



2021

Forebygging og oppfølging av mobbing og vold

Slemdal skole

Veitvet skole

Rapport 2

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
----------------	---

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet forebygging og oppfølging av mobbing og vold i Osloskolen.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak i møte av 4. februar 2020 (sak 8), og tilhører området myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024*, som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Siri Strandenæs Lode og revisjonsrådgiver Audun Solli. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Utdanningsetaten ved Utdanningsadministrasjonen, Slemdal skole og Veitvet skole for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

17.02.2021

Lars Norman Mikkelsen
avdelingsdirektør

Audun Solli
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygging.....	12
2. Bakgrunnskapittel.....	13
2.1 Regelverk om skolemiljø og mobbing	13
2.2 Arbeid mot mobbing i Osloskolen.....	13
2.3 Elevundersøkelsen	14
2.4 Informasjon om skolene i undersøkelsen	16
3. Skolenes forebyggende arbeid	17
3.1 Revisjonskriterium	17
3.2 Faktabeskrivelse	17
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	23
4. Aktivitetsplikten: følge med, gripe inn og varsle	25
4.1 Revisjonskriterier	25
4.2 Faktabeskrivelse	25
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	29
5. Aktivitetsplikten: undersøkelser ved mistanke om eller kjennskap til at en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt.....	31
5.1 Revisjonskriterier	31
5.2 Faktabeskrivelse	31
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
6. Aktivitetsplikten: iverksetting av tiltak	33
6.1 Revisjonskriterier	33
6.2 Faktabeskrivelse	33
6.3 Kommunerevisjonens vurdering	37
7. Skolenes dokumentasjon av aktivitetsplikten	40
7.1 Revisjonskriterium	40
7.2 Faktabeskrivelse	40
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	40
8. Skolenes informasjon til foreldre og elever	42
8.1 Revisjonskriterium	42
8.2 Faktabeskrivelse	42
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger	43
9. Informasjonssikkerhet og tilgang til personopplysninger	44
9.1 Revisjonskriterier	44
9.2 Faktabeskrivelse	44

9.3 Kommunerevisjonens vurderinger	46
10. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	47
10.1 Konklusjoner	47
10.2 Anbefalinger	49
11. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	51
11.1 Byråden for oppvekst og kunnskap	51
11.2 Utdanningsetaten.....	53
Referanser	56
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	59
Vedlegg 2 Metode.....	73
Vedlegg 3 Arbeid mot mobbing i Osloskolen.....	78
Vedlegg 4 Uttalelse fra Byråden for oppvekst og kunnskap	80
Vedlegg 5 Uttalelse fra Utdanningsetaten	84

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Slemdal skoles og Veitvet skoles arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser var tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at Slemdal skole arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging, og at skolen i stor grad fulgte med på og fanget opp elever som opplevde krenkelser som mobbing og vold.

Undersøkelsen viser videre at Veitvet skole i liten grad arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging, noe som ga risiko for at den ikke ville fange opp elever som ble mobbet. Veitvet skoles oppfølging av elever som ikke hadde et trygt og godt skolemiljø var ikke tilfredsstillende.

Sammendrag

Mobbing og vold er et alvorlig samfunnsproblem, ofte med langvarige konsekvenser for de berørte elevene. I Oslo svarer en høyere andel av elevene i Elevundersøkelsen enn i Bergen, Trondheim og Stavanger at de blir mobbet. Det har vært lite endring siden 2016. Opplæringsloven slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, og at skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing og vold. Loven stiller også krav til skolene om forebygging og om å sette inn tiltak når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Kommunerevisjonen har undersøkt arbeidet med å forebygge og følge opp mobbing og vold på to grunnskoler. Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling:

- Er skolenes arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen har besvart problemstillingen ved å undersøke om skolene har forebyggende tiltak. Undersøkelsen har videre sett på om de ansatte følger med på hvordan elevene har det, om de griper inn i pågående krenkelser, og om de varsler rektor hvis de mistenker eller kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Videre har Kommunerevisjonen sett på om skolene undersøker mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, setter inn egnede tiltak og dokumenterer dem. Undersøkelsen har også omfattet kontroll av om de ansattes tilgang til personopplysninger var i samsvar med tjenstlig behov, og av informasjonssikkerheten ved skolenes oversendelse av varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller. Kommunerevisjonen har også undersøkt hvordan skolene jobbet med forebygging og oppfølging av mobbing og vold da det var hjemmeundervisning på grunn av koronapandemien våren 2020.

Rapporten er en undersøkelse av to grunnskoler i Oslo: Slemdal skole og Veitvet skole. Slemdal skole har de siste årene hatt relativt gode resultater på Elevundersøkelsen, mens Veitvet har hatt relativt dårlige resultater. Undersøkelsen er basert på gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon fra skolene, intervjuer med ansatte og en spørreundersøkelse blant lærerne på de to skolene.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden fra august til november 2020. Undersøkelsesperioden har vært skoleåret 2019/2020 og høsten skoleåret 2020/2021.

I det følgende presenterer Kommunerevisjonen sine sentrale vurderinger.

Sentrale vurderinger

Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet

Slemdal skole arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging.

Veitvet skole arbeidet i liten grad kontinuerlig og systematisk med forebygging. Skolen manglet oppdaterte skriftlige planer for skolemiljøet som konkretiserte mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen. Det var i stor grad opp til lærerne på hvert enkelt trinn hvordan de jobbet med skolemiljøet. Skolen hadde lagt opp til at sosiallærerne skulle bringe informasjon og varsler fra trinnmøtene til ledelsen. Skolen manglet imidlertid et system for å systematisere og ivareta informasjonen fra varsler og kartlegginger.

Skolen hadde ikke rutiner eller føringer for hvordan og hvor ofte de skulle kartlegge skolemiljøet. Dette ble derfor gjort på ulikt vis på de ulike trinnene, blant annet gjennom elevsamtaler og spørreundersøkelser. Den ulike praksisen ga risiko for at skolen ikke ville fange opp utfordringer på alle trinn.

Veitvet skole hadde samtidig flere tiltak som kunne virke forebyggende mot mobbing og vold, blant annet tiltak for å skape gode klassemiljøer.

De ansatte skal følge med på elevene

Begge skolene hadde skriftlige føringer om at lærerne skulle følge med på hvordan elevene hadde det. Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene fulgte med på dette både ved ordinær skole og da det var hjemmeundervisning våren 2020.

De ansatte skal gripe inn ved pågående krenkelser

Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene, der det var mulig, grep inn i situasjoner hvor elever ble krenket fysisk eller verbalt. Ansatte på begge skolene opplevde imidlertid at det var vanskelig å gripe inn mot vold og utagering, og etterlyste opplæring.

De ansatte skal varsle rektor om enhver mistanke

Slemdal skole hadde lagt til rette for at de ansatte skulle varsle rektor ved mistanke om at en elev ikke hadde et godt skolemiljø, både gjennom skriftlige føringer og oppfordringer på fellesmøter. Spørreundersøkelsen og intervjuer med lærere tyder på at de hadde lav terskel for å varsle ledelsen. Lærere ga i intervju uttrykk for at de opplevde at ledelsen tok tak i varslene.

På Veitvet skole var det stor risiko for at mistanker om at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø, ikke ville nå rektor. Dersom rektor ikke fikk beskjed, var det også risiko for manglende systematikk i skolens oppfølging.

Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller

Undersøkelsen viser at begge skolene hadde varslet skoleeier om enkelte alvorlige tilfeller i undersøkelsesperioden.

Skolen skal snarest iverksette undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Slemdal skoles praksis tyder på at skolens læringsmiljøutvalg snarest iverksatte undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø.

Veitvet skoles undersøkelser i skolens sosialpedagogiske team var av varierende kvalitet. Notatene var ikke oppdaterte, slik at det ikke framgikk om skolen hadde undersøkt utviklingen av elevenes situasjon. Det tyder på at det kunne ta tid før undersøkelser ble iverksatt.

Skolene skal opprette skriftlige aktivitetsplaner når de setter inn tiltak rettet mot elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Begge skolene hadde hovedsakelig tilfredsstillende undersøkelser for elever som hadde aktivitetsplaner.

Skolen skal sørge for å høre involverte elever i arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten

Dokumentasjonen indikerte at begge skoler hørte involverte elever i utarbeidelsen av aktivitetsplaner, der det var relevant. Undersøkelsen tyder videre på at Slemdal skole også gjorde det i læringsmiljøutvalget, men at Veitvet skole ikke gjorde det i sosialpedagogisk team.

Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt

Slemdal skole hadde planlagt tiltak for alle elevene i læringsmiljøutvalgets oversikt og for alle elevene med aktivitetsplaner. Skolen hadde en samlet oversikt i læringsmiljøutvalget. Tiltakene framsto i hovedsak som målrettede og konkrete. Skolen hadde videre et system for å evaluere om tiltakene virket, følge opp tiltakene og endre dem ved behov. Undersøkelsen viste at skolen, med to unntak, hadde fulgt opp elevene helt til skolen vurderte at de hadde det bra.

Veitvet skole hadde ikke en samlet oversikt over hvilke elever den hadde planlagt å sette inn tiltak for. Tiltakene i aktivitetsplanene framsto i hovedsak som konkrete og målrettede. Det var også flere eksempler på tiltak i sosialpedagogisk team og referater fra trinnmøter som virket konkrete og målrettede. Skolens oppfølging av tiltakene var imidlertid mangelfull. Kommunerevisjonen mener det er svært alvorlig at lærerne som skulle iverksette tiltak for elever, ikke hadde fått god nok informasjon om hva de skulle gjøre. Videre er det alvorlig at skolen ikke hadde dokumentert sin oppfølging av elevene i sosialpedagogisk team.

Skolen skal lage en skriftlig plan for hva som skal gjøres i hver enkelt sak

Slemdal skole hadde ni aktivitetsplaner, som alle oppfylte lovens krav til innhold. Skolens aktivitetsplaner var relativt omfattende, og skolen hadde ikke en praksis for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Kommunerevisjonen vurderer det som positivt at skolen hadde en tilsynelatende lav terskel for å sette inn tiltak, og at skolen beskrev tiltakene skriftlig i læringsmiljøutvalget. Innholdet i beskrivelsen tilfredsstilte på flere punkter lovens krav til en skriftlig plan.

Veitvet skole hadde 18 aktivitetsplaner, som med få unntak tilfredsstilte lovens krav til innhold. Veitvet skole hadde også relativt omfattende aktivitetsplaner, og skolen hadde ikke praksis for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Kommunerevisjonens vurdering er at både notatene i sosialpedagogisk team og referatene fra trinnmøter

bidro til skriftliggjøring av enkelte av skolens tiltak, men at informasjonen var mangelfull og ikke oppdatert.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med at skolene burde hatt aktivitetsplaner for flere elever. På bakgrunn av at skolene hadde tiltak for langt flere elever, stiller imidlertid Kommunerevisjonen spørsmål ved om ikke skolene skulle ha opprettet flere aktivitetsplaner, ev. korte og skjematiske når det var tilstrekkelig.

Skolenes aktivitetsplaner var i stor grad opprettet etter at foreldre hadde tatt kontakt med skolen. Det er svært uheldig dersom skolene oppretter aktivitetsplaner for elever med aktive foreldre oftere enn for andre elever, da det gir risiko for forskjellsbehandling.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Slemdal skole dokumenterte i stor grad hva den gjorde for å oppfylle aktivitetsplikten, men hadde et forbedringspotensial med hensyn til å dokumentere alle tiltak rettet mot enkeltelever.

Veitvet skole hadde mangelfull dokumentasjon av sin oppfølging av enkeltsaker. Den manglende dokumentasjonen betyr at sakene på Veitvet skole ikke var etterprøvbare, og at det ikke var tilgjengelig informasjon til elever og foreldre som viste at skolen tok saken seriøst.

Skolen skal informere elever og foresatte om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A

Begge skoler hadde gitt informasjon til foreldre og elever om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A.

Tilgang til personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt skal være i samsvar med tjenstlig behov

Slemdal skole hadde ikke lagt til rette for at lærere som hadde elever med aktivitetsplaner, fikk tilgang til den skriftlige planen. De hadde heller ikke tilgang til notatene i læringsmiljøutvalget. Det ga risiko for at lærerne med tjenstlig behov ikke ville gi den planlagte oppfølgingen til elevene. Skolen reduserte imidlertid risikoen ved å informere lærerne muntlig om de planlagte tiltakene.

Veitvet skole hadde sikret at lærere med tjenstlig behov hadde tilgang til aktivitetsplaner og referater fra trinnmøter. Disse dokumentene inneholdt imidlertid personopplysninger, og skolen hadde ikke vurdert om alle med tilgang faktisk hadde tjenstlig behov. Skolen hadde ikke vurdert risikoen for at uvedkommende kunne få tilgang. Det ga risiko for dårlig styring av informasjonssikkerheten og for at personopplysninger kunne komme på avveie.

Utdanningsetaten skal sikre en tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved oversendelsen av saker med personopplysninger hvor skolen skal varsle skoleeier

Utdanningsetaten manglet en skriftlig risikovurdering av om personopplysninger i skolens oversendelse av varsler til etaten kunne komme på avveie. Det ga risiko for at tiltakene etaten hadde for å hindre dette, ikke var de mest hensiktsmessige.

Etaten hadde lagt opp til at skolene skulle sende varsler om alvorlige saker per e-post. Etatens praksis viser at personopplysninger som kan være sensitive, i enkelte tilfeller hadde blitt sendt per e-post, noe som ga en risiko for at de kunne komme på avveie.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsens funn har Kommunerevisjonen anbefalinger til Slemdal skole, Veitvet skole og Utdanningsetaten.

Slemdal skole bør

- iverksette tiltak for i større grad å dokumentere alle tiltak rettet mot enkeltelever
- vurdere om alle lærere med tjenstlig behov for tilgang til informasjon om skolens planlagte tiltak for elever har tilgang

Veitvet skole bør

- iverksette tiltak for å jobbe mer systematisk med sitt forebyggende arbeid
- opprette skriftlige planer for skolemiljøet med konkrete mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen
- legge til rette for at lærere varsler rektor ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- opprette et system for å systematisere og ivareta informasjon fra varsler og kartlegginger, slik at rektor får en overordnet oversikt over hvordan elevene på skolen har det
- sikre at skolen dokumenterer
 - undersøkelser av om elevene har et trygt og godt skolemiljø, herunder om den hører involverte elever
 - at den setter inn egnede tiltak for alle elever som opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø
 - sin vurdering av tiltakenes virkning
- iverksette tiltak for å sikre at tilgang til personopplysninger er i samsvar med tjenstlig behov

Begge skoler bør

- vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner
- vurdere tiltak for å gjøre ansatte tryggere i håndtering av vold og mulig nødrett/nødvergesituasjoner

Utdanningsetaten bør

- gjøre en skriftlig risikovurdering knyttet til ivaretagelse av personopplysninger i skolenes oversendelse av varsler til etaten
- vurdere egnede tiltak for å sikre at personopplysninger ikke kommer på avveie når skoler skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller

Uttalelser til rapporten

Uttalelsene fra byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten følger som vedlegg 4 og 5. Begge har varslet relevante tiltak. Utdanningsetaten skriver at den ikke er enig i Kommunerevisjonens anbefaling om at skolen bør vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Kommunerevisjonen gjør nærmere rede for uttalelsene i kapittel 11.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Mobbing og vold er et samfunnsproblem. Det kan føre til lavere læringsutbytte, dårligere psykisk helse og andre negative konsekvenser for elever (Prop. 57 L (2016–2017)). Også de som mobber andre, er mer utsatt for problemer senere i livet. Elevundersøkelsen viser at andelen elever som sier at de blir mobbet, har vært stabil, til tross for at det over tid er iverksatt en rekke tiltak og kampanjer mot mobbing.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing og vold. Det er elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Opplæringsloven har med virkning fra 1. august 2017 stilt nye krav til skolene, blant annet om aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Videre foreligger det en skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev.

Forarbeidene til opplæringsloven definerer mobbing som gjentatte negative handlinger over tid, hvor det er skjevt makt- og styrkeforhold mellom den eller de som står bak mobbingen, og den som blir utsatt for mobbing. Mobbing kan være direkte, med åpne angrep. Mobbing også være indirekte mobbing som innebærer sosial isolering og utestenging (jf. Ot.prp. nr. 72 (2001–2002)).

I Elevundersøkelsen for skoleåret 2019/2020 svarte 7,9 prosent av elevene på 7. trinn på Oslo-skolene at de ble utsatt for mobbing 2–3 ganger i måneden eller oftere (Skoleporten). Dette omfatter mobbing utført av medelever og voksne på skolen og digital mobbing på skolen. Den tilsvarende andelen nasjonalt var 7,1 prosent. Samtidig viste undersøkelsen at det var stor variasjon mellom skolene i Oslo. På enkelte Oslo-skoler oppga omtrent hver femte elev på 7. trinn å være utsatt for mobbing flere ganger i måneden.

