understreker at skolen behandler alle saker der elever har vært utsatt for krenkelser, mobbing eller trakassering som «9 A-sak».

Det fremkommer av intervju at skolene opplever at saker der elever sier de ikke har det bra på skolen, men ikke ønsker at skolen skal lage en sak av det, oppleves som særlig vanskelige saker. Rektor ved en av skolene forteller at skolen i slike tilfeller likevel vil forsøke å sette inn tiltak for at eleven skal ha det bra, ved for eksempel å lage aktivitetsplan på en gruppe eller en klasse fremfor enkelteleven som ikke ønsker en sak knyttet til seg selv. Rektor ved en annen skole forteller at skolen i slike saker går i dialog med eleven for å forsøke å finne en måte skolen kan jobbe med saken på som eleven kan akseptere at det settes i gang tiltak og lages en aktivitetsplan.

Ved de fleste skolene er det rektor, eller andre fra ledelsen, som lager forslag til aktivitetsplan i samarbeid med lærer eller kontaktlærer. I noen tilfeller lages planen sammen med foresatte og elev. Blant rektorene som er intervjuet oppretter de fleste kun aktivitetsplaner for eleven som er krenket, men én av ungdomsskolene forteller at de også oppretter planer for de(n) eleven(e) som har krenket andre. Selv om det er opprettet aktivitetsplan for en spesifikk elev, kan planen likevel inneholde tiltak på klasse- eller systemnivå.

Rektorene opplyser i intervju at de tar kontakt med skoleeier dersom de har behov for å drøfte saker og mulige tiltak med skoleeier. Noen av rektorene viser til at SLT-koordinatoren og/eller barne- og ungdomskontaktene også er ressurspersoner som skolene kontakter for råd og innspill til hvordan skolen skal løse krevende saker.

Stikkprøvegjennomgangen ved utvalgte skoler viser at skolene benytter kommunens mal eller en annen mal som inneholder de samme punktene som kommunens mal. I noen av sakene er det imidlertid mangler i utfyllingen av planen knyttet til dokumentasjon av hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltak, når tiltak skal gjennomføres og når evalueringsmøte skal gjennomføres. Stikkprøvekontrollen viser også at det varierer hvor konkrete tiltak i aktivitetsplanene er, og hvor godt skolene har begrunnet valg av tiltak.

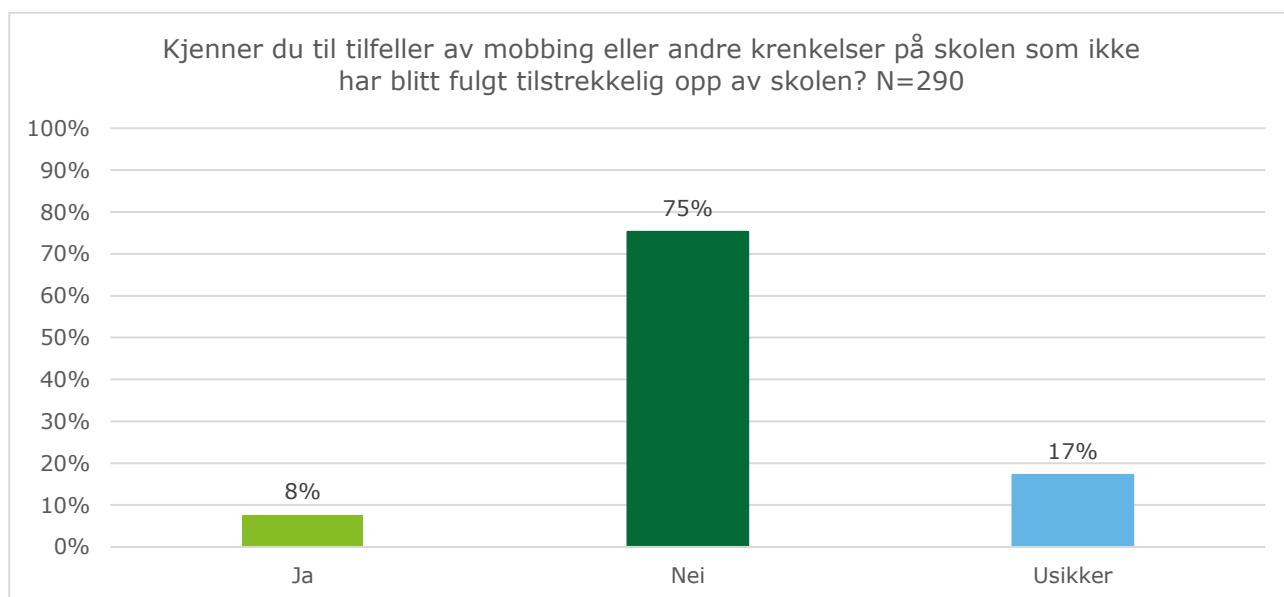
⁶³ Ved en skole ble det ikke opprettet noen aktivitetsplaner, ved to skoler ble det opprettet to aktivitetsplaner, ved to skoler ble det opprettet fem aktivitetsplaner, ved tre skoler ble det opprettet syv aktivitetsplaner og ved to skoler ble det opprettet åtte aktivitetsplaner i forrige skoleår.

I en av sakene som revisjonen har gjennomgått, vises det i aktivitetsplanen til at eleven meldte om trakassering i elevsamtale noen måneder før planen ble opprettet. Skolen fulgte da opp varselet gjennom samtaler med eleven, men det er uklart om det ble opprettet en egen aktivitetsplan på dette tidspunktet. Det foreligger ikke dokumentasjon knyttet til disse samtalene i elevmappen.

Det fremgår av kommentarer til spørreundersøkelsen at ansatte opplever at skolene stort sett er flinke til å håndtere saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen, samtidig som flere påpeker at skolene har utfordringer med å finne konkrete og egnede tiltak i sakene som har en effekt. Flere av respondentene peker på at dette skyldes manglende ressurser ved skolen til å kunne sette inn gode tiltak. En av respondentene påpeker at aktivitetsplaner blir opprettet litt for sent, og at skolen ikke alltid følger opp saken like godt etter at første møte med de foresatte er avholdt.

Av alle ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, inkludert rektorer, svarer 75 prosent at de *ikke* kjenner til tilfeller av mobbing og andre krenkelser på skolen som ikke har blitt fulgt tilstrekkelig opp av skolen. Åtte prosent av respondentene oppgir at de kjenner til tilfeller som ikke er fulgt tilstrekkelig opp. 17 prosent av respondentene svarer *usikker* på spørsmålet om de kjenner til tilfeller av mobbing og andre krenkelser på skolen som ikke har blitt fulgt tilstrekkelig opp (Figur 23).⁶⁴

En nærmere analyse av svarene på tvers av ansattkategoriene viser at tre av rektorene svarer *ja* på spørsmålet, én rektor svarer *usikker*, og de øvrige syv rektorene svarer *nei*. Det er også noe variasjon mellom skolene. Ved seks av skolene svarer 80-100 prosent av de ansatte *nei*. Ved en annen skole svarer over 50 prosent *ja* eller *usikker*.



Figur 23: Tilfeller av mobbing og andre krenkelser som ikke er fulgt tilstrekkelig opp av skolen.

⁶⁴ Spørsmålet er stilt til respondenter i ansattkategoriene «rektor», «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

Involvering av elever

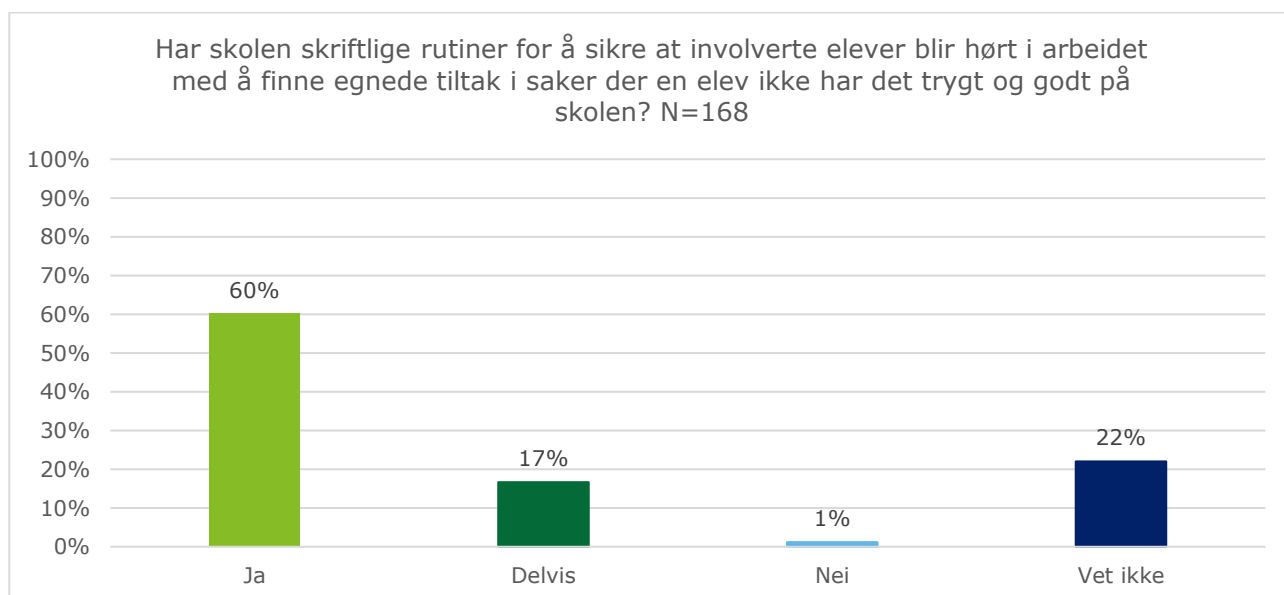
De rektorene som er intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen forteller at elevene blir involvert og spurt om hvilke tiltak de ønsker når det opprettes en aktivitetsplan. I de fleste tilfeller vil skolen komme med forslag til tiltak som drøftes med foresatte og elev. Flere av rektorene ved barneskolene forteller at det kan være foresatte som har samtaler med eleven om hvilke tiltak eleven ønsker, og som videreformidler dette til skolen. Det vises ved en av skolene til at elevene ofte synes det er vanskelig å finne på tiltak. Rektor understreker at de alltid spør elevene om deres mening for å sikre at det ikke iverksettes tiltak som elevene selv ikke ønsker.