Utdanningsetatens årsrapport om vold og trusselhendelser mot ansatte og elever i Osloskolen for 2019 viser at det i 2019 ble registrert totalt 1622 hendelser med vold og/eller trusler mot elever, 1620 i 2018 og 1174 i 2017. Det framgikk av årsrapporten at 90 prosent av hendelsene i 2019 involverte barn mellom seks og tolv år.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Utdanningsetaten ved undersøkte skoler på tilfredsstillende vis har fulgt opp opplæringslovens bestemmelser om at elevene skal ha det trygt og godt. Formålet har også vært å bidra til kommunens forbedringsarbeid på området.

Problemstillingen som ligger til grunn for undersøkelsen, er:

- Er skolenes arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser tilfredsstillende?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt om Slemdal skole og Veitvet skole sikrer at

- det iverksettes forebyggende tiltak

- ansatte følger med og fanger opp elever som opplever krenkelser som mobbing og vold
- ansatte griper inn hvis krenkelser som mobbing og vold avdekkes
- ansatte varsler rektor hvis de ser eller mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- det igangsettes undersøkelser og settes inn egnede tiltak der det er nødvendig
- gjennomførte tiltak dokumenteres

Vi har også undersøkt hvordan skolene ivaretok dette da det var hjemmeundervisning på grunn av koronapandemien våren 2020.

I denne undersøkelsen har vi videre sett om tilgangen til personopplysninger i forbindelse med aktivitetsplikten var i samsvar med tjenstlig behov på skolene. Vi har dessuten undersøkt Utdanningsadministrasjonens ivaretagelse av informasjonssikkerheten når rektor skal varsle skoleeier om alvorlige tilfeller eller om krenkelser utført av en ansatt ved skolen.

1.3 Avgrensninger

Rapporten bruker begrepet skolemiljø. Skolemiljø favner både det fysiske og psykososiale miljøet. Undersøken omhandler ikke det fysiske miljøet på skolene.

Undersøkelsen omfatter både skolenes forebygging av mobbing og vold og skolenes aktivitetsplikt for å følge opp elever som ikke har det trygt og godt. Når det gjelder aktivitetsplikten, ser undersøkelsen på skolenes arbeid med mobbe- og voldssaker. Kommunerevisjonen har lagt til grunn definisjonen av direkte og indirekte mobbing referert til over.

Kommunerevisjonen har vurdert om skolenes tiltak i oppfølgingen av elever samlet sett virket rimelige, herunder blant annet om de var målrettede og konkrete. Vi har ikke vurdert om tiltakene var egnede eller tilstrekkelige til å løse utfordringene til den enkelte elev.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for vurderingene. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er hovedsakelig utledet fra opplæringsloven, personopplysningsloven, Utdanningsdirektoratets regelverkstolkning om bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen, *Instruks for informasjonssikkerhet*, *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* og *Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune*.

Vi presenterer revisjonskriteriene ved innledningen til hvert av kapitlene tre til ni. Vedlegg 1 gir en samlet oversikt over revisjonskriteriene og kildene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på undersøkelser ved to utvalgte skoler, Slemdal skole og Veitvet skole. På ett punkt retter undersøkelsen også en kontroll mot Utdanningsadministrasjonen. Ved valg av skoler la vi blant annet til grunn statistikk fra Elevundersøkelsen om andel elever som var utsatt for mobbing. Vi valgte Slemdal skole med relativt lave mobbetall og Veitvet skole med relativt høye tall.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på

- gjennomgang av skolenes planer for skolemiljøet
- gjennomgang av skolenes dokumentasjon av det forebyggende arbeidet
- skolenes resultater fra Elevundersøkelsen
- gjennomgang av dokumentasjon knyttet til skolens aktivitetsplikt, blant annet aktivitetsplaner
- intervjuer med representanter fra ledelsen, lærere og andre ansatte ved skolene
- en anonym spørreundersøkelse til alle pedagogisk ansatte, utenom ledelsen
- gjennomgang av om rutiner og praksis om tilgang til personopplysninger i forbindelse med skolenes aktivitetsplikt er i samsvar med tjenstlig behov.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært skoleåret 2019/2020 og høsten 2020. Mesteparten av datainnsamlingen foregikk mellom august og november 2020.

Se vedlegg 2 for en mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 inneholder bakgrunnsinformasjon om regelverket om mobbing og vold, kommunens arbeid mot mobbing i Osloskolen og resultater fra Elevundersøkelsen. Kapittel 3 handler om skolenes forebyggende arbeid. I kapittel 4 til og med 7 ser vi på skolenes aktivitetsplikt for å følge opp saker om mobbing og vold. Kapittel 8 handler om skolenes informasjon til elever og foreldre. Kapittel 9 ser på håndteringen av personopplysninger. Kapittel 10 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 11 sammenfatter og kommenterer vi uttalelsene fra byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Uttalelsene følger som vedlegg 4 og 5.

2. Bakgrunnskapittel

I dette kapitlet gir vi noe informasjon om regelverket om skolemiljø, Oslo kommunes arbeid mot mobbing i Osloskolen, resultater fra Elevundersøkelsen og de to utvalgte skolene.

2.1 Regelverk om skolemiljø og mobbing

Kapitlet i opplæringsloven ble endret med virkning fra 1. august 2017. Intensjonen var å styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foresatte. Videre skulle regelverket lovfeste tydeligere krav til hva skolene skal gjøre når elever blir mobbet eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen (Prop. 57 L (2016–2017)).

De viktigste endringene i 2017 var blant annet:

- lovfesting av nulltoleranse mot krenkelser
- innføring av en handlingsrettet aktivitetsplikt for skolene. Aktivitetsplikten innebærer blant annet at skolen ved kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, skal sette inn tiltak og beskrive tiltakene i en aktivitetsplan. Tidligere skulle skolene fatte enkelvedtak. Formålet var å senke terskelen for at skolen skulle sette inn tiltak.
- innføring av en skjerpet aktivitetsplikt i saker der en ansatt ved skolen krenker en elev
- innføring av en håndhevingsordning, som gir elever og foresatte muligheten til å melde saker til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) dersom skolen ikke gjør nok for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø

Prop. 57 L understreker at skolen skal ha en lav terskel for alle deler av aktivitetsplikten.

2.2 Arbeid mot mobbing i Osloskolen

Utdanningsetaten har i en årrekke arbeidet med å forebygge og følge opp mobbing. Det framkommer for eksempel av etatens årsberetning for 2010 at målrettet innsats mot mobbing, vold og rasisme i flere år hadde vært et satsingsområde i etaten. I årsberetningen for 2011 skrev etaten blant annet at for å sikre et godt læringsmiljø preget av blant annet tydelig klasseledelse og gode rutiner, hadde «Utdanningsetaten hatt omfattende tilbud om kurs, veiledning og oppfølging overfor enkeltskoler og grupper av skoler i nært samarbeid med fag- og kompetansemiljøer».

Ifølge etatens årsberetning for 2019 var Læringsmiljøteamet en «støttefunksjon til skoleledelsen og lærere, og samarbeider med skolene om skoleutvikling, for å skape god og inkluderende undervisnings- og vurderingspraksis for et trygt og godt skolemiljø». Videre sto det at skolene ble tilbudt bistand fra læringsmiljøtilbudet i alle saker der Fylkesmannen hadde fattet vedtak om at skolene måtte iverksette tiltak etter opplæringslovens kapittel 9 A. Seksjon for læringsmiljø var vinteren 2021 under oppbygging etter at de ansatte sluttet i 2020. Det var ifølge etatens intranett satt sammen et midlertidig team som skulle fungere fram til seksjonen var bygget opp igjen.

Tiltak for å forebygge mobbing i Osloskolen framkommer også i byrådssak 147/16 *Tiltaksplan for et trygt og godt psykososialt miljø for barn og unge i Oslo og etablering av mobbeombud*, behandlet av bystyret september 2016 (sak 227). Tiltakene var blant annet at barnehagene og skolene skulle få felles prosedyrer for håndtering av mobbesaker og ha handlingsplaner mot mobbing. Videre fikk barn og unge skulle få et

mobbeombud de kunne kontakte. Det framgikk av ombudets nettside at ombudet organisatorisk er plassert under bystyret. Videre skal ombudet være et lavterskeltilbud som elever og foreldre kan kontakte i vanskelige enkeltsaker. Ombudet kan også gi veiledning til ansatte på skolen.

Av tiltaksplanen framkommer også informasjon om Utdanningsetatens oppfølging av skolene, blant annet om læringsmiljøteamet. Etaten skulle videre følge opp alle skolene på Fylkesmannens liste over skoler med høye mobbetall. Ifølge byrådetts årsberetning for 2018 og 2019 var oppfølgingen konsentrert om langsiktige tiltak rettet mot kompetanseheving. Vi viser til ytterligere detaljer i vedlegg 3.

2.3 Elevundersøkelsen

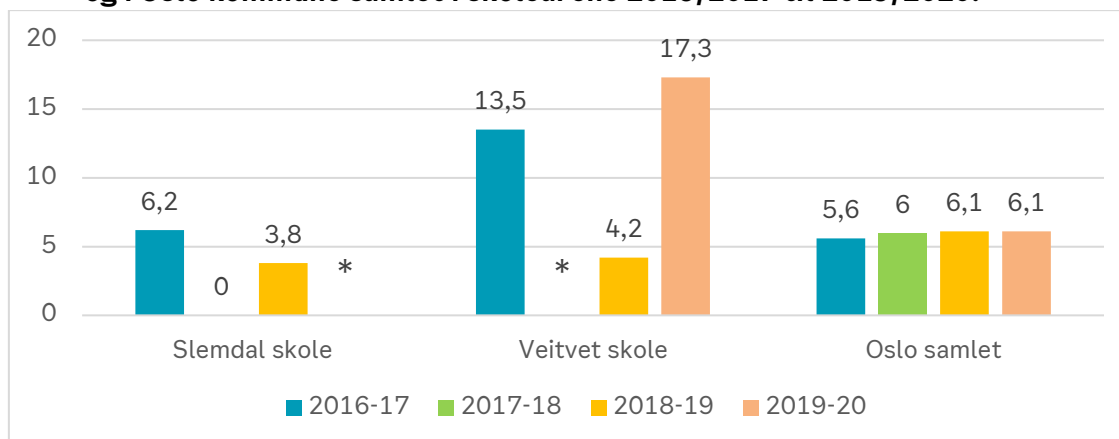
Utdanningsdirektoratet gjennomfører hver høst en elevundersøkelse der elever får si sin mening om læring og trivsel på skolen, herunder mobbing. Det er obligatorisk for skolene å gjennomføre undersøkelsen på 7. trinn, 10. trinn og Vg1. I grunnskolene i Oslo blir Elevundersøkelsen gjennomført for 5.-10. trinn.

Ifølge Elevundersøkelsen (skoleporten.no) var andelen elever på 7. trinn på kommunale skoler i Oslo som svarte at de har opplevd å bli mobbet av medelever, mobbet digitalt av noen på skolen og/eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, litt høyere i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020, enn i Bergen, Stavanger og Trondheim. For skoleåret 2019/2020 hadde Stavanger lavest andel med 6 prosent, mens Oslo hadde høyest med 7,9 prosent.

I det følgende omtaler vi resultater fra Elevundersøkelsen 7. trinn for Slemdal skole, Veitvet skole og for alle kommunale skoler i Oslo, for skoleårene 2016/2017 til 2019/2020. Vi oppgir også snittskår på enkelte spørsmål. Resultatene for Slemdal skole gjelder da for 5.-7. trinn. Resultatene for Veitvet skole, som er en kombinert barne- og ungdomsskole, er for 5.-10. trinn. For Oslo kommune samlet er resultatene for 5.-10. trinn.

Figur 1 viser andelen elever på 7. trinn som svarte at de ble mobbet av medelever, mobbet digitalt (på skolen) og/eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere.

Figur 1 Andel elever som svarte at de hadde blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere på 7. trinn på Slemdal skole, Veitvet skole og i Oslo kommune samlet i skoleårene 2016/2017 til 2019/2020.



Note: Kilden er Elevundersøkelsen, tilgjengelig på skoleporten.no. Resultatene gjelder for 7. trinn. Andelen elever som opplever mobbing av andre elever på skolen, er summen av andelen elever som har krysset av på svaralternativene «2 eller 3 ganger i måneden», «Omtrent 1 gang i uken» og «Flere ganger i uken». Andelen elever som opplever mobbing, skal av personvern hensyn ikke publiseres hvis kun ett av disse svaralternativene omfatter færre enn 5 elever («prikket»). Det innebærer at det kan være flere enn fem elever som har svart at de ble mobbet, til sammen på de tre svaralternativene. Tallene blir likevel ikke publisert, på grunn av fare for indirekte identifisering. Dette vises ved en *.

Figur 1 viser at 17,3 prosent av elevene på 7. trinn i skoleåret 2019/2020 på Veitvet skole oppga at de ble mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere av andre elever på skolen. Året før var andelen 4,2 prosent. På Slemdal skole var antallet elever som oppga at de hadde blitt mobbet, for lavt til å publiseres i skoleåret 2019/2020. Det foregående skoleåret var andelen 3,8 prosent. Snittet for alle de kommunale skolene i Oslo var på 6,1 prosent. Snittskåren på dette spørsmålet for 5.-7. trinn på Slemdal skole var 4,9 i skoleåret 2019/2020 og 4,8 i skoleåret 2018/2019 (på en skala fra 1-5, der 5 var best). Tilsvarende skår for 5.-10. trinn på Veitvet skole var 4,5 begge skoleårene. Dette betyr at en høyere andel av elevene på Veitvet skole enn på Slemdal skole svarte at de hadde blitt mobbet av andre elever på skolen. Snittskåren for alle de kommunale skolene var 4,7 begge skoleårene.

Det er flere ulike spørsmål om mobbing i Elevundersøkelsen: om elevene har blitt mobbet av medelever, digitalt mobbet eller mobbet av voksne på skolen. Elevundersøkelsen viste at andelen elever på 7. trinn som svarte at de ble mobbet av medelever, mobbet digitalt og/eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, var 22,6 prosent på Veitvet skole i skoleåret 2019/2020. På Slemdal skole var tilsvarende andel 7,2 prosent. Året før var antallet som oppga dette, for lavt til å publiseres ved begge skolene. Gjennomsnittet for alle Oslo-skolene var henholdsvis 7,4 prosent og 7,9 prosent i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020.

Snittskåren på spørsmål om elevene trives på skolen, var skoleåret 2019/2020 4,6 på Slemdal skole og 4,2 på Veitvet skole (på en skala fra 1-5, der 5 var best). Snittskåren for alle de kommunale skolene i Oslo var 4,3. Skoleåret 2018/2019 var snittskåren for Slemdal skole 4,5, for Veitvet skole var den 4,2 og for alle Oslo-skolene var den 4,3. Jo høyere snittverdi, jo bedre er resultatet. Dette betyr at elevene på Slemdal skole begge de to skoleårene svarte at de trivdes bedre enn elevene på Veitvet skole. Elevene på Slemdal skole oppga også at de trivdes bedre enn gjennomsnittet i Oslo-skolene.

Det var forskjeller mellom de to skolene på hva elevene svarte på spørsmålet om de voksne på skolen reagerte når noen sa eller gjorde noe ubehagelig eller ekkelt mot en elev. Snittskåren for Slemdal skole var 4,4 i skoleåret 2019/2020, mens skåren for Veitvet skole var 4,1. Gjennomsnittsskåren for alle Oslo-skolene var 4,2. Det var også forskjell mellom Slemdal skole og Veitvet skole i skoleåret 2018/2019, da snittskåren for de to skolene var henholdsvis 4,5 og 4,2.

2.4 Informasjon om skolene i undersøkelsen

Slemdal skole

Slemdal skole ligger i Bydel Vestre Aker. Høsten 2020 hadde skolen ca. 70 ansatte og 600 elever fordelt på 1.-7. trinn. Skolen ble rehabilitert i perioden 2017 til 2020, og elever og ansatte holdt i denne perioden til i FO-bygget (de tidligere lokalene til Forsvarets overkommando) på Huseby og på Holmen skole. Skolen var ferdig rehabilitert til skolestart 2020.

Veitvet skole

Veitvet skole ligger i Bydel Bjerke. Høsten 2020 hadde skolen 65 lærere og 621 elever fordelt på 1.-10. trinn, to mottaksgrupper og en spesialavdeling. Skolen er en baseskole, med plass til 80 elever i hver base. Dagens skolebygg sto ferdig høsten 2015.

3. Skolenes forebyggende arbeid

3.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet.

Et trygt og godt skolemiljø betyr blant annet at elevene skal oppleve at skolen er et trygt sted å være. Skolene skal ha målsettinger og tiltak for skolemiljøet basert på de lokale utfordringene på skolen. Videre skal skolene blant annet kartlegge utfordringer i skolemiljøet og ha et system for håndtering av varsler om elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Slemdal skole

a) Mobbing og vold på skolen

Som det framgår av kapittel 2.3, har andelen elever på sjuende trinn ved Slemdal skole som har svart at de har blitt mobbet av andre elever, vært lav de siste skoleårene. I 2018/2019 oppga 3,8 prosent dette, mens antallet var for lavt til å publiseres av personvernansyn i skoleåret 2019/2020.

Skolen hadde ifølge tall fra Utdanningsetaten ingen rapporterte voldshendelser for kalenderåret 2019. Ifølge skolen hadde den rapportert om to hendelser i 2020.

b) Skolens plan og mål for skolemiljøet

Slemdal skoles skriftlige plan het *Slik gjør vi det på Slemdal skole*. Planen var fra oktober 2016, og ble revidert i august 2017 og august 2019. Alle de ansatte vi snakket med, kjente i varierende grad til *Slik gjør vi det på Slemdal*. 94 prosent av lærerne i spørreundersøkelsen svarte at de kjente til skolens plan.

Planen hadde et overordnet mål om å skape en skolekultur hvor elevene trivdes, og om å utvikle trygge, glade og robuste barn. Planen hadde resultatmål hentet fra Elevundersøkelsen, som at ingen elever skulle bli mobbet månedlig eller oftere. Alle lærerne vi intervjuet, kjente til noen av skolens målsettinger for skolemiljøet.

Ifølge planen skulle skolen bekymre seg for hvordan elevene har det, og sette inn tiltak så fort som mulig. Skolens ledelse framhevet i intervju at det var avgjørende å ta tak i saker så tidlig som mulig for å unngå fastlåste saker. Rektor forklarte skolens relativt gode resultater på Elevundersøkelsen med at skolen lyktes med å forebygge vanskelige saker.

Rektor sa at det forebyggende arbeidet burde fokusere på at alle er inkludert i det sosiale fellesskapet. Utenforskap og elever som sliter med samspill, var ifølge rektor et mer utbredt problem enn elever som hadde blitt plaget over lang tid.

Ifølge ledelsen sparte skolen ressurser ved å ta tak i saker så tidlig som mulig, fordi fastlåste saker krevde mer ressurser. Rektor sa at bedringen i skolemiljøet de siste årene hadde redusert behovet for ekstra assistenter. Han ga også uttrykk for at et bedre skolemiljø hadde redusert behovet for spesialundervisning, fordi læring og trivsel henger

sammen. Rektor påpekte at den reduserte ressursbruken var en av grunnene til at skolen kunne ansette en skolepsykolog.

c) Skolens organisering av det forebyggende arbeidet

Det framkom av *Slik gjør vi det på Slemdal skole* at det var ledelsens ansvar å fremme en inkluderende skolekultur og forebygge sosiale problemer på skolen. Under rektors ledelse skulle skolens læringsmiljøutvalg lede det forebyggende arbeidet. Utvalget var ledelsens verktøy for å være i forkant. Utvalget hadde ukentlige møter, og besto av rektor, assisterende rektor, inspektørene, skolepsykologen og helsesjukepleier.

Utvalget drøftet elever skolen var bekymret for. Saker kunne ifølge rektor komme til læringsmiljøutvalget ved at foreldre tok kontakt, at lærer meldte fra, eller etter kartlegging av klassemiljøet. Notater fra møtene viste at skolen hadde en oversikt over om lag 80 elever.

Rektor og de andre ansatte Kommunerevisjonen intervjuet, framhevet videre skolepsykologens rolle i det forebyggende arbeidet på skolen. Hun skulle først og fremst jobbe med forebygging og de ansattes kompetanse. Rektor beskrev skolepsykologens rolle som avgjørende for skolens forebyggende arbeid. Lærerne pekte på at de hadde fått tips om håndtering av ulike situasjoner. En lærer uttrykte det på denne måten:

Hun har gjort meg mer bevisst på hvor viktig det er å være trygg, og hvordan jeg skal være det. Hun har lært bort hvorfor elever blir sinte og hvordan vi lærere skal være foran elever som er utagerende eller bråkete. Jeg opplever at det har blitt lettere å være en trygg voksen foran en sint elev.

Hvert trinn hadde satt av to timer i uken til møte for hele trinnet. Alle lærerne vi snakket med, viste til trinntiden som viktig for informasjonsutveksling på trinnet. En lærer sa at læringsmiljø noen ganger var tema på møtene. De fleste opplevde det løpende samarbeidet mellom lærerne som godt. 86 prosent av lærerne svarte i spørreundersøkelsen at de i stor eller svært stor grad samarbeidet med andre lærere om klassemiljøet.

Skolens skolemiljøutvalg hadde hatt to møter skoleåret 2019/2020 og ett møte høsten 2020.

d) Kartlegging av utfordringer i skolemiljøet

Skolen skulle ifølge *Slik gjør vi det på Slemdal skole* bruke det digitale kartleggingsverktøyet *klassetrivsel.no* to ganger i året. Det framgikk av planen og spørsmål gitt til lærere i etterkant at de skulle vurdere funnene fra kartleggingene. Læringsmiljøutvalget skulle behandle resultatene og lærernes vurderinger av resultatene.

Gjennom kartleggingen fikk skolen blant annet sosiogrammer med oversikt over hvem som lekte med hvem, og over elever som ikke hadde venner. Undersøkelsen ga ifølge rektor informasjon om konfliktmønstre og samspill mellom elever. Han anså informasjon om enkeltelever som en forutsetning for skolens forebyggende arbeid, ved at skolen kunne sette inn tiltak den ellers ikke ville ha satt inn.

Skolene som var registrert som brukere av *klassetrivsel.no*, fikk i oktober 2019 beskjed fra Utdanningsetaten om å stoppe bruken av verktøyet umiddelbart. Årsaken var at det

ikke forelå en risikovurdering av bruken, og at skolene ikke hadde søkt etaten om tillatelse. Utdanningsetaten opplyste til Kommunerevisjonen at skolene og etaten hadde kommet fram til at etaten skulle gjøre risikovurderingen. Dette hadde per desember 2020 ikke blitt gjort. Rektor opplevde det som alvorlig at skolen ikke lenger kunne bruke dette digitale kartleggingsverktøyet.

Skolen hadde høsten 2020 gjennomført en papirbasert undersøkelse blant elevene på femte til sjuende trinn. Det var blant annet spørsmål om hvem elevene lekte med og helst ville samarbeide med i timene, og hvordan de trivdes. Et spørsmål var om eleven var blitt mobbet av andre de siste månedene.

Rektor viste også til lærernes profesjonelle skjønn og elevsamtaler som viktige verktøy for å fange opp elever som ikke trivdes.

e) Andre tiltak for å skape et godt skolemiljø

Flere tiltak for å skape gode klassemiljø framgikk av *Slik gjør vi det på Slemdal skole* og skolens dokumentasjon. Eksempler var klassens time hver uke, der formålet var å fremme klassemiljøet, og at utvalgte elever hadde ansvar for å lede aktiviteter i trivselslederprogrammet. Lærerne brukte videre organisert lek for å øve på samhandling på første til sjettede trinn. Lærerne beskrev den organiserte leken som positiv for skolemiljøet, og sa at den ga nyttig informasjon om elevene. Skolen hadde også en fadderordning. Høsten 2020 var det ifølge rektor ikke aktiviteter mellom fadderne på grunn av smittevern.

Videre brukte skolen tre forebyggende programmer: *Zippys venner* for første til tredje trinn, *Mitt valg* for fjerde til sjuende trinn og *Digital dømmekraft* for tredje til sjuende trinn. *Zippys venner* og *Mitt valg* hadde som mål å øke elevenes mestring av dagliglivet og gjøre elevene bedre kjent med egne følelser. *Digital dømmekraft* skulle bevisstgjøre elevene om hvordan de behandler hverandre på internett. Lærerne vi intervjuet, sa at programmene fungerte fint for å snakke med elever om følelser og måter å reagere på, for eksempel ved en krangel.

f) Skolens informasjon til lærere

Skolepsykologen hadde holdt flere presentasjoner, blant annet om sammenhengen mellom relasjonsarbeid, barnas hjerne og læring og om diagnoser. Presentasjonene konkretiserte skolens mål om trygge, glade og robuste barn. De gikk gjennom skolens tiltak i *Slik gjør vi det på Slemdal skole*, inkludert rollen til skolens læringsmiljøutvalg. 71 prosent av lærerne svarte i spørreundersøkelsen at de hadde diskutert skolens forebyggende arbeid på fellesmøter.

g) Samarbeid med andre hjelpeinstanser

Skolepsykologen hadde ansvaret for skolens samarbeid med andre hjelpeinstanser. Det framgikk av skolens dokumentasjon at skolen samarbeidet med barnevernet, Familiesenteret og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) ved behov. Inspektøren fortalte i intervju at skolen vurderte tidlig å involvere BUP, og også henviste foreldre til familieveiledning ved behov.

h) Dokumentasjon av det forebyggende arbeidet

Det forelå ikke skriftlige føringer for hva eller hvordan skolen skulle dokumentere sitt forebyggende arbeid. Rektor viste til *Slik gjør vi det på Slemdal skole* og referatene fra møtene i læringsmiljøutvalget som dokumentasjon.

3.2.2 Veitvet skole

a) Mobbing og vold på skolen

Som det framgår av kapittel 2.3, har det de siste årene vært stor variasjon i hvor stor andel av elevene på Veitvet skole som har oppgitt i Elevundersøkelsen at de har blitt mobbet. I skoleåret 2018/2019 oppga 4,2 prosent av elevene på 7. trinn at de hadde blitt mobbet av andre elever på skolen 2–3 ganger i måneden eller oftere de siste månedene. I skoleåret 2019/2020 var andelen 17,3 prosent. Samlet sett i Oslo var andelen på ca. 6 prosent.

Skolen hadde i en redegjørelse til Utdanningsetaten i februar 2020 om skolens mobbetall blant annet pekt på at noen elever på ungdomsskolen hadde blitt «'tatt' i å gå inn for å svare mest mulig negativt på spørsmålene». Assisterende rektor opplevde at Elevundersøkelsen for andre år heller ikke reflekterte virkeligheten ved skolen.

Veitvet skole hadde ifølge tall fra Utdanningsetaten rapportert 69 voldstiltfeller for 2019, og 16 for første halvår 2020.

b) Skolens planer og mål for skolemiljøet

På spørsmål om hvilke planer skolen hadde for skolemiljøet, viste skolen til *Plan mot krenkelser* (ikke datert), *Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø* (2017/2018) og *Årsplan for sosial kompetanse* (ikke datert). *Sosial læreplan* (2014), *Handlingsplan mot mobbing* (2014) og *Handlingsplan mot krenkelser* (udatert) lå på skolens nettsider. *Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø* viste til gjeldende regelverk. Handlingsplanen hadde blant annet et mål om å utvikle elevenes sosiale kompetanse.

Rektor opplyste at ingen av planene var oppdaterte, og at de i liten grad reflekterte skolens praksis. Skolen satte i mars 2020 i gang et arbeid for å revidere planene, men arbeidet ble utsatt på grunn av koronapandemien. Skolen oppga at planene ville bli oppdatert i løpet av skoleåret 2020/2021.

På spørsmål om hvilke rutiner eller planer skolen hadde for skolemiljøet, svarte de lærerne vi intervjuet, at de ikke visste. De var videre usikre på om skolen hadde en «offisiell» målsetting for skolemiljøet. De viste til ulike mål, for eksempel reduksjon av mobbetall. Rektor pekte på en nullvisjon for mobbing og trakassering. 83 prosent av lærerne svarte i spørreundersøkelsen at de kjente til skolens planer. En ansatt i ledelsen sa «vi mangler en felles plan av type 'slik gjør vi det på Veitvet skole'». Han/hun ga uttrykk for at en slik plan ville kunne bedre skolens forebyggende arbeid og redusere variasjonen mellom trinnene.

Både skolens ledelse og de pedagogisk ansatte vi intervjuet, oppga at skolen ikke jobbet systematisk med skolemiljøet. De fortalte at håndtering av ulike situasjoner derfor varierte fra trinn til trinn. Assisterende rektor påpekte at ikke alle ansatte var kjent med skolens uskrevne regler. Det ville for eksempel variere om lærer ville ringe foreldre, varsle avdelingsleder eller håndtere en utfordrende situasjon selv.

Lærere etterlyste «tiltak fra ledelsen», «felles rammer», «systematikk» og «felles praksis». Flere beskrev skolens arbeid med skolemiljøet som «for tilfeldig.» To lærere beskrev ledelsens arbeidsmåte som «reaktiv». En av dem sa at ledelsen «ikke bistår forebyggende». På spørsmål om hva skolen ville gjøre dersom det var en klasse med dårlig miljø, fortalte læreren at

Lærerne får ansvaret for å håndtere situasjonen. De prøver det de kan, til situasjonen får utvikle seg for langt. Når det brenner, blir ledelsen koblet på, og setter inn en ekstra assistent.

c) Skolens organisering av det forebyggende arbeidet

Skolens ledelse var involvert i arbeidet med skolemiljøet i et sosialpedagogisk team. Rektor ledet teamet, som besto av rektor, assisterende rektor, skolens fire inspektører og tre sosiallærere. Miljøarbeiderne og helsesjuepleier deltok noen ganger. Det forelå ikke en skriftlig beskrivelse av teamets rolle eller ansvar. Teamet skulle ha møter hver uke.

Skoleåret 2019/2020 hadde møtene handlet om elevsaker som sosiallærere hadde meldt inn basert på tilbakemeldinger fra de ansatte på trinnene. Ifølge rektor fungerte ikke dette så bra, fordi lærerne som skulle gjennomføre tiltakene, ikke hadde fått god nok informasjon om tiltakene de skulle iverksette. Rektor opplyste at skolen hadde endret praksis for møtene i det sosialpedagogiske teamet høsten 2020. Formålet med endringen var å jobbe mer forebyggende, og ikke i like stor grad jobbe med saker om enkeltelever. Skolen opplyste at det innebar at sosialpedagogisk team satte inn ulike tiltak for å bedre skolemiljøet, slik som å koble på miljøarbeidere, sette i gang vennegrupper eller kurs for å jobbe med ulike elever.

Rektor og assisterende rektor fortalte at skolen ikke hadde et system som sikret at rektor hadde oversikt over alle elever som ikke trivdes eller ikke hadde det godt. Andre ansatte oppga i intervju at skolen ikke hadde en samlet oversikt over saker der det var mistanke om at elevene ikke hadde et godt skolemiljø. Ifølge rektor hadde sosiallærerne på det enkelte trinn oversikt over elevene i klassene de hadde ansvar for.

Referater viste at skolens ressursteam drøftet både faglige og sosiale bekymringer.

Skolen hadde satt av en time per uke for at lærerne skulle diskutere læringsmiljø i møter. Sosiallærer skulle delta hver tredje til fjerde uke på møtene. Lærerne beskrev i intervju trinntiden om læringsmiljø som deres viktigste arena for å diskutere hvordan elevene hadde det og følge opp eventuelle bekymringer. Lærerne beskrev samarbeidet internt på trinnene som bra. 73 prosent av lærerne svarte i spørreundersøkelsen at de i stor eller svært stor grad samarbeidet med andre lærere om klassemiljøet.

Kommunerevisjonen har gjennomgått et utvalg av referater fra trinnmøtene for seks trinn. Referatene fra høsten 2020 inneholdt flere notater om hvordan enkeltelever hadde det. Referatene fra skoleåret 2019/2020 omhandlet i stor grad faglige og praktiske temaer.

d) Kartlegging av utfordringer i skolemiljøet

Skolen hadde ikke skriftlige rutiner eller føringer for kartlegging av skolemiljøet. En representant for ledelsen og en lærer fortalte i intervju at det var opp til hvert enkelt

trinn å avgjøre hvordan de ville kartlegge skolemiljøet. Eksempler kunne være elevsamtaler, observasjon, loggbok, spørreundersøkelse eller forslagskasse.

Kommunerevisjonen har bedt om eksempler fra femte trinn for skoleåret 2019/2020. Trinnet gjennomførte en spørreundersøkelse i forkant av lærernes utviklingssamtaler med elevene. I undersøkelsen spurte skolen om hvordan eleven trivdes på skolen og hvor mange venner de hadde. Elevene skulle skrive navnet på elever de trodde at ikke trivdes og forklare bakgrunnen for det. Elevene hadde loggbøker hvor de skrev om hvordan de hadde det.

Samtaler med elever og observasjon var ifølge ledelsen og lærerne skolens viktigste informasjonskilde om skolemiljøet. Lærerne fortalte at de jevnlig spurte elevene hvordan de hadde det. Flere viste også til at skolens miljøarbeidere og assistenter bidro med viktig informasjon om samspillet mellom elevene. En lærer understrekte at det var ulik praksis mellom trinnene med hensyn til hvor grundige elevsamtalene var.