Rektor ved en av barneskolene forteller at skolen forsøker å vektlegge det eleven sier at skal til for at skolemiljøet oppleves som trygt igjen, og at elevens ønske blir lyttet til så lenge skolen mener at tiltaket er til elevens beste. Rektor ved en av ungdomsskolene understreker at det er viktig at elevene forstår hva som er gode tiltak, og at skolen gjør vurderinger av hva de mener er til det beste for eleven. Eksempelvis har skolen hatt saker der en elev har ønsket skolebytte, men der skolen har ment at det beste for eleven er å bli på skolen. For å imøtekomme elevens ønske lot skolen eleven hospitere ved den skolen eleven har ønsket å bytte til. Resultatet ble at eleven likevel valgte å bli på sin nærscole.

Flere av rektorene trekker i intervju frem at noen av de vanskeligste sakene er de hvor foresatte har en veldig sterk mening om saken og hvilke tiltak skolen må sette i verk. Rektor ved en skole forteller at skolen har opplevd at foresatte krever at barnet ikke skal være sammen med et spesifikt annet barn, noe skolen vanskelig kan akseptere. I noen saker forteller rektorene at de opplever at de foresatte tegner et annet bilde enn det skolen kjenner seg igjen i.

På spørreundersøkelsen som revisjonen har sendt til alle rektorer og ansatte ved grunnskolene i Røyken kommune, svarer seks av elleve rektorer at skolen har skriftlige rutiner for å sikre at eleven blir hørt i arbeidet med å finne egnede tiltak i saker der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Tre rektorer svarer *delvis* og to rektorer svarer *vet ikke* på dette spørsmålet.

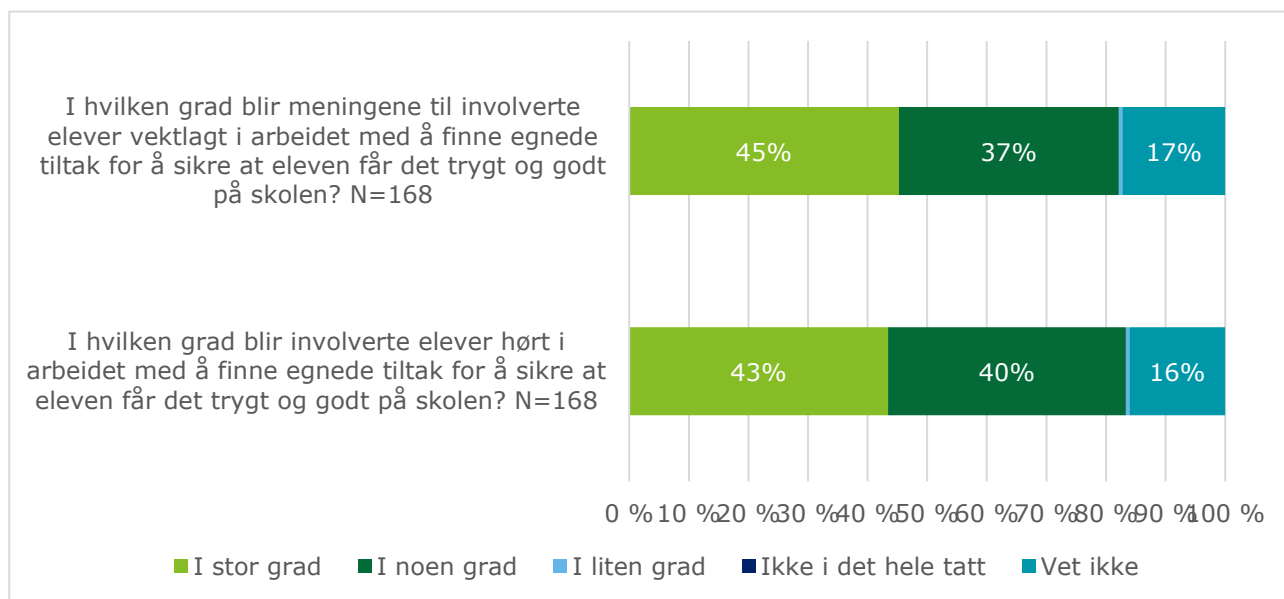
Respondenter som har svart at de er kontaktlærer eller leder med undervisning har også blitt spurt om skolen har skriftlige rutiner for å sikre at involverte elever blir hørt i arbeidet med å finne egnede tiltak i saker der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Blant disse oppgir 60 prosent at skolen har slike rutiner, mens 17 prosent svarer *delvis* og én prosent svarer *nei*. 22 prosent svarer *vet ikke* (Figur 24). En nærmere analyse av resultatene viser at prosentandelen som svarer *ja* varierer fra ca. 45 prosent til 80 prosent mellom de ulike skolene.



Figur 24: Skolens skriftlige rutiner for å sikre at elever blir hørt.

På spørsmål om i hvilken grad involverte elever blir hørt i arbeidet med å finne egnede tiltak for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen, svarer syv av elleve rektorer at elevene i stor grad blir hørt, og fire rektorer at elevene i noen grad blir hørt. Ni av elleve rektorer mener at elevens mening blir vektlagt i stor grad, mens to rektorer svarer at elevens mening vektlegges i noen grad.

I spørreundersøkelsen er respondenter i ansattkategoriene «kontaktlærer» og «leder med undervisning» stilt samme spørsmål. Blant disse svarer 43 prosent i stor grad, 40 prosent i noen grad, og 16 prosent svarer *vet ikke*. 45 prosent svarer at elevens mening i stor grad blir vektlagt i arbeidet med å finne egnede tiltak for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen, mens 37 prosent svarer at elevens mening vektlegges i noen grad. 16 prosent svarer *vet ikke* (Figur 25).



Figur 25: Involvering av elever i arbeidet med aktivitetsplaner.

Mal for tiltaksplan, som fremgår av kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø, inneholder et punkt til utfylling om at «eleven/e har etter barnekonvensjonens art. 3 uttalt seg i saken og hevder at...». Stikkprøvegjennomgangen som revisjonen har foretatt viser at det i de fleste av aktivitetsplanene som er gjennomgått er uklart hva som er elevens mening og ønske med tanke på tiltak. Det vises eksempelvis til at det er gjennomført samtale med eleven, men flere av aktivitetsplanene mangler en gjengivelse av hva som er elevens ønske og mening, og hvordan eleven vurderer effekten av tiltak som er satt i verk. I flere tilfeller er foresattes synspunkter og mening i større grad beskrevet enn elevens.

Evaluering av iverksatte tiltak

Malen for aktivitetsplan som fremgår av kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø har et eget punkt for evaluering av tiltakene, hvor det fremgår at skolene skal fylle ut når og hvor evalueringen av tiltakene skal skje, samt hvem som skal være tilstede ved evaluering av planen.

Handlingsplanen inneholder også et skjema som heter «evaluering av tiltaksplan for å oppnå et trygt og inkluderende læringsmiljø». Det er ingen av de intervjuede rektorene som viser til at dette skjemaet er i bruk. Skjemaet er heller ikke brukt i noen av sakene som er gjennomgått i stikkprøvegjennomgangen.

I intervju forteller rektorer og ansatte at det i forbindelse med opprettelse av en aktivitetsplan gjøres avtale om et oppfølgingsmøte. Stikkprøvegjennomgangen viser at skolene gjennomfører oppfølgingsmøter og/eller -samtaler hvor innholdet i aktivitetsplanen blir gjennomgått og evaluert. Det fremgår imidlertid i liten grad av referater fra slike møter hvilke vurderinger som er gjort av enkelttiltak og hvordan effekten av tiltak er vurdert. I mange tilfeller vil det på bakgrunn av slike møter opprettes nye tiltak, men uten at det er skriftliggjort hvilke tiltak man velger å avslutte og hvorfor. En av rektorene peker på at skolen kan bli bedre til å skriftliggjøre tilbakemelding på tiltakene skolen har gjennomført og evaluering av tiltak når en sak er avsluttet.

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i antallet aktivitetsplaner som er opprettet i løpet av skoleåret 2018/2019 på de ulike skolene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet en skriftlig plan/aktivitetsplan i alle tilfeller som rektorene kjenner til hvor en elev ikke har det trygt og godt på skolen.⁶⁵ Etter revisjonens vurdering kan dette indikere at det ikke alltid opprettes skriftlige planer i de tilfellene dette skal gjøres i henhold til opplæringsloven § 9 A-4. Revisjonen viser til at plikten til å opprette en skriftlig plan utløses samtidig som skolens plikt til å sette i verk tiltak, som vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.⁶⁶

Revisjonen stiller spørsmål ved praksis ved en av skolene der skolen i noen saker lar foresatte avgjøre om saken skal defineres som en «9 A-sak», og der det ikke opprettes en aktivitetsplan dersom foreldrene ikke ønsker det. I disse sakene blir det likevel ofte satt i verk tiltak og utarbeidet en skriftlig plan, men denne defineres ikke som en aktivitetsplan etter opplæringsloven § 9 A-4. Det opplyses at dette kan dreie seg om saker der eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø, uten at det nødvendigvis har forekommet krenkelser fra andre. Revisjonen viser til at plikten til å sette i verk tiltak og dokumentere hva skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten er lik for alle typer saker der en elev ikke har det trygt og godt på skolen, uavhengig av hva som er årsaken til dette. Skolen er like fullt omfattet av kravene i opplæringsloven § 9 A-4, selv om foresatte ikke ønsker at det opprettes en «9 A-sak», dersom skolen har kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Etter revisjonens vurdering kan en todelt praksis som beskrevet over medføre en risiko for at saker som burde blitt behandlet i samsvar med kravene i opplæringsloven § 9 A-4 ikke blir det. Revisjonen stiller også spørsmål ved skolens skille mellom «9 A-saker» og andre saker med behov for oppfølging i form av tiltak, og kan ikke se at det er grunnlag for et slikt skille i regelverket. Involvering av eleven selv og foresatte er svært viktig, og revisjonen mener det er sentralt i denne sammenheng at skolen gir god informasjon om hva det betyr at det opprettes en aktivitetsplan, slik at skolen får til et godt samarbeid med elev og foresatte rundt arbeidet med en slik plan.

I en av sakene som revisjonen har gjennomgått, vises det til at skolen gjennom elevsamtale året før aktivitetsplanen er opprettet ble gjort kjent med at eleven ikke hadde et trygt og godt skolemiljø. Det er ikke klart om det ble opprettet en sak på dette tidspunktet, da dokumentasjonen ikke er lagret i elevens mappe. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. At skolen ikke har overholdt dokumentasjonsplikten gjør at det ikke kan etterprøves hvorvidt skolen har etterlevd plikten til å sette i verk tiltak i saken. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at skolene har gode system og rutiner for å sikre at tiltak iverksettes når forholdet er avdekket, og skolens arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten blir dokumentert. Dokumentering av saken er både viktig for å gi elever og foresatte en sikkerhet for at skolen tar deres sak alvorlig og forplikter seg til å hjelpe eleven, og for å sikre etterprøvbare saker for eksempel sendes til fylkesmannen.

Flere av de intervjuede rektorene og lærerne viser til at en del saker løser seg i forbindelse med undersøkelsene av saken, og at det derav ikke blir opprettet noen aktivitetsplan. Revisjonen vil understreke at det også i slike tilfeller er viktig å sørge for at skolen dokumenterer hva som er gjort og hvilke vurderinger som har ført til at aktivitetsplan ikke opprettes, i samsvar med dokumentasjonsplikten jf. opplæringsloven § 9 A-4.

Undersøkelsen viser at skoleeier har utarbeidet en felles mal for aktivitetsplan som møter minimumskravene til innhold jf. opplæringsloven § 9 A-4, og som benyttes av de fleste skolene. Samtidig viser revisjonens stikkprøvekontroll at de sakene som er gjennomgått ikke alltid er tilstrekkelig dokumentert i henhold til skolens dokumentasjonsplikt, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Eksempelvis viser stikkprøvegjennomgangen at det i de fleste av sakene som er gjennomgått er uklart hva som er elevens mening og ønske med tanke på tiltak. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at skolen dokumenterer at eleven er hørt i saken, slik at dette er mulig å etterprøve.

Undersøkelsen viser at skolene har rutine for å avtale evalueringsmøte når aktivitetsplaner er opprettet. Etter revisjonens mening viser stikkprøvene at skolene ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer at evaluering

⁶⁵ En rektor som svarer *nei*, mens to rektorer svarer *delvis* på spørsmål om det er utarbeidet skriftlig plan i de saker hvor ansatte kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

⁶⁶ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

av tiltak i aktivitetsplan har funnet sted, hvilke vurderinger som er gjort og hvilke endringer i aktivitetsplanen skolene gjør på bakgrunn av evalueringen. Revisjonen mener at for å oppfylle dokumentasjonsplikten må skolene i større grad dokumentere hvilke vurderinger som er gjort i forbindelse med evaluering av tiltak, og hvilke endringer skolene gjør i aktivitetsplaner på bakgrunn av dette.

4.5 Rutiner knyttet til skjerpet aktivitetsplikt

4.5.1 Datagrunnlag

Rutinene for varsling, slik de fremgår av Røyken kommunes handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø, er at «enhver henvendelse som omhandler krenkende adferd skal meldes rektor. Gjelder også dersom varslingen er rettet mot en voksen».⁶⁷ Videre står det beskrevet om ansatte som krenker en elev at «den som observerer krenkende atferd hos en ansatt varsler straks rektor. Rektor skal varsle skoleeier. Dersom det er en i ledelsen som står bak krenkingen, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk kjennskap til krenkingen».⁶⁸ Utover dette er det ikke presisert noen ytterligere rutiner eller praksis for hvordan slike saker følges opp.

Kommunalsjef opplyser i intervju at i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt blir det satt i verk tiltak gjennom personaloppfølging fra kommunens HR-avdeling. Representanter fra HR, kommunalsjef og rektor ved skolen vil forsøke å håndtere saken på så lavt nivå som mulig, og gi den ansatte mulighet til kontradiksjon. Saken vil eksempelvis kunne ende i en muntlig eller skriftlig advarsel fra skoleeier. Rektor vil i så fall være ansvarlig for å følge opp den ansatte i etterkant av en slik hendelse og eventuell sanksjon fra skoleeier.

Det fremgår av intervju med rektorer på utvalgte skoler at de ansatte er gjort kjent med kravene til varsling jf. opplæringsloven § 9 A-5 om skjerpet aktivitetsplikt. To av skolene der revisjonen har gjennomført intervjuer har hatt saker som omhandler skjerpet aktivitetsplikt. Begge disse sakene ble varslet til skoleeier.

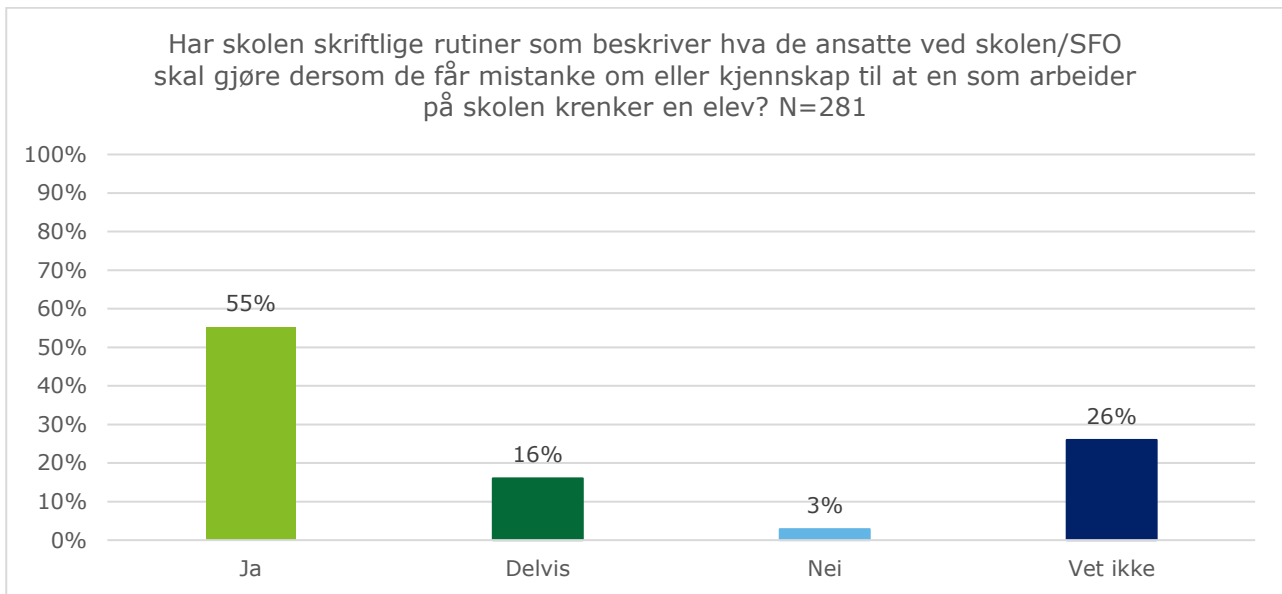
I spørreundersøkelsen ble rektorer og ansatte ved skolene spurt om skolen har skriftlige rutiner som beskriver hva de ansatte ved skolen/SFO skal gjøre dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Syv av elleve rektorer svarer at skolen har slike rutiner, mens fire av elleve svarer *delvis* på dette spørsmålet.

Av øvrige ansatte som har svart på undersøkelsen⁶⁹, svarer 55 prosent av respondentene *ja*, mens 16 prosent svarer *delvis* og tre prosent svarer *nei*. 26 prosent av respondentene svarer *vet ikke* (Figur 26). En nærmere analyse av resultatene viser at prosentandelen som har svart *ja* varierer fra ca. 45 prosent til ca. 75 prosent mellom de ulike skolene.

⁶⁷ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 10.

⁶⁸ Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø*. s. 12.

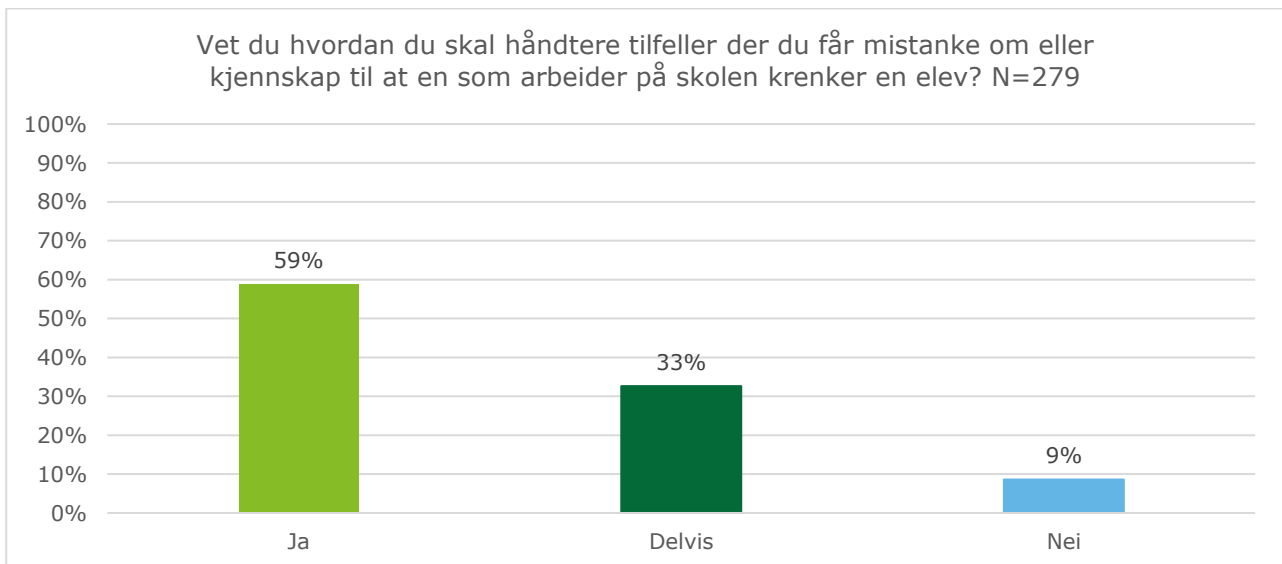
⁶⁹ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».