Skolens ledelse oppga at skolen hadde brukt det digitale kartleggingsverktøyet *klassetrivsel.no* inntil det ble stoppet av Utdanningsetaten i oktober 2019. Rektor ga uttrykk for at dette ga mye informasjon som skolen kunne bruke til videre oppfølging. Lærerne vi intervjuet, sa også at det hadde vært nyttig å bruke *klassetrivsel.no*, fordi undersøkelsen ga informasjon om enkeltelever.

e) Andre tiltak for å skape et godt skolemiljø

Skolen viste til flere tiltak, som var iverksatt av sosialpedagogisk team eller på trinnene. Ett eksempel var at alle elevene skulle ha en individuell utviklingsplan, med egne mål for sosial kompetanse. Vi så eksempler på slike planer for ett trinn. Skolen hadde også en trivselslederordning. Lærerne beskrev ordningen som positiv. Skolen hadde en fadderordning, men det ikke vært faddere høsten 2020 av smittevernhensyn.

Vennegrupper for første til fjerde trinn skulle bli etablert i august. Lærere oppga i intervju at praksis varierte fra trinn til trinn. Videre var enkelte elever med i jente- og guttegrupper kalt *sisterhood* og *brotherhood*, i samarbeid med bydelen. Et eksempel viste at *sisterhood* ble brukt for å styrke miljøet rundt en elev.

Skolen brukte *cooperative learning*, som er en metode som innebærer stor grad av samarbeid mellom elever for å gjøre barna trygge på hverandre. Som en del av *cooperative learning* anbefalte skolen lærere å ha aktiviteter for å styrke klassemiljøet en til to ganger i uka.

Skolen hadde ingen forebyggende programmer, som *Zippys venner*. Assisterende rektor fortalte i intervju at lærerne ikke hadde ønsket forebyggende programmer. Lærerne vi intervjuet, etterlyste forebyggende programmer som kunne gi dem et system de kunne følge.

Skolen hadde videre gjennomført flere kurs for elevene skoleåret 2019/2020 og/eller høsten 2020. Eksempler var livsmestringskurs for tiende trinn, psykisk helsekurs for niende trinn og flere Aart-kurs (Adapted Aggression Replacement Training). Elever i Aart-kurs får blant annet opplæring i sinnemestring.

Ansatte fortalte i intervju at smitteverntiltakene høsten 2020 hadde negative konsekvenser for det sosiale felleskapet, fordi skolen hadde liten mulighet til å blande elever på tvers av faste grupper.

f) Skolens informasjon til lærere

Skolen hadde et informasjonshefte som informerte om at opplæringsloven gir elevene rett til et trygt og godt læringsmiljø. Heftet viste videre til *Sosial læreplan* og *Handlingsplan mot mobbing*. Skolen viste til at lærerne hadde fått informasjon fra Utdanningsadministrasjonen i 2017 og 2018. 61 prosent av lærerne svarte på spørreundersøkelsen at de hadde diskutert skolens forebyggende arbeid på fellesmøter.

Skolen viste også til kurs for alle lærere høsten 2019 om «fyringsmodellen», hvor deltakerne lærte om konfliktløsningsmetoder og å stoppe vold og beskytte seg mot utagering. Redd Barna hadde februar 2019 foredrag for lærerne om nettvett. Skolene hadde videre kartlagt om det var elever ingen som lærere opplevde å ha nær relasjon til, og fulgt opp funnene.

g) Samarbeid med andre hjelpeinstanser

Ifølge skolen hadde den meldt ni saker til barnevernet i løpet av skoleåret 2019/2020. Det framgikk av referater fra sosialpedagogisk team at skolen flere ganger hadde tatt kontakt med barnevernet anonymt. Skolen oppga videre at den samarbeidet med BUP om utredning, og at BUP kunne bistå med veiledning. Referat fra sosialpedagogisk team viste at skolen hadde henvist tre elever til bydelspsykologen skoleåret 2019/2020.

h) Dokumentasjon av det forebyggende arbeidet

Det forelå ikke skriftlige føringer for hva skolen skulle dokumentere av sitt forebyggende arbeid, eller hvordan. Rektor viste til notatene i sosialpedagogisk team, timeplan og oppgaver til miljøarbeidere og referater fra trinnmøtene.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

3.3.1 Slemdal skole

Slemdal skole arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging.

3.3.2 Veitvet skole

Skolens resultater fra Elevundersøkelsen tyder på at en langt høyere andel av elevene på 7. trinn i 2019/2020 opplevde å bli mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere, sammenlignet med gjennomsnittet for alle Oslo-skolene. Snittskåren på spørsmål om elevene trivdes på skolen, var også lavere (4,2) enn snittet for Slemdal skole (4,6) og for alle Oslo-skolene (4,3).

Skolen manglet oppdaterte skriftlige planer for skolemiljøet som konkretiserte mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen.

Skolens forebyggende arbeid framsto som lite systematisk. Det var i stor grad opp til lærerne på hvert enkelt trinn hvordan de jobbet med skolemiljøet. Skolen hadde lagt opp til at sosiallærerne skulle bringe informasjon og varsler fra trinnmøtene til ledelsen. Skolen manglet imidlertid et system for å systematisere og ivareta informasjonen fra varsler og kartlegginger. Rektor hadde ikke overordnet oversikt over elever ansatte

hadde varslet om og som kartlegginger indikerte ikke hadde et trygt og godt skolemiljø. Rektor manglet dermed et viktig utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker.

Skolen hadde ikke rutiner eller føringer for hvordan og hvor ofte de skulle kartlegge skolemiljøet. Dette ble derfor gjort på ulikt vis på de ulike trinnene, blant annet gjennom elevsamtaler og spørreundersøkelser. Den ulike praksisen ga risiko for at skolen ikke ville fange opp utfordringer på alle trinn.

Veitvet skole hadde samtidig flere tiltak som kunne virke forebyggende mot mobbing og vold, blant annet tiltak for å skape gode klassemiljø. Skolen hadde dokumentert flere av disse tiltakene. Den hadde imidlertid ikke i tilstrekkelig grad dokumentert hvordan ledelsen jobbet med forebygging.

Kommunerevisjonens samlede vurdering er at Veitvet skole i liten grad arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging. Det ga risiko for at den ikke ville fange opp elever som ble mobbet eller ikke opplevde å ha et trygt og godt skolemiljø, tidlig nok.

4. Aktivitetsplikten: følge med, gripe inn og varsle

4.1 Revisjonskriterier

- Alle som arbeider ved skolen, skal følge med på om elevene har et godt og trygt skolemiljø.
- Alle som arbeider ved skolen, skal gripe inn mot mobbing og vold, dersom det er mulig.
- Alle som arbeider ved skolen, skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- I alvorlige tilfeller av mobbing og vold, eller når en ansatt ved skolen krenker en elev, skal rektor varsle skoleeier.

De ansatte skal følge med ved å være årvåkne og aktivt observere hvordan elevene har det. Å følge med er en forutsetning for å kunne få mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, noe som utløser plikten til å varsle rektor og undersøke saken.

Plikten til å gripe inn handler om pågående hendelser den ansatte er vitne til, når det er mulig. De ansatte har da plikt til å bryte opp en slåsskamp, stanse utfrysning av en elev eller irettesette ved en verbal krenkelse. Plikten til å gripe inn krever at de ansatte er forberedt på håndteringen av mulige nødrettssituasjoner. De ansatte skal ikke krenke elever for å stanse en situasjon, og skal ikke sette seg selv eller andre i fare.

Plikten til å varsle rektor gjelder enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier ved alvorlige tilfeller, for eksempel hvis en sak har pågått over lang tid. Rektor skal også varsle skoleeier hvis en ansatt krenker en elev.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Slemdal skole

a) **Ansattes plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt**

Slik gjør vi det på Slemdal skole inneholdt de sentrale paragrafene i opplæringsloven om aktivitetsplikten, herunder de ansattes plikt til å følge med. Skolen hadde videre gitt skriftlige føringer til ansatte om å dokumentere mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt, og når og hvordan lærerne skulle varsle om en mistanke. I skolens inspeksjonsinstruks sto det at inspeksjons formål var å fremme skolemiljøet. Det framgikk at ansatte skulle oppsøke elever, og se etter og reagere på uønsket atferd. Plan for inspeksjon la opp til å ha lærere til stede på ulike områder på skolen i hvert friminutt.

Lærerne vi intervjuet, beskrev hvordan de fulgte med på elevene. Det gjaldt også en ikke-pedagogisk ansatt. Lærerne fortalte blant annet at de under inspeksjon skulle være aktive og synlige. Eksempler på forhold lærerne sa de fulgte med på, var voldsom lek, om alle hadde noen å være sammen med, og utagering. Noen lærere viste også til organiserte leker som de brukte for å følge med på samspillet mellom elevene. I spørreundersøkelsen svarte 67 prosent av lærerne at de i stor eller svært stor grad følte seg trygge på hva de skulle se etter når de fulgte med på elevene. 95 prosent svarte at de trodde det var ganske eller svært sannsynlig at de ville legge merke til elever som ikke hadde det trygt og godt.

På spørsmål om det det var steder det var vanskeligere å følge med på elevene, svarte lærerne uteområdet, garderoben, sosiale medier og skoleveien. I spørreundersøkelsen var det flest lærere som pekte på overgangssituasjoner og garderoben.

Når det gjaldt ikke-pedagogisk ansatte, var renholderne ifølge rektor ikke så mye på skolen når elevene var der. De ansatte på kontoret hadde ifølge rektor lite kontakt med elever. De hadde ifølge rektor fått informasjon om hvordan de skulle melde fra.

Noen få elever hadde i skolens trivselsundersøkelse høsten 2020 svart at de hadde blitt mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere. Skolen hadde notater på de fleste av disse elevene i læringsmiljøutvalget, og en av elevene hadde aktivitetsplan.

b) Hvordan fulgte skolen med da det var hjemmeundervisning våren 2020?

Rektor viste til at lærerne skulle ha daglig kontakt med elevene og ofte ha en-til-en-samtaler. Skolen hadde gitt elever med behov for det et tilbud om å få være på skolen. Rektor viste videre til at foreldre hadde blitt oppmuntret til å ta kontakt, og at Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) hadde sagt seg fornøyd med skolens innstas.

Lærerne viste til at de hadde fått beskjed om å ha jevnlig kontakt med elevene, via meldinger, telefon, Teams og dialog med foreldre. En lærer påpekte at det var vanskelig å følge med på klassemiljøet i perioden med hjemmeundervisning. Han/hun hadde fulgt med på hvordan hver enkelt elev hadde det.

Det var også tre eksempler på notater om elever i læringsmiljøutvalget fra denne perioden.

c) Ansattes plikt til å gripe inn

Ifølge skolens inspeksjonsinstruks skulle skolen gripe inn i situasjoner hvor «man ser at ting kan oppstå», slik som lekeslåssing. Det fantes ikke skriftlige føringer for hvordan lærerne skulle gripe inn i eller reagere på mulige nødvergesituasjoner. Skolen hadde imidlertid høsten 2019 diskutert ulike scenarier knyttet til vold, trusler og nødverge i lærernes utviklingstid.

Alle lærerne oppga at de grep inn i pågående verbale eller fysiske krenkelser. Flere viste til at de hadde fått beskjed om det av ledelsen ved skolen, eller at det hadde blitt diskutert i møter. Lærerne omtalte plikten til å gripe inn som en naturlig del av det å være lærer.

Flere lærere opplevde slåsskamper og fysisk utagering som krevende, og etterlyste opplæring eller kompetanse. En lærer fortalte i intervju at hun hadde vært redd når hun hadde grepet inn i en slåsskamp da hun var gravid.

Vi spurte lærerne i spørreundersøkelsen om de opplevde å vite når og hvordan de skulle gripe inn mot henholdsvis verbale og fysiske krenkelser. 90 prosent svarte i stor eller svært stor grad bekræftende på at de visste *når* de skulle gripe inn mot verbale krenkelser. 75 prosent svarte det samme for *hvordan* de skulle gripe inn. Færre opplevde samme trygghet for fysiske krenkelser: Tilsvarende tall var 77 og 44 prosent. Fire ansatte oppga at de ikke hadde grepet inn i voldssituasjoner av hensyn til egen sikkerhet.

d) Ansattes plikt til å varsle rektor

Som omtalt i kapittel 3.2.1 håndterte rektor varsler i læringsmiljøutvalget. I forkant av disse møtene var det trinnmøter hvor aktuelle saker til utvalget ble drøftet. Alle lærerne vi intervjuet, kjente til læringsmiljøutvalget og at bekymring for enkeltelever skulle meldes til utvalget. En lærer sa at

som lærere er det første vi gjør, å koble på nærmeste leder. Oppfølgingen av dårlig klasse miljø er de øverste lederne sitt ansvar. Det har skoleledelsen understreket til oss mange ganger.

En annen lærer sa at ledelsen hadde et «høyt fokus på skolemiljø», at det «skal lite til før jeg melder fra til nærmeste leder», og at nærmeste leder hadde spurt om det var elever han/hun var bekymret for. 92 prosent av lærerne i spørreundersøkelsen svarte at de hadde varslet leder i de fleste eller alle tilfeller de hadde hatt en mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt. En lærer krysset av for svaralternativet «ingen ganger», en «noen få ganger» og en for «en del ganger».

Ifølge rektor kunne de ansatte ha ulik terskel for å varsle, fordi de var forskjellige. Han mente nærmeste leder likevel ville få informasjonen, fordi skolen var såpass «gjennomsiktig». Inspektøren opplevde at de ansatte var veldig «på», og at de meldte fra til henne ved bekymringer. Hun sa også at hun spurte ukentlig om lærerne var bekymret for noen elever.

e) Varsling til skoleeier i alvorlige tilfeller

Rektor oppga at han i skoleåret 2019/2020 hadde varslet Utdanningsetaten om en alvorlig sak hvor foreldrene hadde påklaget skolen til Fylkesmannen. Utover det hadde det ifølge rektor ikke vært noen alvorlige tilfeller.

4.2.2 Veitvet skole

a) Ansattes plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt

Ifølge *Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø* skulle «alle ansatte aktivt [...] følge med på om elevene har et godt og trygt miljø». Plan for inspeksjon la opp til å ha lærere til stede på ulike områder på skolen i hvert friminutt. Ledelsen eller sosiallærerne skulle ha daglig morgeninspeksjon ved hovedinngangen.

Skolen hadde gitt informasjon til personer som ikke var pedagogisk ansatt på skolen, om deres plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt, gripe inn ved pågående krenkelse og varsle rektor om hendelser.

De ansatte Kommunerevisjonen har intervjuet, svarte at de fulgte med på hvordan elevene hadde det. Dette gjaldt også en ikke-pedagogisk fast ansatt. Lærerne svarte at de så det å følge med som en naturlig del av det å være lærer. I spørreundersøkelsen svarte 78 prosent av lærerne at de i stor eller svært stor grad følte seg trygge på hva de skulle se etter når de fulgte med på elevene. 82 prosent svarte at de trodde det var ganske eller svært sannsynlig at de ville legge merke til elever som ikke hadde det trygt og godt.

Ledelsen viste til informasjon og diskusjoner i fellestid, avdelingsmøter og planleggingsdager om hva det betyr å følge med. Noen av lærerne refererte til disse diskusjonene, andre husket ikke disse.

På spørsmål om det var steder det var vanskeligere å følge med på elevene, svarte lærerne i intervju og spørreundersøkelse at overgangssituasjoner og garderobe var vanskeligst. En lærer påpekte at elever sluss daglig på skolen, og at slåsskamper ofte oppsto når det ikke var en voksen i nærheten.

Referater fra møter på seks av trinnene viste eksempler på at lærerne fulgte med på hvordan elevene hadde det.

b) Hvordan fulgte skolen med da det var hjemmeundervisning våren 2020?

Fungerende rektor og lærere fortalte at lærerne skulle ringe hver elev to ganger i uka for individuell oppfølging, i tillegg til den daglige kontakten i undervisninga. Skolen hadde logger for lærernes kontakt med elevene som Kommunerevisjonen har sett eksempler på. Skolen viste videre til at elevene hadde fått informasjon om at de kunne ringe sosiallærerne eller miljøarbeiderne hver dag. Skolen ga tilbud om utviklingssamtaler til elever som ønsket det.

I intervju ga ledelsen uttrykk for at skolen fulgte godt med på elevene da det var hjemmeundervisning. De fleste ansatte hadde inntrykk av at hjemmeundervisninga etter forholdene hadde gått greit for de fleste elevene. Rektor påpekte at perioden hadde vært vanskelig for elever som bodde trangt eller hadde foreldre med dårlig omsorgsevne. Han viste til tiltak som å gå tur med elevene, og at 18 elever hadde benyttet et tilbud om å få være på skolen.

c) Ansattes plikt til å gripe inn

Ifølge Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø skulle alle ansatte «gripe inn dersom det forekommer mobbing, vold, diskriminering og trakassering».

Ansatte fortalte at de grep inn ved pågående verbale eller fysiske krenkelser. Dette gjaldt også en ikke-pedagogisk ansatt på skolen. Flere ansatte viste til diskusjoner i fellesmøter om hva det betydde å gripe inn. Lærerne omtalte plikten til å gripe inn som en naturlig del av det å være lærer.

Rektor fortalte om en skolehverdag preget av mange utagerende elever og voldshendelser nesten daglig. Han anslo at 90 prosent av hendelsene var på første til fjerde trinn. Alle lærerne beskrev slåsskamper og potensielle nødretts- eller nødvergesituasjoner som vanskelige. De sa at de selv følte seg trygge i situasjonene de hadde grepet inn, fordi de var større enn elevene. To av tre lærere påpekte at de ikke følte seg trygge overfor sterke elever på ungdomsskolen. To av lærerne etterlyste opplæring i nødrettssituasjoner.

Vi spurte lærerne i spørreundersøkelsen om de opplevde å vite når og hvordan de skulle gripe inn mot henholdsvis verbale og fysiske krenkelser. 86 prosent svarte i stor eller svært stor grad bekreftende på at de visste *når* de skulle gripe inn mot verbale krenkelser. 79 prosent svarte det samme for *hvordan* de skulle gripe inn. Færre opplevde samme trygghet for fysiske krenkelser: Tilsvarende tall var 79 og 55 prosent. Åtte ansatte svarte at de ikke hadde grepet inn i voldssituasjoner av hensyn til egen sikkerhet, eller fordi de følte seg usikre.

Ifølge rektor hadde noen ansatte blitt kurset i bruken av nødrett. Han viste også til kurset om håndtering av utagerende elever omtalt i kapittel 3.2.2.

d) Ansattes plikt til å varsle rektor

Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø og kontaktlærers stillingsinstruks ga føringer om at ansatte skulle melde fra til rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

Ifølge rektor og assisterende rektor hadde de ansatte fått beskjed om å varsle sosiallærer ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde det godt på skolen. Både assisterende rektor og lærere sa at det var opp til hvert enkelt trinn hvordan lærerne ville håndtere en sak, inkludert når de ville varsle ledelsen eller sosiallærer. Lærerne vi intervjuet, sa at de ville varsle sosiallærer eller inspektør dersom de oppfattet saken som alvorlig, og de ikke klarte å løse den ved å snakke med eleven. 80 prosent av lærerne i spørreundersøkelsen svarte at de hadde varslet leder i de fleste eller alle tilfeller de hadde hatt en mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt. 7 prosent svarte at de hadde gjort det i en del av tilfellene, og 9 prosent i noen få av tilfellene. 4 prosent svarte at de ikke hadde varslet en leder ved skolen i noen av tilfellene.

Sosiallærer skulle bringe varselet videre til sosialpedagogisk team, som ble ledet av rektor. Ifølge assisterende rektor var det i praksis opp til sosiallærer å definere terskelen for hvilke saker som skulle tas med til sosialpedagogisk team. Hun presiserte at ledelsen skulle bli informert om alle saker med oppfølgingsbehov.

En lærer fortalte at han/hun hadde hatt utfordringer med en klasse med flere sinte barn. Læreren hadde varslet ledelsen, men hadde opplevd det som vanskelig å få ledelsen til å sette inn tiltak.

e) Varsling til skoleeier i alvorlige tilfeller

Veitvet skole hadde varslet skoleeier i to tilfeller i undersøkelsesperioden. Den ene saken handlet om trussel om bruk av vold mellom to elever. Skolens varsling beskrev hendelsesforløpet og skolens plan for videre oppfølging de påfølgende dagene. Hendelsen skjedde mot slutten av skoledagen, og rektor varslet skoleeier den påfølgende formiddagen. Det andre varselet gjaldt en ansatt som angivelig hadde krenket en elev.

Skolen hadde ikke opprettet aktivitetsplan for de berørte elevene.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen vurderer skolene samlet i dette kapitlet for å unngå gjentakelser.

4.3.1 De ansatte skal følge med på elevene

Begge skoler hadde skriftlige føringer om at lærerne skulle følge med på hvordan elevene hadde det. Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene fulgte med på dette både ved ordinær skole og da det var hjemmeundervisning våren 2020. Flere lærere svarte i spørreundersøkelsen og intervju at de i større grad lyktes i å følge med på elevene i undervisninga enn i overgangssituasjoner og garderoben.

4.3.2 De ansatte skal gripe inn ved pågående krenkelser

Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene, der det var mulig, grep inn i situasjoner hvor elever ble krenket fysisk eller verbalt.

Ansatte på begge skolene opplevde imidlertid at det var vanskelig å gripe inn mot vold og utagering, og etterlyste opplæring. Enkelte ansatte på begge skoler svarte i spørreundersøkelsen at de av hensyn til egen sikkerhet ikke hadde grepet inn i enkelte situasjoner.

Ingen av skolene hadde skriftlige føringer for hvordan de ansatte skulle håndtere slike situasjoner. Utdanningsdirektoratet har i en regelverkstolkning av bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen påpekt viktigheten av at de ansatte er forberedt på hvordan de skal håndtere nødretts- eller nødvergesituasjoner. Ifølge direktoratet kan prosedyrer bidra til mest mulig forholdsmessige, forsvarlige og forutsigbare tiltak. Det er rektors ansvar å sørge for at de ansatte har kompetanse om hvordan de skal gripe inn mot vold og slåsskamper. Begge skoler hadde hatt kurs eller foredrag om temaet.

4.3.3 De ansatte skal varsle rektor om enhver mistanke

Slemdal skole hadde lagt til rette for at de ansatte skulle varsle rektor ved mistanke om at en elev ikke hadde et godt skolemiljø, både gjennom skriftlige føringer og oppfordringer på fellesmøter. Spørreundersøkelsen og intervjuer med lærere tyder på at de hadde lav terskel for å varsle ledelsen. Lærere ga i intervju uttrykk for at de opplevde at ledelsen tok tak i varslene.

På Veitvet skole var det stor risiko for at mistanker om at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø, ikke ville nå rektor. Ledelsen og lærere viste til at trinnene hadde ulik håndtering av saker. Noen ansatte opplevde også at ledelsen ikke i tilstrekkelig grad tok tak i sakene de hadde varslet om. Det var også relativt mange lærere som svarte i spørreundersøkelsen at de ikke alltid eller i de fleste tilfeller hadde varslet rektor ved mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt.

Dersom rektor ikke fikk beskjed, var det også risiko for manglende systematikk i Veitvet skoles oppfølging av mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Det ga risiko for at skolen ikke ville undersøke og sette inn tiltak tidlig nok for elevene. Slike saker kan over tid utvikle seg til kompliserte mobbesaker.

4.3.4 Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller

Undersøkelsen viser at begge skolene hadde varslet skoleeier om enkelte alvorlige tilfeller i undersøkelsesperioden.

5. Aktivitetsplikten: undersøkelser ved mistanke om eller kjennskap til at en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt

5.1 Revisjonskriterier

- Skolen skal snarest iverksette undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal sørge for å høre involverte elever i arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten.

Skolene skal undersøke enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Undersøkelsen skal blant annet innhente fakta i en sak og få fram hva som ligger bak elevens opplevelse.

Skolen skal i sin oppfyllelse av alle delpliktene i aktivitetsplikten høre alle involverte elever og legge vekt på hensynet til alle. Vi omtaler dette under skolenes undersøkelser av saker, siden dokumentasjonen av om skolene har gjort dette, mest naturlig framkommer her.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Slemdal skole

Skolen hadde ikke skriftlige føringer for hvordan den skulle undersøke saker. Undersøkelser ble i praksis koordinert gjennom læringsmiljøutvalget. Rektor opplyste at inspektørene og lærerne gjennomførte undersøkelsene.

Det framgikk av referatene til læringsmiljøutvalget at skolen skoleåret 2019/2020 og høsten 2020 hadde mellom 1 og 27 notater per elev for de henholdsvis 80 og 83 elevene det var aktuelt for. Flere av sakene fra skoleåret 2019/2020 ble videreført høsten 2020. Utvalget hadde hatt jevnlig møter siden høsten 2019. Notatene viste at utvalget oppdaterte undersøkelsene av elevene jevnlig. Det framgikk også av notatene fra utvalgets møter at skolen hadde undersøkt sakene ved observasjon av klasser og samtaler med elever og foresatte.

Undersøkelsene relatert til alle skolens aktivitetsplaner beskrev bakgrunnen for saken og redegjorde for skolens kontakt med foresatte og involverte elever. Skolen beskrev også metodene den hadde brukt for å undersøke sakene, slik som samtaler og observasjon.

5.2.2 Veitvet skole

Veitvet skoles handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø viste til opplæringslovens føringer for undersøkelser. De ansatte beskrev en praksis for skolens undersøkelser hvor kontaktlærer, sosiallærer eller inspektør var ansvarlig for undersøkelsen. Vanligvis var det læreren som kjente eleven best, som snakket med eleven og andre involverte elever. Foreldre ble enten oppringt eller innkalt til møte ved behov.

Notatene fra møtene i sosialpedagogisk team viste at skolen hadde notater om 103 elever i skoleåret 2019/2020. 53 av elevene gikk på småskoletrinnet, 30 på

mellomtrinnet og 13 i åttende trinn. Det var ingen elever fra niende eller tiende trinn. Det var til sammen 7 elever fra mottaksklassen og spesialklassen. Notatene inneholdt beskrivelser av den enkelte elevs problem, skolens planlagte tiltak og utvikling over tid for noen av elevene. Det var ulik mengde dokumentasjon på sakene, og beskrivelsene i notatene var i de fleste tilfeller korte. Eksempler på beskrivelser var «påstår han blir mobbet», «i ferd med å miste vennene sine» og «lærerne opplever at han blir utestengt og gjort narr av». Beskrivelsene var mest utfyllende for elevene på småskoletrinnet, og kortere for øvrige trinn. Det forelå ikke notater for høsten 2020. Notatene inneholdt ikke referanser til at skolen hadde hørt involverte elever.

Notatene viste at for skoleåret 2019/2020 var teamets siste notat

- fra mars 2020 for første og fjerde trinn
- fra januar 2020 for andre og sjette trinn
- fra høsten 2019 for tredje, femte, sjuende og åttende trinn

Teamet hadde ikke notater om niende og tiende trinn. For øvrige trinn var det heller ikke notater fra høsten 2020.

Undersøkelser relatert til alle aktivitetsplanene beskrev bakgrunnen for elevens problem og hvordan skolen hadde blitt kjent med saken. Planene inneholdt informasjon om skolens undersøkelser og beskrivelser av metodene den hadde brukt for å undersøke sakene. Skolens undersøkelse redegjorde også for kontakten skolen hadde hatt med foresatte. Tre av de 18 planene refererte til andre involverte elever som «mobbere».

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Slemdal skoles praksis tyder på at skolens læringsmiljøutvalg snarest iverksatte undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø. Dokumentasjonen tyder på at skolen hadde hørt involverte elever.

Veitvet skoles undersøkelser i sosialpedagogiske team var av varierende kvalitet. Notatene redegjorde om bakgrunnen for problemene til noen av elevene. Dette var i størst grad tilfellet på småskoletrinnet og i mindre grad tilfelle for øvrige trinn. Notatene var imidlertid ikke oppdaterte, slik at det ikke framgikk om skolen hadde undersøkt utviklingen av elevenes situasjon. Det tyder på at det kunne ta tid før undersøkelser ble iverksatt. Det var ikke dokumentert om sosialpedagogisk team hadde hørt involverte elever.

Begge skolene hadde hovedsakelig tilfredsstillende undersøkelser for elever med aktivitetsplaner. Dokumentasjonen indikerte at begge skoler hørte involverte elever, der det var relevant.

6. Aktivitetsplikten: iverksetting av tiltak

6.1 Revisjonskriterier

- Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt.
- Skolen skal lage en skriftlig plan for hva som skal gjøres i hver enkelt sak. Planen skal inneholde informasjon om
 - hvilket problem tiltakene skal løse
 - hvilke tiltak skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
 - når tiltakene skal evalueres

Skolen har plikt til å sette inn tiltak som egner seg til å løse elevens problem dersom en elev ikke har det trygt og godt. En elev som gir uttrykk for at han/hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, utløser plikten. En undersøkelse som viser at en elev ikke har det trygt og godt, utløser også plikten.

Skolen skal beskrive tiltakene i en skriftlig plan. Opplæringslovens kapittel 9 A om skolemiljø ble endret i 2017. En sentral endring var at skolene skal lage en «handlingsrettet aktivitetsplan» i stedet for å fatte enkeltvedtak. Kravene til planen framgår av revisjonskriteriene under. Skolen skal tilpasse planens lengde og form til hver sak. Den kan være kort og skjematisk dersom saken tilsier det.

Som det framgår av avgrensningene til undersøkelsen i kapittel 1.2, har ikke Kommunerevisjonen vurdert om skolenes tiltak i oppfølgingen av elever var egnede eller tilstrekkelige til å løse utfordringene til den enkelte elev. Vi har vurdert om tiltakene virket rimelige på et mer overordnet nivå. Da kravet om enkeltvedtak ble fjernet til fordel for en handlingsrettet aktivitetsplan i 2017, var formålet å senke terskelen for at skolen skulle sette inn tiltak og dokumentere dem i en skriftlig plan.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Slemdal skole

a) Skolens plikt til å sette inn tiltak

Slemdal skole hadde ni aktivitetsplaner, som alle inneholdt tiltak for elevene. Det var tiltak rettet mot den aktuelle eleven, mot læreren eller mot klassen eller trinnet.

Det framgikk videre av notatene fra læringsmiljøutvalget at skolen hadde satt inn tiltak for alle elevene som utvalget hadde drøftet, både for elever som skolen hadde mistanke om at ikke hadde et trygt og godt skolemiljø, og for elever som var i risikozonen for dette. Notatene beskrev elevens problem og skolens planlagte tiltak. Det framgikk av de fleste notatene hvem som var ansvarlig for å gjennomføre tiltak. Notatene viste en samlet oversikt over hvilke elever skolen hadde planlagt tiltak rettet mot.

For elevene som ble plaget eller ikke var en del av det sosiale fellesskapet, viste notatene at skolen enten hadde opprettet, eller vurdert at det ikke var behov for, aktivitetsplan.

Notatene i læringsmiljøutvalget hadde fargekoder som viste skolens vurdering av elevens situasjon og hvor ofte utvalget planla å diskutere eleven. Med to unntak viste referatene at skolen enten vurderte at det gikk bra med alle elevene, eller at skolen hadde planlagt flere tiltak. Det ene unntaket omhandlet klassemiljøet i en klasse i skoleåret 2019/2020. Det framgikk av siste notat våren 2020 at skolen skulle jobbe mer systematisk til høsten. Det andre unntaket var en elev, hvor det også sto at skolen skulle følge opp han/henne til høsten.

Notatene var ifølge rektor ment for intern bruk for å koordinere skolens tiltak. Han fortalte at de ikke var ment å dokumentere alt skolen gjorde for hver enkelt elev, og at det var flere tiltak som ikke framkom av referatene. Rektor opplyste at lærerne fikk informasjon om tiltakene de skulle gjennomføre, av nærmeste leder.

Eksempler på skolens tiltak var

- samtaler med eleven og dialog med foreldre
- plassering av eleven sammen med medelever de følte seg ekstra trygge på
- veiledning av andre involverte elever og møte med deres foreldre
- informasjon til lærere om aktivitetsplanen og styrking av klasseledelsen
- økt voksentetthet i friminutt, garderobe eller overgangssituasjoner
- kartlegging av klassemiljøet og styrking av enkelte miljøer
- kontakt med elevens fritidsaktivitet
- å legge til rette for at ensomme elever kunne få nye venner
- oppfølging av nye elever på skolen
- kontakt med barnevernet

I intervju viste lærere til tiltak som daglig å spørre eleven om hvordan det gikk etter friminutt, flere kontaktlærere for en klasse, at ledelsen observerte og ga konkrete tips, og språkbruk ovenfor elevene.

b) Skolens aktivitetsplaner

Ifølge *Slik gjør vi det på Slemdal skole* skulle skolen lage aktivitetsplaner når skolen skulle sette inn tiltak. Planen refererte til opplæringslovens krav til planens innhold. Videre sto det at skolen skulle bruke Utdanningsetatens mal for aktivitetsplaner og for loggføring.

Slemdal skole hadde en egen mal for aktivitetsplaner. I tillegg det innholdet loven krever, hadde malen et punkt om ivaretagelse av elevens beste. Tiltakene skulle være rettet mot eleven, trinnet eller klassen og de ansatte. Det var også et punkt som beskrev tiltakets formål.