Figur 26: Skriftlige rutiner for å håndtere skjerpet aktivitetsplikt.

På spørsmål om de vet hvordan de skal håndtere tilfeller der de får mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, svarer samtlige av rektorene at de vet hvordan slike situasjoner skal håndteres. Blant de øvrige ansatte som har svart på undersøkelsen⁷⁰ svarer 59 prosent ja, 33 delvis, og ni prosent nei (Figur 27).

En nærmere analyse av resultatene viser at prosentandelen som har svart *ja* varierer fra ca. 35 prosent til ca. 75 prosent mellom de ulike skolene. Ved en av skolene svarer nærmere 30 prosent *nei* på spørsmålet om respondenten vet hvordan vedkommende skal håndtere tilfeller der han eller hun får mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.



Figur 27: Håndtering av situasjoner med mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

⁷⁰ Dette omfatter respondenter i ansattkategoriene «lærer», «assistent eller miljøarbeider ved skole/SFO», «leder med undervisning» og «annen stilling».

4.5.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at skoleeier har presisert kravet om varsling knyttet til skjerpet aktivitetsplikt jf. opplæringsloven § 9 A-5 i kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Revisjonen vil likevel påpeke at det i omtalen av de generelle varslingsrutinene i handlingsplanen ikke er presisert at den ansatte skal varsle skoleeier dersom varselet gjelder en i skoleledelsen. Dette er i stedet presisert lenger ut i handlingsplanen. Etter revisjonens vurdering kan dette medføre risiko for at ansatte ved skolene forholder seg til feil rutine, og ikke varsler skoleeier direkte i saker hvor de er pliktig til dette.

Svarene på spørreundersøkelsen indikerer at mange av de ansatte ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hvordan de skal håndtere situasjoner der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Resultatene indikerer også at de ansattes kjennskap til dette varierer noe mellom skolene. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at alle skolene gjør krav og rutiner knyttet til den skjerpede aktivitetsplikten kjent for alle ansatte, for å sikre at eventuelle saker som faller inn under den skjerpede aktivitetsplikten blir fanget opp og fulgt opp i samsvar med krav i regelverket.

5. Skoleeiers system for å følge opp skolenes etterlevelse av opplæringsloven

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Har kommunen som skoleeier et forsvarlig system som er egnet til å avdekke praksis ved skolene som er i strid med opplæringsloven, og følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller kravene?

Under dette:

- I hvilken grad innhenter og benytter kommunen som skoleeier informasjon om skolenes praksis knyttet til krav i opplæringsloven, og vurderer om denne er i henhold til kravene i loven?
- Hvordan følger kommunen som skoleeier opp dersom det avdekkes praksis i strid med opplæringsloven?
- Utarbeides det årlige rapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet, og behandles disse av kommunestyret?
- Er det utarbeidet ordensreglement for grunnskolene hvor regler, konsekvenser og tiltak fremkommer?

5.2 Revisjonskriterier

Ansvaret til skoleeier – forsvarlig system

Ansvaret til skoleeier for å følge opp skolene og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går frem av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane (...).

Under egenvurderingsverktøyet Reflex på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, går det frem at «For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.»⁷¹

Videre går det frem av Reflex-verktøyet at skoleeier må innhente og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolenes praksis, vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket og eventuelt følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller aktivitetsplikten.

Opplæringsloven § 13-10 viser også til at skoleeier som en del av oppfølgingsansvaret skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolene, herunder læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Det er krav til at den årlige rapporten skal «drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane».

Ordensreglement

I henhold til opplæringsloven § 9 A-10 skal kommunen gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Ordensreglementet skal «gi reglar om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er

⁷¹ Udir. Reflex. *Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (for skoleeier).*

fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om orden og oppførsel, om kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og om korleis slike saker skal behandlast».

Videre fremgår det av opplæringsloven § 9 A-10, tredje ledd, at skolene bare kan bruke de tiltakene som er fastsatt i ordensreglementet, og at tiltakene ikke skal innebære fysisk refsing eller annen krenkende behandling.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Innhenting av informasjon om skolenes praksis knyttet til krav i opplæringsloven og oppfølging av praksis i strid med opplæringsloven

5.3.1 Datagrunnlag

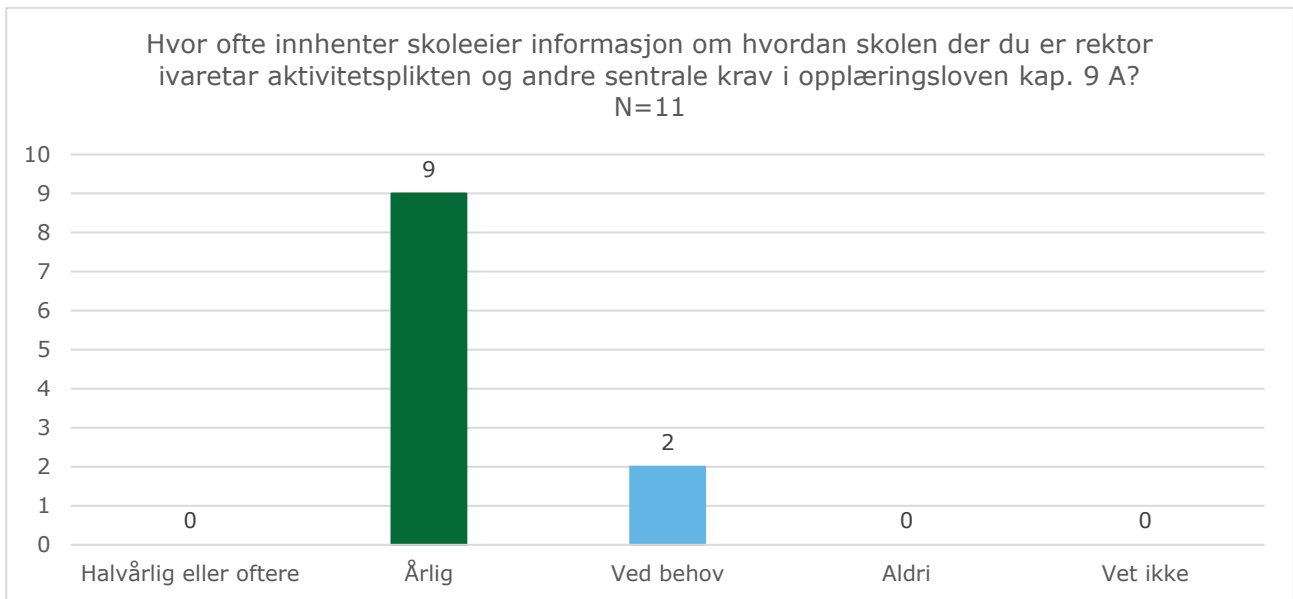
Det fremgår av intervjuer at elevenes skolemiljø og håndtering av skolemiljø saker drøftes med skoleeier i månedlige ledermøter for enhetsledere i avdeling oppvekst i Røyken kommune. Utover den løpende dialogen i ledermøter og rektormøter er skolene pålagt gjennom årlige tilstandsrapporter å rapportere på resultatene fra Elevundersøkelsen som omhandler mobbing og trivsel. I tilstandsrapporten presenterer skolene resultatene fra de siste fire årene, og gir en analyse av årets resultat og utviklingen over tid. Videre beskriver skolene hvilken effekt de igangsatte tiltakene har hatt, og hvilke tiltak skolene skal gjøre for å sikre måloppnåelse i året som kommer (se mer om tilstandsrapportene i kapittel 5.4).

Skoleeier gjennomfører hvert år en resultatsamtale med hver skole hvor resultatene fra Elevundersøkelsen og tilstandsrapportene tas opp. Det varierer fra år til år hvem som deltar i disse samtalen fra skolens side, men som oftest deltar representanter fra både skoleledelsen og de ansatte. Kommunalsjef opplyser i intervju at resultatsamtalene benyttes til å få skolene til å reflektere rundt skolens utvikling, hvordan tiltak knyttet til skolemiljøet har fungert og hvilke tiltak skolen behøver å justere. Ved noen tilfeller har resultatsamtaler blitt gjennomført i rektormøtene der hver skole legger frem sine analyser, tiltak og metoder de bruker, og får kommentarer og innspill fra de øvrige skolene.

Det blir opplyst i intervju med kommunalsjef og rektorer at det ikke er noen annen formell oppfølging fra skoleeier knyttet til hvordan skolene jobber for å sikre et trygt og godt skolemiljø utover tilstandsrapportene og resultatsamtalene. Skoleeier etterspør ikke hvilke maler og rutiner skolene benytter for å ivareta kravene i opplæringsloven kapittel 9 A dersom skolene ikke benytter malene og rutinene fra kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø. Skoleeier etterspør ikke antall aktivitetsplaner ved skolene. Det vises i intervju med rektorer at skoleeier etterspør om saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen er dokumentert og arkivert i arkivsystemet ESA.

Kommunalsjef forteller i intervju at skoleeier har god oversikt over skolemiljøet på skolene gjennom ledermøtene, resultatsamtalene, tilstandsrapportene og dialogen med skolene i forbindelse med saker som varsles til skoleeier.

I spørreundersøkelsen er rektorer spurt om hvor ofte skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolen ivaretar aktivitetsplikten og andre sentrale krav i opplæringsloven kapittel 9 A. Ni av elleve rektorer svarer at skoleeier innhenter slik informasjon årlig, mens to rektorer svarer at skoleeier innhenter slik informasjon ved behov (Figur 28).



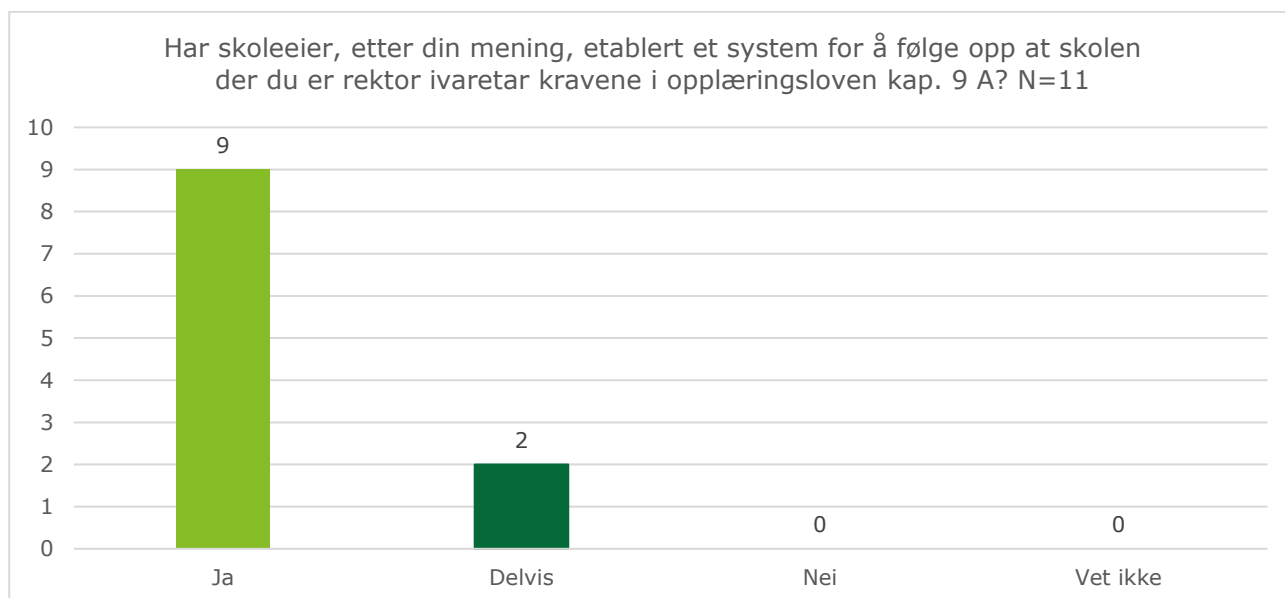
Figur 28: Hvor ofte skoleeier innhenter kunnskap om skolenes etterlevelse av kapittel 9 A i opplæringsloven.

I kommunens handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø er det beskrevet rutiner for internkontroll, som presiserer at skolene «må ha systemer som sikrer at elevenes rett etter § 9a sikres». Med handlingsplanen følger et kvalitetssikrings skjema for forvaltning av § 9a-3 og §9a-4 som skolene kan benytte. Kvalitetssikrings skjemaet er ifølge kommunalsjef ment som et verktøy skolene kan benytte i mobbesaker, for å sikre at skolen gjør det de skal. Skoleeier innhenter ikke skjemaet fra skolene. Kommunalsjef opplyser at dersom noen klager til skoleeier på skolens håndtering av en sak, vil dette skjemaet gjennomgås. Kommunalsjef viser til at manglende tiltak da vil drøftes med rektor.

Handlingsplanen inneholder også et internkontrollskjema for årshjulet som viser til sjekkpunkter om skolens arbeid for å sikre at ansatte følger aktivitetsplikten, og det systematiske forebyggende arbeidet ved skolene. Skoleeier innhenter ikke internkontrollskjemaet for årshjul fra skolene. Kommunalsjef opplyser at skolenes årshjul følges opp i forbindelse med de årlige resultatsamtalene.

Kommunalsjef opplyser at mangler i rapportering til skoleeier følges opp gjennom samtale mellom kommunalsjef og rektor i de ordinære utviklingssamtalene. Hvis det ikke forbedres, kan det ifølge kommunalsjef i ytterste konsekvens føre til personalmessige tiltak.

På spørsmål om rektorene opplever at skoleeier har etablert et system for å følge opp at skolene ivaretar kravene i opplæringsloven kapittel 9 A, svarer ni av elleve rektorer *ja*, og to av elleve rektorer *delvis* (Figur 29).



Figur 29: Rektorenes vurdering av skoleeiers forsvarlige system.

5.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at skoleeier i hovedsak innhenter informasjon om skolenes arbeid med skolemiljø gjennom årlige tilstandsrapporter og resultatsamtaler. Revisjonen vurderer det som positivt at både skoleeier og rektorer viser til at det er tett dialog om skolemiljø saker gjennom månedlige ledermøter og rektormøter, i tillegg til løpende dialog mellom skoleeier og rektorer.

Samtidig viser undersøkelsen at skoleeier i begrenset grad innhenter dokumentasjon om skolenes praksis og etterlevelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven kapittel 9 A. Etter revisjonens vurdering gir dette skoleeier begrenset mulighet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det ved behov blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten. Innhenting av informasjon om skolenes praksis og oppfølging fra skoleeier vil for eksempel kunne bidra til at skolene har lik praksis for når og i hvilke saker en aktivitetsplan skal opprettes. Revisjonen mener at det for eksempel kan være hensiktsmessig at skoleeier innhenter opplysninger knyttet til antallet aktivitetsplaner på skolene, som kan være en indikator for skolenes praksis knyttet til opprettelsen av aktivitetsplaner.

5.4 Årlige rapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet

5.4.1 Datagrunnlag

Skolene i Røyken kommune utarbeider årlig en tilstandsrapport for skolene, som inneholder informasjon om resultater, status og tiltak knyttet til oppnåelsen av de faglige og sosiale målene i *Handlingsplan for Røyken kommune 2019-2022*.

Røyken kommune deltok 2012–2014 på et utviklingsprosjekt om læringsledelse og hvordan lykkes som skoleeier i samarbeid med KS og nabokommunene Hurum og Lier. Med bakgrunn i prosjektet ble det utviklet system og rutiner for innhold og oppfølging av tilstandsrapporter. For temaet skolemiljø rapporterer skolene på resultatene fra Elevundersøkelsen knyttet til trivsel og mobbing og tiltak for å bedre resultatene.

Tilstandsrapportene fra hver enkelt skole behandles i oppvekstutvalget og i kommunestyret. Som en del av oppfølgingen av de årlige tilstandsrapportene har Røyken kommune siden 2014 gjennomført dialogmøter mellom politisk skoleeier, representert ved oppvekstutvalget, og elevrepresentanter, foreldrerepresentanter, skoleledelse og ansattrepresentanter ved skolene.⁷² Tema for dialogmøtene er inntil tre punkter fra tilstandsrapportene eller fra politiske vedtak. Eksempelvis har temaet livsmestring vært på dagsorden. Kommunalsjef opplyser at de siste årene har to av temaene vært valgt ut av rektorene i

⁷² Røyken kommune. Sak 19/1284 - Tilstandsrapportering for skolene i Røyken skoleåret 2018–2019. Saksfremlegg for oppvekstutvalget og kommunestyret

felleskap og ett valgt av oppvekstutvalget. Innspillene fra møtene blir dokumentert og kan benyttes som innspill til skolene arbeid i året som kommer.

Kommunalsjef skriver i en redegjørelse om kommunens tilstandsrapportering at «det er et mål at tilstandsrapportene skal være et verktøy som blir til gjennom året, og som fylles ut ved resultatsamtalene mellom kommunalsjef og enhetsledere. Materialet skal også brukes i skolens foreldremøter, på lærerens klasserom med foreldre og elever».⁷³

På kommunenivået rapporteres resultater og målstatus for grunnskolene på aggregert nivå i tertialmeldinger og årsberetning som behandles av kommunestyret.

5.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Røyken kommune har etablert rutiner for å sikre at det årlige utarbeides tilstandsrapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet, og som sikrer at disse behandles av kommunestyret i samsvar med opplæringsloven § 13-10. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen gjennomfører dialogmøter mellom politikere, skolene og brukerrepresentanter som en del av arbeidet og gjennomgangen av tilstandsrapportene, da dette bidrar til å øke involvering av elever og foresatte i arbeidet med tilstandsrapportene.

5.5 Utarbeidelse av ordensreglement for grunnskolene

5.5.1 Datagrunnlag

Røyken kommune har utarbeidet forskrift for ordensreglement for grunnskolen, vedtatt av Røyken kommunestyre 17.06.2010, og justert for opplæringsloven § 3-36 og 3-37 den 01.06.2012. Ordensreglementet er ikke revidert i forbindelse med at nytt kapittel 9 A i opplæringsloven trådte i kraft 01.08.2017, og inneholder derfor referanser til gammelt lovverk.

Del 2 av ordensreglementet - *Regler, konsekvenser og prosedyrer som iverksettes ved brudd på ordensreglementet* - gir regler for orden og oppførsel ved skolene i Røyken, samt regler knyttet til fravær. Videre gir del 2 beskrivelser av konsekvenser ved brudd på felles og lokale ordensregler, herunder en liste med 19 tiltak som kan benyttes ved brudd på ordensreglementet. Det vises til at tiltakene vurderes ut fra alvorlighet av brudd på reglene.

Blant de skolene som er intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, er det ved en skole utarbeidet lokale regler for orden og oppførsel, der det blant annet er spesifisert at det ikke aksepteres at elever kommer med trusler eller mobber. Ved de andre skolene der det er gjennomført intervjuer er det utarbeidet «hverdagsregler», «klasseregler» og regler for uteområder. De lokale reglene inneholder ikke sanksjoner som kan benyttes ved brudd på de reglene som fremgår av dokumentene.

5.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Røyken kommune har et ordensreglement for grunnskolene hvor regler, konsekvenser og tiltak fremkommer, og som møter kravene til innhold jf. opplæringsloven § 9 A-10. Samtidig er det etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at forskrift om ordensreglement inneholder henvisninger til gammelt lovverk. Det er viktig at ordensreglementet viser til gjeldende regelverk, og kommunen bør sikre at det blir oppdatert med referanser til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven som trådte i kraft i 2017.