Ifølge rektor skulle skolen opprette skolens aktivitetsplaner når en elev ikke hadde et bra skolemiljø. Bakgrunnen kunne være at foresatte tok kontakt, eller at skolen selv så det. Møte med foresatte om tiltak var et fast punkt. Ifølge rektor opprettet skolen oftere aktivitetsplaner når foreldre tok kontakt. Han viste til at skolen erfarte at det tok tid å lage aktivitetsplanene, og at denne tiden kunne vært brukt på eleven. Rektor viste til at læringsmiljøutvalget til sammenligning kunne diskutere 10–12 elevers situasjon og relevante tiltak per møte, og at hensikten med loven er å sikre at barn har et godt og trygt skolemiljø.

c) Kommunerevisjonens gjennomgang av skolens aktivitetsplaner

Slemdal skole hadde ni aktivitetsplaner i skoleåret 2019/2020 og høsten 2020. Tre av sakene involverte vold eller fysiske krenkelseser.

Alle planene fulgte skolens mal, og inneholdt informasjon om hvilket problem den skulle løse, hvilke tiltak skolen hadde planlagt på ulike nivå, og hvem som var ansvarlig for gjennomføring. Under punktet for når tiltakene skulle gjennomføres, sto det «igangsatt», «i gang» eller «gjennomført».

I sju av planene så det ut som planen hadde blitt opprettet på bakgrunn av bekymring fra foresatte eller eleven selv, og en plan på skolens initiativ. En av sakene hadde pågått over flere år. Det var eksempler i notatene fra læringsmiljøutvalget på at skolen hadde tatt initiativ til å opprette aktivitetsplaner.

I alle planene framgikk det når skolen skulle evaluere tiltakene. Skolens oppfølging av tiltakene framgikk av to av planene, i tillegg til i læringsmiljøutvalgets notater for sju av de ni elevene. For de to elevene det ikke var notater om, framgikk det av aktivitetsplanen og møter med foreldre at elevene hadde det bra på skolen.

For alle elevene framgikk det at situasjonen hadde bedret seg. Tre av aktivitetsplanene hadde blitt avsluttet etter tilbakemelding fra foreldrene. Resten av sakene var fortsatt pågående.

Ifølge rektor var aktivitetsplanene knyttet til skolesituasjonen, og relevansen av aktivitetsplanene falt derfor vekk i perioden med hjemmeundervisning våren 2020.

6.2.2 Veitvet skole

Skolens planlagte tiltak framgikk tre steder: i notater fra sosialpedagogisk team, i referater fra lærernes trinnmøter og i aktivitetsplanene.

a) Skolens plikt til å sette inn tiltak

Skolens tiltak i sosialpedagogisk team

Det framkom ulike konkrete tiltak for 78 av de 103 elevene hvor sosialpedagogisk team mente det var behov for tiltak. For 10 av elevene framkom ikke skolens tiltak. For ytterligere 15 elever var ikke tiltakene konkretisert utover notater som «følges opp» eller «ha fokus».

Når det gjelder skolens vurdering av elevenes situasjon, indikerte skolens siste notat for 28 av elevene at eleven hadde fått det bedre. I slike tilfeller sto det for eksempel «går OK» eller «oppleves tryggere». For de resterende 75 elevene indikerte skolens siste notat at eleven ikke hadde fått det bedre. Eksempler var «eleven utvises for bruk av vold», «negativ utvikling» eller «er i ferd med å miste vennene sine». Skolen viste ikke til annen dokumentert oppfølging av disse elevene. For flere av disse «uløste» sakene forelå det ikke notater i teamet siden høsten 2019, jf. kapittel 5.2.2. Et eksempel var en elev som «påstår han at blir mobbet». Det framgikk at skolen i uke 50 i 2019 planla familieveiledning og ev. å kontakte barnevernet, men det var ingen tiltak rettet mot elevens opplevelse av å bli mobbet. Skolen hadde notert at eleven «selv er ufin mot både barn og voksne». Utover et møte januar 2020 var det ikke planlagt tiltak.

Som nevnt i kapittel 3.2.2 hadde ikke lærerne som skulle gjennomføre tiltakene, fått god nok informasjon om tiltakene de skulle iverksette.

Beskrivelsene av iverksatte tiltak for elever på femte trinn og oppover var kortere enn for småtrinnet. Det var for eksempel flere tilfeller hvor skolens tiltak ikke var spesifisert utover «ekstra oppfølging» eller «ha fokus». Andre eksempler var at «samarbeidsmøte med BUP» var eneste tiltak for en elev hvor problembeskrivelsen var «atferd».

Skolens tiltak i referater fra trinnmøter

Referatene inneholdt notater om elever som hadde kranglet, vold mot ansatte, stygg språkbruk, ensomme elever, homofobi og utfordringer med samspill i klassen. Det var ett eksempel på at lærerne hadde tatt opp bekymringer med sosiallærer.

Skolens tiltak i aktivitetsplaner

Aktivitetsplanene inneholdt i ulik grad tiltak på tre nivåer. Alle aktivitetsplanene beskrev tiltak rettet mot den aktuelle eleven. 11 av de 18 planene hadde tiltak rettet mot lærere. Tre av planene hadde tiltak mot klassen eller trinnet.

Eksempler var på skolens tiltak var

- samtaler med eleven og dialog med foreldre
- plassering av eleven sammen med medelever han/hun følte seg trygg på
- fysisk separasjon av elev og påståtte mobbere
- økt voksentetthet og at lærere skulle følge ekstra godt med i friminutt, overganger eller garderobe
- bruk av vennegrupper eller tilrettelegging for vennskap
- å lage fyringsmodeller for utagerende elever. Fyringsmodeller er et analyseverktøy for å kartlegge aggresjonsforløp.
- Aart-kurs, som blant annet omhandler sinnemestring
- samtaler om språkbruk, nettvett eller sosiale aktiviteter i klassen
- kartlegging av klassemiljøet
- kontakt med barnevern

b) Skolens skriftlige planer

Ifølge Veitvet skoles *handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø* skulle skolen lage en skriftlig plan «dersom skolen finner at elevens rett til et godt og trygt skolemiljø ikke er ivaretatt». Handlingsplanen gjenga lovens krav til innhold. Ledelsen presiserte i intervju at skolen skulle legge elevens subjektive opplevelse til grunn. Skolen skulle ikke vurdere om elevens rett til et godt og trygt skolemiljø var ivaretatt.

En lærer hadde inntrykk av at skolen bare opprettet aktivitetsplaner når foreldre tok kontakt med skolen. Ifølge læreren var det flere elever som ikke hadde det bra, men hvor ledelsen ikke hadde satt inn tiltak. Ifølge læreren var det opp til lærerne selv om og i hvilken grad de satte inn tiltak for elevene. Læreren fortalte om en konkret hendelse, hvor han/hun hadde gitt beskjed flere ganger til ledelsen om en elev som ikke hadde det bra. Han/hun opplevde at ledelsen ikke tok saken alvorlig. Skolen opprettet ifølge læreren ikke en aktivitetsplan.

Skolen hadde i oktober 2018 sendt ut en e-post til alle lærere som anga en rutine for aktivitetsplaner. Ifølge e-posten skulle kontaktlærer opprette aktivitetsplan i avtale med nærmeste leder eller sosiallærer «når det oppdages krenkende atferd/mobbing i

skolehverdagen». E-posten beskrev videre hvordan læreren skulle opprette planen, og viste til hvor de kunne finne malen og hvor planen skulle lagres.

c) Kommunerevisjonens gjennomgang av skolens aktivitetsplaner

Veitvet skolen hadde 18 aktivitetsplaner. Med ett unntak fulgte planene Utdanningsetatens mal. Alle planene inneholdt informasjon om hvilket problem de skulle løse, hvilke tiltak skolen hadde planlagt, og når tiltakene skulle gjennomføres. Med ett unntak hadde planene informasjon om hvem som var ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. 15 av planene hadde informasjon om når skolen planla å evaluere tiltakene. Ni av planene hadde indikasjoner på at skolen hadde hørt andre elever. En plan inneholdt informasjon om muligheten til å klage til Fylkesmannen.

I femten av planene framgikk det at skolen hadde evaluert tiltakene, enten i møter med foreldre, eleven, sosialpedagogisk team eller elevens lærere. Fem av planene hadde blitt avsluttet, enten etter avtale med foreldrene eller etter samtale med eleven. I sakene som ikke var avsluttet, var det åtte saker hvor det hadde gått flere måneder siden siste tiltak. I tre av disse var siste tiltak høsten 2019. I de andre sakene var siste tiltak våren 2020. Skolen hadde i enkelte tilfeller dokumentert oppfølging av aktivitetsplanene i perioden det var hjemmeundervisning.

6.3 Kommunerevisjonens vurdering

6.3.1 Slemdal skole

a) Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt

Skolen hadde planlagt tiltak for alle elevene i læringsmiljøutvalgets oversikt og for alle elevene med aktivitetsplaner. Skolen hadde en samlet oversikt i læringsmiljøutvalget. Tiltakene var rettet mot elever, klassemiljø og lærere. De framsto i hovedsak som målrettede og konkrete. Tiltakene virket også hensiktsmessige fra et forebyggende perspektiv. Dokumentasjon i læringsmiljøutvalget tilsa at tiltakene hadde blitt iverksatt. Det var også eksempler på at skolen hadde involvert andre hjelpeinstanser, for eksempel barnevernet.

Skolen hadde et system for å evaluere om tiltakene virket, følge opp tiltakene og endre dem ved behov. Undersøkelsen viste at skolen, med to unntak, hadde fulgt opp elevene helt til skolen vurderte at de hadde det bra.

b) Skolen skal lage en skriftlig plan for hva som skal gjøres i hver enkelt sak

Slemdal skole hadde ni aktivitetsplaner, som alle oppfylte lovens krav til innhold.

Skolens planer var med ett unntak opprettet etter at foreldre hadde tatt kontakt med skolen. Det er svært uheldig dersom skolen oppretter aktivitetsplaner for elever med aktive foreldre oftere enn for andre elever, da det gir risiko for forskjellsbehandling.

Notatene fra læringsmiljøutvalget viste at skolen hadde planlagt tiltak for langt flere elever enn de som hadde aktivitetsplaner. Selv om notatene var korte og stikkordspreget, inneholdt de informasjon om hvilket problem tiltakene skulle løse, hvilke tiltak skolen hadde planlagt, hvem som var ansvarlig for gjennomføring, og når

tiltakene skulle evalueres. Videre framkom det implisitt at tiltaket skulle bli gjennomført snarlig.

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at skolen skal tilpasse omfanget av opplysninger til den enkelte saken, og at planene kan være korte og skjematiske når skolen setter inn tiltak tidlig og tiltaket er enkelt og lite.

Skolens aktivitetsplaner var relativt omfattende, og skolen hadde ikke en praksis for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Kommunerevisjonen vurderer det som positivt at skolen tilsynelatende hadde en lav terskel for å sette inn tiltak, og at skolen beskrev tiltakene i notater til læringsmiljøutvalget. Innholdet i beskrivelsene tilfredsstilte på de fleste punkter lovens krav til en skriftlig plan. Vi har ikke vurdert om omfanget av opplysningene for hver enkelt elev var tilstrekkelig eller ikke. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med at skolen burde ha opprettet aktivitetsplaner for flere elever. På bakgrunn av at skolen hadde tiltak for langt flere elever, stiller Kommunerevisjonen imidlertid spørsmål ved om ikke skolen skulle ha opprettet flere aktivitetsplaner, ev. korte og skjematiske når det var tilstrekkelig.

6.3.2 Veitvet skole

a) Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt

Veitvet skole hadde ikke en samlet oversikt over hvilke elever den hadde planlagt å sette inn tiltak for. Planlagte tiltak framkom tre steder: notater fra sosialpedagogisk team, referater fra trinnmøter og aktivitetsplaner.

Tiltakene i de 18 aktivitetsplanene framsto i hovedsak som konkrete og målrettede. Det var tiltak mot flere nivåer. Det var også flere eksempler på tiltak i sosialpedagogisk team og referater fra trinnmøter som virket konkrete og målrettede. Det var også eksempler på at skolen hadde involvert andre hjelpeinstanser, som barnevernet og BUP. Skolens oppfølging av tiltakene var imidlertid mangelfull. I åtte av 13 pågående aktivitetsplaner hadde det gått mange måneder siden skolen hadde satt inn tiltak.

I notatene fra sosialpedagogisk team framkom det ulike tiltak for 78 av de 103 aktuelle elevene. For 10 av elevene framkom ikke skolens tiltak. For ytterligere 15 elever var ikke tiltakene konkretisert utover notater som «følges opp» eller «ha fokus».

For 28 av elevene indikerte skolens siste notat fra sosialpedagogisk møte at eleven hadde fått det bedre. For de resterende 75 elevene indikerte skolens siste notat i saken at eleven ikke hadde fått det bedre. For flere av disse «uløste» sakene forelå det ikke notater i teamet siden høsten 2019, jf. kapittel 5.2.2.

Kommunerevisjonen mener det er svært alvorlig at lærerne som skulle iverksette tiltak for elever, ikke hadde fått god nok informasjon om hva de skulle gjøre. Videre er det alvorlig at skolen ikke hadde dokumentert sin oppfølging av elevene i sosialpedagogisk team. Det var også flere tilfeller hvor skolens tiltak ikke var konkretisert utover «ekstra oppfølging» eller «ha fokus».

Plikten til å sette inn egnede tiltak gjelder for alle elevene skolen har kjennskap til at ikke har det trygt og godt. Dette er viktig for elevene det gjelder, og det er viktig for å forebygge kompliserte mobbesaker.

b) Skriftlig plan

Veitvet skole hadde 18 aktivitetsplaner, som med få unntak tilfredstilte lovens krav til innhold. Dokumentasjonen indikerte at de fleste av aktivitetsplanene hadde blitt opprettet etter at foreldre hadde tatt kontakt. Skolen opplyste at den hadde tatt initiativ til å opprette planene, selv om det ikke forekom av dokumentasjonen. Det er svært uheldig dersom skolen oppretter aktivitetsplaner for elever med aktive foreldre oftere enn for andre elever, da det gir risiko for forskjellsbehandling.

Veitvet skole hadde også relativt omfattende aktivitetsplaner, og skolen hadde ikke praksis for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Notatene i sosialpedagogisk team og referater fra trinnmøtene inneholdt i varierende grad beskrivelse av elevens problem og, i mindre grad, eksempler på planlagte tiltak. For konkrete tiltak som møte med foreldre eller samtale med eleven framgikk det hvem som var ansvarlig for gjennomføring. Notatene og referatene inneholdt ikke informasjon om når tiltakene skulle bli gjennomført eller evaluert. Kommunerevisjonens vurdering er at både notatene og referatene bidro til skriftliggjøring av enkelte av skolens tiltak, men informasjonen var mangelfull og ikke oppdatert. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med at skolen burde ha opprettet aktivitetsplaner for flere elever. På bakgrunn av at skolen hadde tiltak for langt flere elever, stiller imidlertid Kommunerevisjonen spørsmål om ikke skolen skulle ha opprettet flere aktivitetsplaner, ev. korte og skjematiske når det var tilstrekkelig.

7. Skolenes dokumentasjon av aktivitetsplikten

7.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Skolene skal dokumentere hvordan de følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Denne dokumentasjonen vil omhandle grupper av elever eller hele skolen. For de andre delpliktene i aktivitetsplanen skal skolen dokumentere hva den gjør i enkeltsaker.

7.2 Faktabeskrivelse

Faktabeskrivelse i de foregående kapitlene viser at:

- Begge skolene hadde skriftlige planer for inspeksjon.
- Kommunerevisjonen har sett eksempler på logger fra Veitvet skole som viste eksempler på lærernes kontakt med elevene i perioden det var hjemmeundervisning våren 2020. Slemdal skole hadde ikke det.
- Slemdal skole hadde oversikt over varsler til rektor i notater i læringsmiljøutvalget.
- Veitvet skole hadde ikke en samlet oversikt over varsler til rektor.
- Begge skoler dokumenterte undersøkelser og planlagte tiltak i elevenes aktivitetsplaner. Slemdals oppfølging av elevene og vurdering av tiltakene framkom av notater i læringsmiljøutvalget. Rektor opplyste om at skolen hadde flere tiltak enn det som framkom av notatene.
- Slemdal skole dokumenterte øvrige undersøkelser i notater i læringsmiljøutvalget.
- Veitvet skole dokumenterte sin oppfølging av enkeltsaker delvis i notater fra sosialpedagogisk team, delvis i referater fra trinnmøter og delvis i noen aktivitetsplaner. Som det framgår av forrige kapittel, framkom ikke skolens oppfølging av de fleste elevene behandlet av sosialpedagogisk team. Det var heller ikke tydelig hvilke av de planlagte tiltakene som hadde blitt gjennomført. Det samme gjaldt 8 av 13 pågående aktivitetsplaner, hvor det hadde gått mange måneder siden sist dokumenterte tiltak. Referatene fra trinnmøtene inneholdt dokumentert oppfølging av enkelte elever. De var imidlertid ikke strukturert slik at det var mulig å følge hvordan skolen hadde fulgt opp elevene. Det forelå videre ikke referater fra 2., 3. og 7. trinn.
- Veitvet skole hadde noen dokumenterte undersøkelser i sosialpedagogisk team og referater fra møter på trinnene. Vi ba om tilgang til referater for møter fra alle trinn, og fikk for 1., 4., 5., 6., 8., 9. og 10. trinn.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge skolene dokumenterte hvordan de planla å følge med på elevene ved inspeksjon. Veitvet skole hadde også logger for lærernes kontakt med elevene da det var hjemmeundervisning våren 2020.

Slemdal skole dokumenterte i stor grad hva den gjorde for å oppfylle aktivitetsplikten, men hadde et forbedringspotensial med hensyn til å dokumentere alle tiltak rettet mot enkeltelever.

Veitvet skole hadde mangelfull dokumentasjon av sin oppfølging av enkeltsaker. Som det framgår av forrige kapittel, var det i mange tilfeller ikke mulig å se om skolen hadde planlagt tiltak, evaluert virkningen av tiltakene eller fulgt opp med nye tiltak. Den

manglende dokumentasjonen betyr at sakene på Veitvet skole ikke var etterprøvbare, og at det ikke var tilgjengelig informasjon til elever og foreldre som viste at skolen tok sakene seriøst. Dokumentasjon er viktig ved en eventuell klage til Statsforvalteren.

8. Skolenes informasjon til foreldre og elever

8.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal informere elever og foresatte om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A.

Skolens informasjon til foreldre og elever er en forutsetning for at de skal kunne ta stilling til om skolen gjør det den skal gjøre.

8.2 Faktabeskrivelse

8.2.1 Slemdal skole

Slemdal skole hadde informasjon på sine nettsider om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Nettsiden viste til de sentrale lovbestemmelsene. Den opplyste videre om at foreldre kunne ta kontakt med skolen, om klageadgangen til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) og om kommunens mobbeombud. Tilsvarende informasjon fantes på alle Oslo-skolenes nettsider. Skolens nettside inneholdt en lenke til og en kort oppsummering av skolens handlingsplan og skolens forebyggende arbeid.

Skolen hadde gitt informasjon til foresatte i foreldremøter. Vi har sett presentasjonene for tredje til sjette trinn. De handlet i stor grad om skolemiljø og hvordan de foresatte kan bidra til skolens forebyggende arbeid. Presentasjonene formidlet deler av skolens elevsyn. Eksempler var at «barn vil hvis de kan», og at «barn ikke er vanskelige, men kan ha det vanskelig». Det var også lagt opp til en workshop om elevenes trivsel og tilhørighet. Skolen hadde videre arrangert en temakveld om nettvett for elever og foreldre på alle trinn, en temakveld for foresatte på første trinn om førsteklassingens følelser og en temakveld om vennskap og inkludering. Skolens psykolog var ansvarlig for organisering og gjennomføring av de delene av foreldremøtene som omhandlet skolemiljø.

Høsten 2020 hadde skolen av smittevernhensyn foreldremøter for hver klasse i stedet for hele trinn. Skolen hadde ifølge rektor da ikke informert om rettighetene i kapittel 9 A.

8.2.2 Veitvet skole

Veitvet skole hadde samme informasjon på sine nettsider om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som Slemdal skole. Nettsidene inneholdt også lenker til sosial læreplan, handlingsplan mot krenkelser, handlingsplan mot mobbing, fadderordningen og trivselslederprogrammet. *Veitvet skoles handlingsplan for et godt og trygt skolemiljø* var ikke tilgjengelig på skolens nettsider. Som det framgår av kapittel 3.3, var ikke disse planene oppdaterte.

Skolen hadde en skriftlig rutine for foreldremøter hvor det framgikk at klassemiljø skulle være tema på møtet. Det framgikk også at den enkelte lærer burde vurdere behov for tolk. Skolen informerte om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø på årlige foreldremøter. Presentasjonen omfattet informasjon om aktivitetsplikten, at skolen skulle undersøke saken og lage en aktivitetsplan. Det sto også at handlingsplan for et godt og trygt skolemiljø lå på skolens nettsider. Det gjorde den ikke. Presentasjonen informerte videre om klagerett til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren). Presentasjonen inneholdt ikke informasjon om skolens forebyggende arbeid.

Høsten 2020 hadde skolen av smittevernhensyn bare foreldremøter for første trinn. Skolen hadde også hengt opp en plakat utarbeidet av Utdanningsdirektoratet som informerte elevene om at de kunne si fra til en voksen dersom de ikke har det bra. Plakaten informerte også om klagerett til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren), og viste til nettsiden nullmobbing.no.

Skolen hadde ikke informert skriftlig på andre språk enn norsk. Ifølge rektor brukte skolen tolk på foreldremøter.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge skoler hadde gitt informasjon til foreldre og elever om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A.

9. Informasjonssikkerhet og tilgang til personopplysninger

I dette kapitlet undersøker vi om skolene har vurdert risikoen for at personer uten tjenstlig behov har tilgang til opplysningene, og skolenes oversikt over hvem som har tilgang. Vi undersøker videre om Utdanningsetatens administrasjon har gjort risikovurderinger av og ivaretatt informasjonssikkerheten ved skolenes varsling til skoleeier i alvorlige saker og når en ansatt kan ha krenket en elev.

9.1 Revisjonskriterier

- Tilgangen til personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- Utdanningsetaten skal sikre en tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved oversendelsen av saker med personopplysninger hvor skolen skal varsle skoleeier.

Skolene behandler personopplysninger som kan være sensitive i forbindelse med aktivitetsplikten. Opplæringsloven gir skolen både rett og plikt til å behandle disse personopplysningene. De ansattes tilgang til opplysningene skal være i samsvar med tjenstlig behov.

9.2 Faktabeskrivelse

Kommunerevisjonen baserer det følgende på en gjennomgang av skolenes dokumentasjon og opplysninger gitt i intervju og i skriftlige redegjørelser.

9.2.1 Slemdal skole

Slemdal skole hadde en skriftlig rutine for håndtering av aktivitetsplaner. Rutinen var opprettet 10. september 2020. Ifølge rutinen skulle bare kontaktlærers nærmeste leder og rektor ha tilgang til elevenes aktivitetsplaner. Elevens kontaktlærer skulle være med og skrive planen, men hadde bare tilgang via nærmeste leder. Det framgikk videre at andre ansatte med behov for informasjon skulle få muntlig informasjon i møter.

Aktivitetsplanene med fullt navn var arkivert i «sikker sone» i det digitale arkivsystemet Websak. Det framgikk av skolens rutine for håndtering av aktivitetsplaner at skolen vurderte risikoen for at uvedkommende skulle få tilgang til elevens aktivitetsplaner, som lav. Skolen hadde skriftlige føringer om at notater i læringsmiljøutvalget også skulle registreres i Websak. Ifølge rutinen og opplysninger fra skolen hadde ledelsen og tre personer i administrasjonen tilgang til opplysningene i Websak. Det framgikk av rutinen at skolen skulle gjennomgå tilgangene jevnlig, og at Websak logget hvem som hadde vært inne. Utdanningsadministrasjonen ga teknisk tilgang til brukere i Websak, etter at rektor hadde sendt søknad.

9.2.2 Veitvet skole

Veitvet skole hadde ikke skriftlige rutiner for tildeling av tilgang til aktivitetsplaner eller referater fra sosialpedagogisk team. Skolen opplyste at rektor hadde ansvar for å gi tilganger. Skolen hadde ikke en skriftlig risikovurdering av om ansatte uten tjenstlig behov kunne få tilgang til aktivitetsplanene eller referatene fra sosialpedagogisk team.

Alle lærere hadde tilgang til elevenes aktivitetsplaner for sin avdeling. Avdelingene var småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomsskoletrinnet. Skolen hadde formidlet

skriftlige føringer til ansatte per e-post i oktober 2018 og september 2020 om hvordan de skulle opprette aktivitetsplaner. Fra oktober 2018 til september 2020 skulle aktivitetsplaner lagres på skolens fellesområde, hvor skolens ledelse og sosiallærere hadde tilgang. Våren 2020 besluttet skolen å legge aktivitetsplan og logg for hendelser i delte mapper i skytjenesten Teams. Skolen opplyste om at alle lærerne på avdelingen hadde tilgang. Ifølge skolen skulle tilgjengeligheten i Teams bidra til at skolens ansatte fikk eierskap til aktivitetsplanen, og at alle ansatte kunne loggføre aktiviteter.

Alle lærere hadde også tilgang til referater fra møter på trinnene om skolemiljø for sin avdeling. Disse var ifølge skolen tilgjengelig i delte mapper på Teams.

Ifølge skolen var aktivitetsplanene og referater fra møter på trinnene om skolemiljø som var lagret på fellesmapper og i Teams, anonyme. Skolen oppga at de ble anonymisert ved å erstatte elevens navn med initialer og trinn. Kommunerevisjonens gjennomgang viste noen av planene inneholdt elevens fornavn.

Skolen arkiverte aktivitetsplaner med fullt navn i det digitale arkivsystemet Websak. Utdanningsadministrasjonen ga teknisk tilgang til brukere, etter at rektor hadde sendt søknad. Skolen hadde ikke en skriftlig oversikt over hvem som hadde tilgang, men opplyste at skolens tre sosiallærere og alle ansatte i administrasjonen og ledelsen hadde tilgang. Det samme gjaldt tilgangen til notater fra sosialpedagogisk team.

9.2.3 Utdanningsetaten

Utdanningsetaten hadde ikke en skriftlig risikovurdering knyttet til ivaretagelse av personopplysninger i skolens oversendelse av varslere til etaten. Etaten oppga at den planla å gjøre en skriftlig risikovurdering av gjeldende varslingsrutine, herunder vurdere behovet for å justere rutinen.

Etaten oppga at skolene skulle bruke en egen e-postmal for varslere til skoleeier. Denne lå tilgjengelig på etatens intranett. Malen hadde fire punkter som skolen skulle inkludere informasjon om: navnet på den som meldte, hvilken skole varselet gjaldt, om meldingen gjaldt en ansatt ved skolen, eller om meldingen gjaldt en annen type alvorlig tilfelle. Videre sto det at de riktige ansatte i Utdanningsadministrasjonen ville ta kontakt med skolen for nærmere oppfølging.

Det framkom også av malen at «personensitive og andre identifiserende opplysninger» ikke skulle sendes per e-post. Utdanningsetaten oppga at personvern og informasjonssikkerhet hadde vært et grunnleggende hensyn ved utarbeidelsen av malen.

Utdanningsetaten oppga at den erfarte at e-postene fra skolene ikke inneholdt elevenes navn, og at saksbeskrivelsene som oftest var svært kortfattede. I noen tilfeller inneholdt imidlertid saksbeskrivelsene ifølge etaten opplysninger om for eksempel skolebytte, utenlandsopphold eller samarbeid med spesialskole/kompetanseenhet, kombinert med elevens trinntilhørighet. Etaten hadde ikke ført oversikt over disse eksemplene.

I sakene der det var behov for utfyllende informasjon, ble dette ifølge etaten innhentet muntlig per telefon eller i møte mellom skolen og aktuell direktør i etaten. Utfyllende informasjon kunne også sendes via Websak. Etaten oppga også at alle innkomne varslere ble loggført i Websak med tilgangskode «SK-S skjermet – strengt skjermet». Det innebar at kun saksbehandler og den aktuelle skoledirektøren hadde tilgang til varslingsloggene.

9.3 Kommunerevisjonens vurderinger

9.3.1 Slemdal skole

Slemdal skole hadde en skriftlig rutine som begrenset tilgangen til personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt og som ga oversikt over hvem som hadde tilgang. Skolen hadde vurdert risikoen for at personer uten tjenstlig behov fikk tilgang til opplysningene. Slemdal skole hadde ikke lagt til rette for at lærere som hadde elever med aktivitetsplaner, fikk tilgang til den skriftlige planen. De hadde heller ikke tilgang til notatene i læringsmiljøutvalget. Det ga risiko for at lærerne med tjenstlig behov ikke ville gi den planlagte oppfølgingen til elevene. Skolen reduserte imidlertid risikoen ved å informere lærerne muntlig om de planlagte tiltakene.

9.3.2 Veitvet skole

Veitvet skole hadde ikke en skriftlig oversikt over hvem som hadde tilgang til personopplysningene, men viste muntlig til hvem som hadde det. Mangelen på skriftlighet gjorde systemet mindre etterprøvbart. Skolen hadde ikke vurdert risikoen for at uvedkommende kunne få tilgang. Det ga risiko for dårlig styring av informasjonssikkerheten og for at personopplysninger kunne komme på avveie.

Skolen hadde sikret at lærere med tjenstlig behov hadde tilgang til aktivitetsplaner og referater fra trinnmøter. Det bidro til at de kunne følge opp de planlagte tiltakene for eleven. Ingen lærere hadde tilgang til notater fra sosialpedagogisk team. Rektor har videre opplyst at lærerne ikke hadde fått god nok informasjon om tiltakene de skulle gjennomføre. Begge deler har sannsynligvis bidratt til at ikke alle tiltakene ble gjennomført.

Initialer og trinntilhørighet er indirekte identifiserbare personopplysninger. Mange ansatte hadde tilgang til opplysningene, uten at skolen hadde vurdert om alle faktisk hadde tjenstlig behov for tilgang.

9.3.3 Utdanningsetaten

Utdanningsetaten manglet en skriftlig risikovurdering av om personopplysninger i skolenes oversendelse av varsler til etaten kunne komme på avveie. Det ga risiko for at tiltakene etaten hadde for å hindre dette, ikke var de mest hensiktsmessige.

Etaten hadde lagt opp til at skolene skulle sende varsler om alvorlige saker per e-post. I henhold til føringene på etatens intranettsider skulle ikke skolene oppgi personopplysninger i e-posten. Etaten opplyste at det likevel hadde skjedd. Etatens praksis viser at personopplysninger som kan være sensitive, i enkelte tilfeller hadde blitt sendt per e-post, noe som ga en risiko for at de kunne komme på avveie.

10. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

10.1 Konklusjoner

Samlet konklusjon

Undersøkelsen viser at Slemdal skole arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging, og at skolen i stor grad fulgte med på og fanget opp elever som opplevde krenkelser som mobbing og vold.

Undersøkelsen viser videre at Veitvet skole i liten grad arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging, noe som ga risiko for at den ikke ville fange opp elever som ble mobbet. Veitvet skoles oppfølging av elever som ikke hadde et trygt og godt skolemiljø var ikke tilfredsstillende.

Iverksatte skolene forebyggende tiltak?

Slemdal skole arbeidet kontinuerlig og systematisk med forebygging.

Veitvet skole arbeidet i liten grad kontinuerlig og systematisk med forebygging. Skolen manglet oppdaterte skriftlige planer for skolemiljøet som konkretiserte mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen. Det var i stor grad opp til lærerne på hvert enkelt trinn hvordan de jobbet med skolemiljøet. Skolen hadde lagt opp til at sosiallærerne skulle bringe informasjon og varsler fra trinnmøtene til ledelsen. Skolen manglet imidlertid et system for å systematisere og ivareta informasjonen fra varsler og kartlegginger.

Skolen hadde ikke rutiner eller føringer for hvordan og hvor ofte de skulle kartlegge skolemiljøet. Dette ble derfor gjort på ulikt vis på de ulike trinnene, blant annet gjennom elevsamtaler og spørreundersøkelser. Den ulike praksisen ga risiko for at skolen ikke ville fange opp utfordringer på alle trinn.

Veitvet skole hadde samtidig flere tiltak som kunne virke forebyggende mot mobbing og vold, blant annet tiltak for å skape gode klassemiljø.

Fulgte ansatte med og fanget opp elever som opplever krenkelser som mobbing og vold?

Begge skolene hadde skriftlige føringer om at lærerne skulle følge med på hvordan elevene hadde det. Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene fulgte med på dette både ved ordinær skole og da det var hjemmeundervisning våren 2020.

Grep ansatte inn mot krenkelser som mobbing og vold?

Undersøkelsen tyder på at ansatte på begge skolene, der det var mulig, grep inn i situasjoner hvor elever ble krenket fysisk eller verbalt. Ansatte på begge skolene opplevde imidlertid at det var vanskelig å gripe inn mot vold og utagering, og etterlyste opplæring.

Varslet ansatte rektor?

Slemdal skole hadde lagt til rette for at de ansatte skulle varsle rektor ved mistanke om at en elev ikke hadde et godt skolemiljø, både gjennom skriftlige føringer og oppfordringer på fellesmøter. Spørreundersøkelsen og intervjuer med lærere tyder på

at de hadde lav terskel for å varsle ledelsen. Lærere ga i intervju uttrykk for at de opplevde at ledelsen tok tak i varslene.

På Veitvet skole var det stor risiko for at mistanker om at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø, ikke ville nå rektor. Dersom rektor ikke fikk beskjed, var det også risiko for manglende systematikk i skolens oppfølging.