⁷³ Røyken kommune. System i Røyken kommune for oppfylging av §13.10 i Opplæringsloven – hvorav tilstandsrapportering på blant annet §9A. Datert 10.07.2019

6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at skoleeier og flere av skolene har utarbeidet mål og planer som del av det systematiske arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene. Revisjonen vurderer det som positivt at både skoleeier og skolene har igangsatt en rekke tiltak for å forebygge mobbing og annen krenkende atferd, og at skolene har iverksatt egne tiltak rettet mot å forebygge digital mobbing. Det er også positivt at Elevundersøkelsen gjennomføres i alle klasser fra 5. trinn til og med 10. trinn, og at det er etablert et system der skolene skal ta opp resultatene fra undersøkelsen med elever og foresatte, og rapportere om oppfølging av resultatene til skoleeier.

Samtidig viser resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse at det er variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad de ansatte opplever at skolen de arbeider ved har tydelige mål, skriftlige planer og konkrete tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsen viser videre at det varierer i hvilken grad skolemiljøtiltak ved skolene blir evaluert. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at skolemiljøarbeidet ikke er tilstrekkelig systematisk på den enkelte skole.

Selv om undersøkelsen viser at det arbeides aktivt ved skolene for å involvere både elever og foresatte i skolemiljøarbeidet, viser undersøkelsen også etter revisjonens vurdering at det er potensial for å involvere elever og foresatte i enda større grad enn i dag. I tillegg viser revisjonens gjennomgang av referater fra møter i skolemiljøutvalgene (SMU) ved utvalgte skoler, at ikke alle skolene har hatt en sammensetting av SMU som møter kravet i opplæringsloven § 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det i hovedsak synes å være etablert systemer for å sikre at elever og elevenes foresatte får informasjon om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 9 A, aktivitetsplikten og muligheten til å melde en sak til Fylkesmannen. I spørreundersøkelsen oppgir imidlertid enkelte rektorer, og en del av de ansatte ved skolene, at denne informasjonen bare delvis blir gitt. Det er også relativt store variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad skolene har rutiner for å informere elever og foresatte om deres rettigheter og skolens plikter. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at det kan være behov for å gjennomgå rutiner og praksis på dette området, for å sikre at elever og elevenes foresatte alltid får den informasjonen opplæringsloven stiller krav om.

Når det gjelder system og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, har skoleeier utarbeidet flere felles rutiner og maler som skolene kan bruke i sitt arbeid for å etterleve lovkravene i kapittel 9 A i opplæringsloven. Revisjonen vurderer det som positivt at skoleeier blant annet har utarbeidet en mal for aktivitetsplan som møter kravene til minimumsinhold jf. opplæringsloven § 9 A-4, og som de fleste skolene benytter. Dette legger til rette for at skolene i utarbeidelse av aktivitetsplaner møter lovkravene. Det er også positivt at et stort flertall av de ansatte ved skolene oppgir i spørreundersøkelsen at de er trygge på i hvilke tilfeller de skal varsle rektor om saker som gjelder elevens psykososiale skolemiljø, og i hvilke tilfeller de skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Samtidig er det etter revisjonens vurdering ikke gitt tilstrekkelige skriftlige føringer for hvordan de ansatte skal ivareta delpliktene i aktivitetsplikten. Kommunens handlingsplan gjengir i stor grad kravene i lovverket uten ytterligere omtale av hva dette betyr for den enkelte skole og den enkelte ansatte. Etter revisjonens vurdering er det på enkelte punkter i kommunens handlingsplan og rutiner også noe uklart hvilke delplikter i aktivitetsplikten som ligger til de ansatte, og hvilke plikter som ligger til skolen, noe som kan bidra til misforståelser knyttet til hvilket ansvar den enkelte ansatte har. Enkelte rutiner og maler er heller ikke fullt ut oppdatert og tilpasset innholdet og ordlyden i gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven som trådte i kraft 01.08.2017, noe som kan fremstå som misvisende for dem som skal benytte handlingsplanen som veiledning i skolemiljøarbeidet. Svarene på spørreundersøkelsen indikerer også at mange av de ansatte ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hvordan de skal håndtere situasjoner der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad skolene på et overordnet nivå dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Ved enkelte skoler blir varsler knyttet til skolemiljø

formidlet muntlig til skoleledelsen. Ulik praksis innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke alltid er mulig å etterprøve hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at alle skolene etablerer rutiner for å sikre at skolenes arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten er forsvarlig dokumentert og kan etterprøves.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i antallet aktivitetsplaner som er opprettet i løpet av skoleåret 2018/2019 på de ulike skolene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet en skriftlig plan/aktivitetsplan i alle tilfeller som rektorene kjenner til hvor en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Etter revisjonens vurdering kan dette indikere at det ikke alltid opprettes skriftlige planer i de tilfellene dette skal gjøres i henhold til opplæringsloven § 9 A-4. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser også at det i én sak ikke er dokumentert at det ble opprettet en skriftlig plan da skolen for første gang fikk kjennskap til at eleven ikke hadde det trygt og godt på skolen. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. At skolen ikke har overholdt dokumentasjonsplikten gjør at det ikke kan etterprøves hvorvidt skolen har oppfylt plikten til å sette i verk tiltak i saken. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser også at de sakene som er gjennomgått ikke alltid er tilstrekkelig dokumentert i henhold til skolens dokumentasjonsplikt, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at skolene dokumenterer at eleven er hørt i den enkelte sak, og at skolene dokumenterer hvilke vurderinger og endringer som er gjort på bakgrunn av evaluering av tiltak i en aktivitetsplan, slik at dette er mulig å etterprøve.

Undersøkelsen viser at skoleeier i hovedsak innhenter informasjon om skolenes arbeid med skolemiljø gjennom årlige tilstandsrapporter og resultatsamtaler, og gjennom løpende dialog mellom skoleeier og rektorene om pågående skolemiljø saker. Undersøkelsen viser videre at det utarbeides årlige tilstandsrapporter som omfatter informasjon om skolemiljøet, og at disse behandles av kommunestyret i samsvar med krav i opplæringsloven § 13-10. Revisjonen mener samtidig at det er svakheter i kommunens forsvarlige system, da skoleeier i begrenset grad innhenter dokumentasjon knyttet til skolenes praksis og etterlevelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven kapittel 9 A. Etter revisjonens vurdering gir dette skoleeier begrenset mulighet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det ved behov blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, anbefaler revisjonen at Røyken kommune setter i verk følgende tiltak for å bidra til ytterligere forbedringer og systematisering av arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene i grunnskolen:

1. Sørge for at alle skolene har system og rutiner for gjennomføring og evaluering av skolemiljøtiltak.
2. Sørge for at alle skolene har en sammensetting av skolemiljøutvalg (SMU) som møter kravet i opplæringsloven § 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall.
3. Sørge for at det blir gitt tydelige føringer for hvordan de ansatte ved skolene skal ivareta delpliktene i aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 9 A-4, og sikre at disse er godt kjent for alle ansatte i skolene.
4. Tydeliggjøre rutiner knyttet til hvordan saker som faller inn under den skjerpede aktivitetsplikten skal varsles og håndteres, og sikre at disse er godt kjent for alle ansatte i skolene.
5. Sørge for at det alltid blir opprettet aktivitetsplan i de tilfellene loven krever det.
6. Sikre at skolene i forbindelse med utarbeidelse av tiltak dokumenterer hvordan elevens stemme er hørt og dokumenterer hvordan virkningene av de tiltakene som er iverksatt er evaluert.
7. Tydeliggjør hvordan skolene skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i forkant av arbeidet med aktivitetsplan (hvilken informasjon som er av slik karakter at den skal dokumenteres og hvem som har ansvar for å dokumentere), og sikrer at informasjon som inneholder personopplysninger blir dokumentert og oppbevart i tråd med krav til personvern.
8. Sikre at det som del av kommunens forsvarlige system foreligger system og rutiner som gir skoleeier oversikt over avvik og mangler knyttet til skolenes etterlevelse av kapittel 9 A i opplæringsloven, og sørge for at nødvendige tiltak blir iverksatt ved manglende regeletterlevelse eller risiko for manglende regeletterlevelse.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Kommunens kommentarer til vurderinger og anbefalinger (høringsuttalelse) ang. Forvaltningsrevisjon – Arbeid med å sikre trygt og godt skolemiljø

Kommentar generelt:

Deloitte har gjennomført en svært grundig revisjon hvor metodikken blant annet har vært å gjennomføre en spørreundersøkelse til alle ansatte i alle skolene i Røyken, samt stikkprøvekontroller på flere skoler angående enkeltelever.

Resultatet av den elektroniske undersøkelsen og stikkprøvekontrollene angående enkeltelever gir et godt bilde av etterlevelse av kommunens og skolens rutiner i praksisfeltet.

Røyken kommune mener det er gode anbefalinger og vurderinger som nedfelt i rapporten. Disse vil det bli arbeidet med i den nye kommunen, Asker. Man er i gang med arbeidet for felles kvalitetssystem og forbedrede prosedyrer, også når det gjelder §9A i Opplæringsloven.

Kommentarer spesielt:

I sammendraget står det følgende side 3 og side 62: «...I tillegg viser revisjonen gjennomgang av referater fra møter i skolemiljøutvalgene (SMU) på utvalgte skoler, at ikke alle skolene har hatt en sammensetting av SMU som møter kravet i Opplæringslovens 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall. Dette er etter revisjonen vurdering ikke tilfredsstillende.

Og på side 63: «2.Sørge for at alle skolene har en sammensetting av skolemiljøutvalget (SMU som møter kravet i Opplæringsloven §11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall»

Tilsvare fra kommunen: Rektorene på de utvalgte skolene som er nevnt skriver

Rektor A: « Når vi har hatt ikke meldt/uventet fravær fra elev eller foreldrerepresentanter på SMU møter, har vi kjørt møtet selv om elever og foresatte har vært i mindretall. Skal vi i fremtiden utsette møtet eller sende hjem noen av de andre møtedeltakerne slik at kravet blir oppfylt?

Rektor B skriver: «Hvis det gjelder XXskole, så er det at elever ikke har møtt selv om det var avtalt. Det har vært tilfeller hvor elev som har møtt har ringt til elev som ikke har møtt, og fått beskjed om sykdom eller at man har glemt å stille på møtet. Det er alltid tatt hensyn til at elever+foresatte skal være i flertall i planleggingen av møtet.»

Rektor C skriver: «På XX skole har vi et flertall av elever og foreldre i SMU. Vi har tre elever som sitter i SMU samt to foreldre. Det kan imidlertid skje at ikke alle dukker opp på møtet selv om de er innkalt. Spesielt elever har latt være å møte opp, dvs. at vara ikke blir kalt inn. Det sammen kan være med foreldrerepresentantene. Noe kommer i veien, og vara blir ikke varslet. Det er realitetene.»

Tilbakemeldingene fra rektorene er her vesentlige, og dette kan nyansere vurderingene på annet vis enn det som er beskrevet i høringsutkastet.

Røyken kommune 27.11.19


Per Morstad
Rådmann


Helga Tharaldsen
Kommunalsjef oppvekst og utdanning

Vedlegg 2: Revisjonens merknader til høringssvaret

I høringssvar fra Røyken kommune er det gitt en særskilt merknad til en vurdering i rapporten der det vises til at revisjonens gjennomgang av referater fra møter i skolemiljøutvalgene (SMU) ved utvalgte skoler, viser at ikke alle skolene har hatt en sammensetting av SMU som møter kravet i opplæringsloven § 11-1a om at elever og foresatte skal være i flertall.

I høringssvaret blir det bemerket fra flere rektorer at elever og foresatte ville vært i flertall i skolemiljøutvalgsmøtene dersom alle som var innkalt til møtene møtte opp. Det blir vist til at umeldt fravær blant foresatte og/eller elever ved noen tilfeller medfører at elever og foresatte ikke er i flertall i møtene. Revisjonen vil presisere at det i opptellingen er lagt til grunn både representanter som har vært til stede og representanter som har hatt forfall. De referatene revisjonen har fått oversendt fra de utvalgte skolene fra skoleåret 2018/2019, viser at elever og foresatte ved flere av skolene ikke ville vært i flertall selv om alle som er kalt inn hadde møtt opp.

Når det gjelder anførsler om at det er manglende oppmøte som til tider kan være en utfordring, vil revisjonen vise til følgende veiledning fra Utdanningsdirektoratet om sammensetningen av skolemiljøutvalg i grunnskoler: «For at utvalget skal være lovlig sammensatt, må representanter fra alle gruppene møte. Elever, foreldre, kommunen, skolens ledelse og skolens ansatte må være til stede. Foreldre og elever må fremdeles være i flertall. De ulike gruppene i skolemiljøutvalget kan ha vararepresentanter, som kan steppe inn ved behov.»⁷⁴ Revisjonen har forståelse for at dette fra skolenes side kan oppleves som utfordrende dersom umeldt forfall forekommer fra foresatte og/eller elevs side. Det er imidlertid viktig at skolene arbeider for å finne løsninger som kan bidra til bedre oppmøte, eller på andre vis kan legge til rette for at elever og foresatte i praksis er i flertall når møter i skolemiljøutvalget avholdes, for å sikre at utvalget er lovlig sammensatt.

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljøutvalg. Veileder til medlemmene*. 2014. Lastet ned fra https://www.udir.no/globalassets/upload/laringsmiljo/brosjyrer/veileder_skolemiljoutvalg_bm_2014.pdf

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

6.1 Innledning

Revisjonskriteriene vil bli hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer. Revisjonskriteriene under er ikke uttømmende for hva som kan være relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterier vil kunne komme til dersom det skulle være nødvendig for å få en fullstendig undersøkelse og vurdering av problemstillingene.

6.2 Krav i lov og forskrift

6.2.1 Internkontroll og forsvarlig system

Ansvar til skoleeier – forsvarlig system

Ansvar til skoleeier for å følge opp skolene og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går frem av opplæringsloven § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane (...).

Under egenvurderingsverktøyet Reflex på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, går det frem at «For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.»⁷⁵

Videre går det frem av Reflex-verktøyet at skoleeier må innhente og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om skolens praksis, vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket og eventuelt følge opp at skolene endrer praksis slik at de oppfyller aktivitetsplikten.

Opplæringsloven § 13-10 viser også til at skoleeier som en del av oppfølgingsansvaret skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolene, herunder læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Det er krav til at den årlige rapporten skal «drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane».

Ordensreglement

I henhold til opplæringsloven § 9 A-10 skal kommunen gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Ordensreglementet skal «gi reglar om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om orden og oppførsel, om kva tiltak som kan nyttast mot elevar som bryt reglementet, og om korleis slike saker skal behandlast».

Videre fremgår det av opplæringsloven § 9 A-10, tredje ledd, at skolene bare kan bruke de tiltakene som er fastsatt i ordensreglementet, og at tiltakene ikke skal innebære fysisk refsing eller annen krenkende behandling.

6.2.2 Elevenes psykososiale skolemiljø

Opplæringsloven kapittel 9 A

Kapittel 9 A i opplæringsloven omhandler skolemiljøet til elevene. Kapitlet tar for seg både fysisk og psykososialt skolemiljø. Hele kapittel 9 A var nytt med virkning fra 01.08.2017. De fleste krav som var gjeldende før 01.08.2017 ble videreført, men i en del tilfeller med noe endret ordlyd og gjennom andre paragrafer enn tidligere.

I tillegg ble det innført enkelte nye krav og bestemmelser fra 01.08.2017, blant annet en lovfesting av nulltoleranse mot mobbing og tydeliggjøring og skjerpning av aktivitetsplikten til skolene og dem som arbeider på skolene.

⁷⁵ Udir. Reflex. *Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (for skoleeier).*

En av de største endringene knytter seg til den konkrete oppfølgingen i saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tidligere var det et krav om at skolene skulle fatte enkeltvedtak dersom foresatte eller elever ba om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Vedtaksplikten er i kapittel 9 A som trådte i kraft i 2017 erstattet av aktivitetsplikten og krav om å utarbeide en skriftlig plan.

Av opplæringsloven § 9 A-4 går det frem at aktivitetsplikten omfatter fem delplikter. De tre første, plikten til å følge med, plikten til å gripe inn og plikten til å varsle, gjelder for alle som arbeider på skolen – uavhengig av om de er ansatt ved skolen eller ikke (for eksempel er nå også vaktmester og helsesykepleier omfattet av aktivitetsplikten). Videre er det skolen som er ansvarlig for å oppfylle de to siste delpliktene: plikten til å undersøke saken og plikten til å iverksette tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I opplæringsloven § 9 A-5 er det lovfestet en skjerpet aktivitetsplikt som gjelder i tilfeller der en ansatt ved skolen krenker en elev.

Skolene er etter opplæringsloven § 9 A-4 pålagt å dokumentere hva skolen gjør for å oppfylle alle delpliktene under aktivitetsplikten.

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å fremme et godt skolemiljø

Opplæringsloven § 9 A-2 slår fast at «alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring». Opplæringsloven § 9 A-3 omhandler nulltoleranse mot krenkelser og systematisk arbeid med skolemiljø:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

Av forarbeidene til kapittel 9 A i opplæringsloven fremgår det at kravet til at skolene skal ha nulltoleranse henger sammen med arbeidet til skolen og målet med det systematiske arbeidet. Ved å lovfeste nulltoleranse i samme bestemmelse som plikten til å drive systematisk arbeid, vil det gis et tydelig signal om at skolene ikke skal akseptere krenkelser mot elever og at dette skal være førende for skolens mål, planer og tiltak.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv *Skolemiljø Udir-3 2017* er det presisert at skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser enn dem som er spesifikt nevnt i loven.⁷⁶

I rundskriv *Udir-4-2014* fra Utdanningsdirektoratet blir kravene til systemrettet arbeid etter tidligere kapittel 9a i opplæringsloven gjennomgått.⁷⁷ Her blir blant annet følgende presisert:

Hensikten med det systematiske skolemiljøarbeidet er å sikre at elevens rett oppfylles ved at skolen jobber kontinuerlig og systematisk for et godt miljø og sikrer at problemer oppdages og tas hånd om i tide.

En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles.

Ansvar for systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid er eksplisitt lagt til rektor. Av forarbeidene til opplæringsloven vises det til at det systematiske og kontinuerlige skolemiljøarbeidet er en del av internkontrollen. Videre går det frem følgende:

Ein føresetnad for å lykkast er at skolen sjølv har sett seg konkrete mål ut frå dei generelle krava i lovverket, og at planar og tiltak er tilpassa til dei lokale utfordringane. Ein dynamisk internkontroll føreset dessutan at arbeidet blir løpande vurdert og jamleg revidert. Ein må unngå at internkontroll blir noko statisk, «ein perm i hylla».⁷⁸

⁷⁶ Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv Udir-4-2014. Publisert: 21.05.2014. Lovendringen 01.08.2017 viderefører kravet om systematisk og kontinuerlig skolemiljøarbeid fra tidligere kapittel 9a.

⁷⁸ Ot.prp.nr.72 (2001-2002). *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.

Egenvurderingsverktøyet Reflex er tilgjengelig via nettsiden til Utdanningsdirektoratet. Det kan benyttes av skoleeiere og skoleledere for å vurdere egen praksis, og ulike spørsmål blir fulgt opp av veiledende tekst som beskriver hva regelverket krever av skoleeierne og skolelederne. Om evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet går det blant annet frem at informasjon skolen har om hvordan arbeidet fungerer, må benyttes til å vurdere i hvilken grad det forebyggende arbeidet fremmer et trygt og godt skolemiljø. Det går videre frem at dersom skolen ikke har god nok informasjon, må denne informasjonen innhentes. Det må alltid foreligge informasjon fra både ansatte, elever og foreldre. Videre går det frem av Reflex at ved manglende oppfylging av krav i regelverket, eller ved svakheter som medfører risiko for manglende oppfylging, må det gjøres endringer i måten skolen arbeider på.⁷⁹

Digitale krenkelser

Forarbeidene til kapittel 9 A bekrefter at hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbud, er avgjørende for vurderingen av om skolemiljøet er trygt og godt.⁸⁰ Videre blir det fremhevet at det at årsaken til elevens mistriivsel skyldes forhold utenom skoletiden, ikke avgrenser skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet blir negativt påvirket av det. Dette er for eksempel relevant for digitale krenkelser.

Utdanningsdirektoratet understreker at skolen har et ansvar for å forholde seg til mobbing som skjer på nett og i sosiale media, selv om det skjer utenom skoletid, dersom det gjør at eleven ikke har det bra på skolen. Skolen skal ta tak i digitale krenkelser på samme måte som andre mobbesaker, ved å følge med, gripe inn, varsle, undersøke saken og sette inn egnede tiltak. Utdanningsdirektoratet tipser skolene blant annet om å lære elevene digital dømmekraft, og ha oppdaterte planer med etiske spilleregler, nettvettsregler og forebygging mot digital mobbing.⁸¹

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse som det er obligatorisk for skolene å gjennomføre på 7. og 10. trinn. Av informasjon fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skolene selv velger om de vil gjennomføre undersøkelsen på flere trinn. Utdanningsdirektoratet har gitt en del anbefalinger knyttet til både gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen. Gjennomføring av eventuelle andre trivselsundersøkelser er ikke pålagt fra nasjonalt hold, men blant annet Læringsmiljøsentret anbefaler å benytte trivselsundersøkelser for å gjøre jevnlig kartlegginger av læringsmiljø og trivsel, og avdekke mobbing.

Brukermedvirkning og krav til elevdeltakelse

I § 9 A-8 i opplæringsloven går blant annet krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet frem:

Elevane skal få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Elevrådet kan oppnemne representantar til å vareta elevane sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finst eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen, kan elevane møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet. Representantane skal bli kalla inn til møta med talerett og rett til å få meininga si protokollert. Dei skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som inneheld opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Representantane skal få den informasjonen dei treng, men ikkje opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. I den mon det trengst, har dei rett til opplæring for å skjotte oppgåvene og fritak frå undervisninga.

Kapittel 11 i opplæringsloven omhandler brukermedvirkning i skolen. Her blir det blant annet stilt krav om skolemiljøutvalg ved alle grunnskoler (§ 11-1 A), og det blir gitt nærmere føringer for sammensetningen av utvalget og hvilken rolle det skal ha. Blant annet går det frem at skolemiljøutvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall.

I egenvurderingsverktøyet Reflex blir det vist til at rektor må sørge for at skolen har en fremgangsmåte som sikrer at elevene blir involvert i arbeidet med å planlegge og gjennomføre arbeidet for et trygt og godt

⁷⁹ Udir. Reflex. *Skolemiljø: Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen)*.

⁸⁰ Prop. 57 L (2016–2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

⁸¹ Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endret 27.06.2017.

skolemiljø. Som det går frem over, må informasjon både fra elever og foreldre være en del av informasjonsgrunnlaget ved evaluering av det forebyggende skolemiljøarbeidet.

Informasjonsplikt til elever og foreldre

Opplæringsloven § 9 A-9 omhandler informasjonsplikt og rett til å uttale seg, og stiller følgende krav:

Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6.

Dersom skolen finn ut at noko ved skolemiljøet kan skade helsa til elevane, skal elevane og foreldra snarast mogleg varslast om det.

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet, elevrådet og foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Dei har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjeld det systematiske arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Håndtering og oppfølging av konkrete tilfeller der skolemiljøet ikke er trygt og godt

Opplæringsloven § 9 A-4 omhandler aktivitetsplikten til skolene og dem som arbeider på skolene. Aktivitetsplikten skal bidra til å sikre at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9 A-2, blir ivaretatt.

Opplæringsloven § 9 A-4 første til femte ledd definerer aktivitetsplikten:

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø [...]

Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller når en undersøkelse som skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd første punktum. I forarbeidene til kapittel 9 A og *Skolemiljø Udir-3-2017* vises det til at det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.⁸²

Loven stiller også minstekrav til innholdet i den skriftlige planen (§ 9 A-4 sjette ledd):

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

- a) kva problem tiltaka skal løyse
- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

I forarbeidene til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven vises det til at disse kravene utgjør minimum av hva som må til for å dokumentere skolens planer for hvordan en bestemt sak skal håndteres og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

⁸² Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

; Prop. 57 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

I opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd stilles det krav om at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd. I forarbeidene til gjeldende kapittel 9 A i opplæringsloven er det presisert at kravet om dokumentasjon innebærer at skolene skal ha en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av skolens arbeid for å sikre oppfyllelse av de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. Kunnskapsdepartementet presiserer at «når det gjelder plikten til å følge med, vil dokumentasjonen i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. Mens i forbindelse med de øvrige delpliktene vil det dreie seg om hva skolen gjør i enkeltsaker».⁸³ Samtidig blir det presisert at enkeltsaker ikke nødvendigvis trenger å gjelde én enkelt elev, men at det kan handle om situasjoner som involverer flere elever, en klasse, en gruppe eller et trinn.

Videre understreker departementet at dokumentasjonskravet «retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles».⁸⁴ Dette for å tydeliggjøre skillet mellom dokumentasjonsplikten og kravene til etterprøvnbarhet knyttet til det systematiske arbeidet og internkontroll etter § 9 A-3.

Elevens rett til å bli hørt

Opplæringsloven lovfester gjennom § 9 A-4 femte ledd elevens rett til å bli hørt og elevens beste som grunnleggende hensyn i alle skolen sine vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten:

Skolen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Disse rettighetene er også forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12.⁸⁵

Ifølge forarbeidene til endringene i opplæringsloven skal skolen utføre aktivitetene for å oppfylle aktivitetsplikten i samråd med elevene som blir påvirket av disse. Dette gjelder i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og eventuelt sette inn tiltak. Hvilke elever som skal involveres og hvordan involveringen skal skje, må det tas stilling til i det konkrete tilfellet, blant annet ut fra hvilken delplikt det er tale om og omstendighetene for øvrig.

I forarbeidene fremgår det at skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken, og det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, vilje og ønsker. I forarbeidene er det presisert at en elev som krenker, eller er mistenkt for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som den eleven som kjenner seg krenket.⁸⁶

Det er lovfestet i grunnloven § 104 og barneloven § 31 at barnets mening skal tillegges vekt ved vurderingen når det treffes avgjørelse om personlige forhold for barnet. Meningen til barnet skal bli vektlagt etter alder og modning. Dette følger også av barneloven at når barnet er fylt 12 år, skal det bli ilagt stor vekt på hva barnet mener.

Skjerpet aktivitetsplikt når en som arbeider ved skolen krenker en elev

Opplæringsloven § 9 A-5 pålegger ansatte en skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller der en som arbeider ved skolen krenker en elev:

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.

I forarbeidene går det frem at de fem delpliktene som gjelder for § 9 A-4, også gjelder for § 9 A-5.

⁸³ Prop. 57 L (2016–2017): *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Side 32-33.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Sist endret 10.05.2019.

⁸⁶ Prop. 57 L (2016–2017): *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Side 29.

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- LOV-1998-07-17-61. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- LOV-1981-04-08-7. *Lov om barn og foreldre (barnelova).*
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen), jf. LOV-1999-05-21-30. *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).*

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Ot.prp.nr.72 (2001-2002) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.*
- *Prop. 57 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).*
- Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljø UDIR-3-2017.* Sist endret 10.05.2019
- Utdanningsdirektoratet. *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a.* Rundskriv Udir-4-2014. Publisert 21.05.2014.

Dokumenter fra kommunen

- Røyken kommune. *Handlingsplan for et trygt og inkluderende skolemiljø.* Revidert 03.08.2017
- Røyken kommune. *Utdrag fra handlingsplanen til Røyken kommune 2019-2022 – Grunnskole*
- Røyken kommune. *Årsberetning for Røyken kommune 2018.*
- Røyken kommune. *Rutiner og veileder ved fravær i grunnskolene i Røyken kommune 2017-2020 - for grunnskolen.* Revidert nov. 2018
- Røyken kommune. *Sak 19/1284 - Tilstandsrapportering for skolene i Røyken skoleåret 2018–2019.* Saksfremlegg for oppvekstutvalget og kommunestyret
- Røyken kommune. *System i Røyken kommune for oppfylging av §13.10 i Opplæringsloven – hvorav tilstandsrapportering på blant annet §9A.* Datert 10.07.2019
- Røyken kommune. *Ordensreglement for grunnskolene i Røyken - forskrift.* Vedtatt av Røyken Kommunestyre den 17.6.2010. Justert for Oppl. § 3-36 og 3-37 den 1.6.2012.

Andre kilder

- Fylkesmannen i Buskerud. *Foreløpig tilsynsrapport: oppfølgingstilsyn skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø – Røyken kommune, Frydenlund skole.* Oversendelse datert 07.03.2013
- Utdanningsdirektoratet. *Hjelp til tolkning.* Lastet ned fra <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/nasjo_nalt/hjelptiltolking>
- Utdanningsdirektoratet. *Reflex. Skoleeiers forsvarlige system: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (for skoleeier).* Lastet ned fra <<https://reflex.udir.no/egenvurdering/egenvurderingstema/Skoleeier/73/innhold>>
- Utdanningsdirektoratet. *Reflex. Skolemiljø: Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre (for skoleledelsen).* Lastet ned fra <<https://reflex.udir.no/egenvurdering/egenvurderingstema/Skoleleder/69/innhold?filter=Skolemilj%C3%B8>>
- Utdanningsdirektoratet. *Hva skal skolen gjøre med digital mobbing?* Sist endret 27.06.2017. Lastet ned fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/digital-mobbing/>
- Utdanningsdirektoratet. *Skolemiljøutvalg. Veileder til medlemmene.* 2014. Lastet ned fra https://www.udir.no/globalassets/upload/laringsmiljo/brosjyrer/veileder_skolemiljoutvalg_bm_2014.pdf
- Skoleporten. *Resultater fra Elevundersøkelsen.* Lastet ned fra: <https://skoleporten.udir.no/>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.