Igangsatte skolene undersøkelser og satte inn inn egnede tiltak der det var nødvendig?

Slemdal skoles praksis tyder på at skolens læringsmiljøutvalg snarest iverksatte undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke hadde et trygt og godt skolemiljø.

Veitvet skoles undersøkelser i sosialpedagogisk team var av varierende kvalitet. Notatene var imidlertid ikke oppdaterte, slik at det ikke framgikk om skolen hadde undersøkt utviklingen av elevenes situasjon. Det tyder på at det kunne ta tid før undersøkelser ble iverksatt.

Skolene skal opprette skriftlige aktivitetsplaner når de setter inn tiltak rettet mot elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Begge skolene hadde hovedsakelig tilfredsstillende undersøkelser for elever som hadde aktivitetsplaner. Dokumentasjonen indikerte at begge skoler hørte involverte elever, der det var relevant. Skolenes aktivitetsplaner var i stor grad opprettet etter at foreldre hadde tatt kontakt med skolen. Det er svært uheldig dersom skolene oppretter aktivitetsplaner for elever med aktive foreldre oftere enn for andre elever, da det gir risiko for forskjellsbehandling.

Slemdal skole hadde planlagt tiltak for alle elevene i læringsmiljøutvalgets oversikt og for alle elevene med aktivitetsplaner. Skolen hadde en samlet oversikt i læringsmiljøutvalget. Tiltakene framsto i hovedsak som målrettede og konkrete. Skolen hadde videre et system for å evaluere om tiltakene virket, følge opp tiltakene og endre dem ved behov. Undersøkelsen viste at skolen, med to unntak, hadde fulgt opp elevene helt til skolen vurderte at de hadde det bra.

Veitvet skole hadde ikke en samlet oversikt over hvilke elever den hadde planlagt å sette inn tiltak for. Tiltakene i de 18 aktivitetsplanene framsto i hovedsak som konkrete og målrettede. Det var også flere eksempler på tiltak i sosialpedagogisk team og referater fra trinnmøter som virket konkrete og målrettede. Skolens oppfølging av tiltakene var imidlertid mangelfull. Kommunerevisjonen mener det er svært alvorlig at lærerne som skulle iverksette tiltak for elever, ikke hadde fått god nok informasjon om hva de skulle gjøre. Videre er det alvorlig at skolen ikke hadde dokumentert sin oppfølging av elevene i sosialpedagogisk team.

Begge skoler hadde relativt omfattende aktivitetsplaner i de tilfellene slike planer ble opprettet, men hadde ikke praksis for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Slemdal skole hadde notater som på de fleste punkter tilfredsstilte lovens krav til skriftlig plan. Veitvet skole hadde også notater om noen av skolens tiltak, men informasjonen var mangelfull og ikke oppdatert. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med at skolene burde ha opprettet aktivitetsplaner for flere elever. På bakgrunn av at skolene hadde tiltak for langt flere elever, stiller imidlertid

Kommunerevisjonen spørsmål om ikke skolene skulle ha opprettet flere aktivitetsplaner, ev. korte og skjematiske når det var tilstrekkelig.

Dokumenterte skolene gjennomførte tiltak?

Begge skolene dokumenterte hvordan de planla å følge med på elevene ved inspeksjon.

Slemdal skole dokumenterte i stor grad hva den gjorde for å oppfylle aktivitetsplikten, men hadde et forbedringspotensial med hensyn til å dokumentere alle tiltak rettet mot enkeltelever.

Veitvet skole hadde mangelfull dokumentasjon av sin oppfølging av enkeltsaker. Det var i mange tilfeller ikke mulig å se om skolen hadde planlagt tiltak, evaluert virkningen av tiltakene eller fulgt opp med nye tiltak. Den manglende dokumentasjonen betyr at sakene på Veitvet skole ikke var etterprøvbare, og at det ikke var tilgjengelig informasjon til elever og foreldre som viste at skolen tok sakene seriøst.

Informasjonssikkerhet og tilgang til personopplysninger

Kommunerevisjonen har også undersøkt om tilgang til personopplysninger på skolene var i samsvar med tjenstlig behov og ivaretagelse av informasjonssikkerheten når rektor skal varsle skoleeier om alvorlige tilfeller eller krenkelser utført av en ansatt ved skolen.

Slemdal skole hadde ikke lagt til rette for at lærere som hadde elever med aktivitetsplaner, fikk tilgang til den skriftlige planen. De hadde heller ikke tilgang til notatene i læringsmiljøutvalget. Det ga risiko for at lærerne med tjenstlig behov ikke ville gi den planlagte oppfølgingen til elevene. Skolen reduserte imidlertid risikoen ved å informere lærerne muntlig om de planlagte tiltakene.

Veitvet skole hadde sikret at lærere med tjenstlig behov hadde tilgang til aktivitetsplaner og referater fra trinnmøter. Disse dokumentene inneholdt imidlertid personopplysninger, og skolen hadde ikke vurdert om alle med tilgang faktisk hadde tjenstlig behov. Skolen hadde ikke vurdert risikoen for at uvedkommende kunne få tilgang. Det ga risiko for dårlig styring av informasjonssikkerheten og for at personopplysninger kunne komme på avveie.

Utdanningsetaten manglet en skriftlig risikovurdering av om personopplysninger i skolens oversendelse av varsler til etaten kunne komme på avveie. Det ga risiko for at tiltakene etaten hadde for å hindre dette, ikke var de mest hensiktsmessige.

Etaten hadde lagt opp til at skolene skulle sende varsler om alvorlige saker per e-post. Etatens praksis viser at personopplysninger som kan være sensitive, i enkelte tilfeller hadde blitt sendt per e-post, noe som ga en risiko for at de kunne komme på avveie.

10.2 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsens funn har Kommunerevisjonen anbefalinger til Slemdal skole, Veitvet skole og Utdanningsetaten.

Slemdal skole bør

- iverksette tiltak for i større grad å dokumentere alle tiltak rettet mot enkeltelever
- vurdere om alle lærere med tjenstlig behov for tilgang til informasjon om skolens planlagte tiltak for elever, har tilgang.

Veitvet skole bør

- iverksette tiltak slik at det forebyggende arbeidet kan bli mer systematisk
- opprette skriftlige planer for skolemiljøet med konkrete mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen
- legge til rette for at lærere varsler rektor ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- opprette et system for å systematisere og ivareta informasjon fra varsler og kartlegginger, slik at rektor får en overordnet oversikt over hvordan elevene på skolen har det
- sikre at skolen dokumenterer
 - undersøkelser av om elevene har et trygt og godt skolemiljø, herunder om den hører involverte elever
 - at den setter inn egnede tiltak for alle elever som opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø
 - vurderinger av tiltakenes virkning
- iverksette tiltak for å sikre at tilgang til personopplysninger er i samsvar med tjenstlig behov

Begge skoler bør

- vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner
- vurdere tiltak for å gjøre ansatte tryggere i håndtering av vold og mulig nødretts-/nødvergesituasjoner

Utdanningsetaten bør

- gjøre en skriftlig risikovurdering knyttet til ivaretagelse av personopplysninger i skolenes oversendelse av varsler til etaten
- vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner

11. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte rapport til uttalelse 13. januar 2021 til byråden for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten, Slemdal skole og Veitvet skole. Utdanningsetaten sendte en samlet uttalelse for etaten og skolene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg fire og fem.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

11.1 Byråden for oppvekst og kunnskap

11.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden er glad for at Kommunerevisjonen har gjort et grundig arbeid med undersøkelsen av skolenes arbeid mot mobbing og vold. Dette arbeidet står sentralt i skolenes utviklingsarbeid, og et godt arbeid her er avgjørende for at en skole skal lykkes på alle andre områder i skolen. Et trygt og godt læringsmiljø er viktig både for læring og trivsel, skriver byråden.

Byråden skriver at alle kildene og dataene i rapporten er viktige. Byråden etterlyser samtidig intervjuer med elever og foreldre. Byråden skriver at det er viktig å få inn elevstemmen i saker som omhandler barn og unge, og at Elevundersøkelsen som eneste kilde ikke er tilstrekkelig. Byråden etterlyser også en kontroll av om foreldre faktisk får informasjon om skolemiljøet.

Byråden har ikke innvendinger mot revisjonskriteriene. Byråden poengterer at det er svært mange kriterier, noe som gjør det vanskelig å sette seg inn i alle. Hun anerkjenner samtidig at det er omfattende rettskilder på området.

Videre skriver byråden at hun ikke har noen merknad til konklusjonen i undersøkelsen. Hun vil sikre at disse fører til oppfølging og læring, både for skolene og Utdanningsetaten.

Byråden skriver også at rapporten viser at det er store ulikheter i både antall mobbe- og voldssaker, hvordan skolene tilnærmer seg ulike saker og hvilken systematikk de har i arbeidet. Byråden skriver at det ser ut til å være mye å gå på for å få en enhetlig og kvalitativ god nok praksis.

Byråden varslar at hun vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger i styringsdialogen med Utdanningsetaten etter bystyrets behandling.

Byråden poengterer at undersøkelsen er gjennomført på to skoler med ulikt elevgrunnlag og sosioøkonomisk bakgrunn, og at dette fører til svært forskjellige resultater. Byråden tar videre opp at dersom Kommunerevisjonen hadde undersøkt en skole som ligger på gjennomsnitt i antall mobbe- og voldssaker, så ville rapporten totalt sett gitt et mer nyansert bilde av situasjonen i Osloskolen. Det ville ha bidratt til at rapporten hadde vært lettere å bruke for læring på andre skoler.

11.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varsler tiltak som er relevante for rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Byråden har flere kommentarer til rapporten. Kommunerevisjonen er enig i at intervjuer med elever ville ha gitt rapporten et bredere datagrunnlag. Kommunerevisjonen viser til vedlegg 2, hvor det framgår at gruppeintervjuer med elever ble avlyst på grunn av smittevern hensyn. Elevenes stemme kommer til uttrykk gjennom andre kilder om hvordan elevene hadde det på skolene, herunder Elevundersøkelsen og kartlegginger av skolemiljøet gjennomført av skolene.

Byråden etterlyser også intervjuer med foreldre. Kommunerevisjonen har vært i kontakt med foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved begge skolene. Kommunerevisjonen vurderte at ytterligere datainnhenting fra foresatte innenfor budsjettammene for undersøkelsen ville være krevende på grunn av smittevern hensyn og ikke strengt tatt nødvendig. Utdanningsdirektoratets årlige foreldreundersøkelse, som blir gjennomført i regi av Utdanningsetaten, ble på grunn av koronapandemien heller ikke gjennomført i 2020. Kommunerevisjonen legger for øvrig til grunn at brukerkommunikasjon, herunder innhenting av synspunkter fra elever og foresatte, er en viktig aktivitet for skolene og skoleeier.

Byråden etterlyser kontroll av om foresatte faktisk får informasjon om skolemiljøet. Kommunerevisjonen viser til kapittel 8, hvor det blant annet framgår at informasjon er gitt på foreldremøter og er tilgjengelig på skolenes nettsider.

Kommunerevisjonen er enig i at det er mange kriterier og viser til vedlegg 1, hvor bakgrunnen for kriteriene er beskrevet. De er i stor grad tatt fra opplæringsloven kapittel 9 A, som stiller flere detaljerte krav til skolenes arbeid med skolemiljøet.

Kommunerevisjonen påpeker at ulikt elevgrunnlag ikke nødvendigvis fører til ulike resultater når det gjelder elevens trivsel. Som det framgår av kapittel 2.3, har Slemdal skole snudd en negativ trend fra 2016 fram til i dag. Undersøkelsen avdekker at det var store forskjeller i de to skolenes forebyggende arbeid, noe som kan ha bidratt til ulike resultater.

Byråden kommenterer at det ville gitt et mer nyansert bilde av situasjonen i Osloskolen dersom Kommunerevisjonen også hadde undersøkt en mer gjennomsnittlig skole med tanke på antall mobbe- og voldssaker. Som det framgår av vedlegg 2, valgte vi de to skolene målrettet for å kunne undersøke en skole med lite mobbing og en med mye mobbing. Bakgrunnen for valget var å belyse forskjeller i måtene skolene jobbet med skolemiljø på, og dermed si noe om god praksis på området. Selv om skolene er atypiske, kan de undersøkte forholdene være relevante for andre skolars arbeid med skolemiljø. Etter Kommunerevisjonens vurdering gir rapporten grunnlag for at både Utdanningsadministrasjonen og andre skoler kan vurdere om den inneholder læringspunkter også for dem.

11.2 Utdanningsetaten

11.2.1 Utdanningsetatens uttalelse

Utdanningsetaten sendte en samlet uttalelse på vegne av Utdanningsadministrasjonen, Slemdal skole og Veitvet skole. Utdanningsetaten har ikke innvendinger til revisjonskriteriene eller metodene som er benyttet. Både etaten og de to skolene opplever rapporten som nyttig.

Utdanningsetaten har en innvending mot Kommunerevisjonens anbefaling om at skolene bør vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Etaten skriver at den på bakgrunn av tre tilsyn fra Statsforvalteren i Oslo og Viken vil revidere malen for aktivitetsplan. Den nye malen skal legge opp til at skolene blant annet tar inn en konkret problembeskrivelse med eksempler, skrive om hvilke undersøkelser de har foretatt, gjengir hva eleven har uttalt, tar inn vurderingen av elevens beste, og deretter angir tiltak på individ-, klasse- og skolenivå. I den sammenheng mener Utdanningsetaten at et fokus på korte aktivitetsplaner ikke er forenlig med målet om at skolene skal gjøre og dokumentere alt opplæringsloven § 9 A-4 krever.

Utdanningsetaten vurderer rapportens oppbygning og språkbruk i hovedsak som god. Slemdal skole påpeker at bruken av preteritum for uinnvidde lesere kan gi inntrykk av at skolen ikke lenger gjør det Kommunerevisjonen har sett.

Veitvet skole opplever i noen sammenhenger at mandatet for noen av funksjonene ved skolen, møtegrupper og interne dokumenter er blitt feiltolket eller tillagt roller og hensikter som skolen ikke legger i de samme funksjonene. På spørsmål om hva konkret skolen mener har blitt feiltolket, viser skolen til prosessen og møtestrukturen knyttet til behandling av elevsaker. Skolen skriver at den behandler elevsaker i sosialpedagogisk team, hvor saker meldes inn via sosiallærer eller avdelingsleder. Skolen skriver videre at det i Kommunerevisjonens rapport anføres som en utelatelse at elever ikke deltok i dette møtet for å belyse sin sak, jf. kapittel 5.3. Skolen opplyser at elever aldri deltar i dette møtet, og at elevstemmen høres i «én til én»-samtaler med kontaktlærer, sosiallærer eller avdelingsleder. Skolen skriver videre at den endret struktur på referatføringen i sosialpedagogisk team høsten 2019, og like etter gjorde koronapandemien at møtene ble gjennomført i en annen form.

Utdanningsetaten melder at den i løpet av våren 2021 vil

- erstatte dagens løsning hvor rektor varslers koleeier i alvorlige tilfeller på e-post. Etaten tar sikte på å ta i bruk en skjematisk løsning der varslene kommer direkte til sikker sone i Websak.
- utarbeide en skriftlig risikovurdering av nytt og gammelt varslingsystem.
- oppdatere veiledninger og maler, og utarbeide ny mal for aktivitetsplan. Etaten vil presisere hva skolene skal dokumentere. Veiledningen og malene vil bli lagt ut på Tavla, i tillegg til direkte informasjon til skolene.
- utarbeide et e-læringskurs i håndtering av vold- og trusselsituasjoner.

Slemdal skole skriver at den vil følge opp alle anbefalingene, og melder at den i løpet av våren 2021 vil

- endre referatmalen i læringsmiljøutvalget, og være nøyere med å beskrive alle tiltakene.

- be om assistanse fra Utdanningsetaten om en løsning som sikrer at ansatte med tjenstlig behov for tilgang til personopplysninger i forbindelse med aktivitetsplikten, får det.
- at alle ansatte som har elever som utøver vold skal ha kurs i forebygging, sikring og tryggingstiltak (FST-kurs). Tiltaket var satt i gang januar 2021.

Veitvet skole skriver at den forholder seg til konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Det framgår at skolen er enig at den i for liten grad har dokumentert og skriftliggjort arbeidet den gjør. Den skriver at det derfor etter kriteriene ikke fremstår som tilstrekkelig med tanke på ivaretagelse av enkelteleven og dens trygghet. Skolen skriver at det samme gjelder varslingsrutiner og felles praksis.

Skolen melder til sammen 32 tiltak. Tiltakene framgår i sin helhet av vedlegg fem. Kort oppsummert melder skolen at ledelsen vil gjennomføre tiltak innenfor følgende kategorier:

- følge opp arbeidet med skolemiljø for å avdekke og følge opp flere saker
- oppdatere sine rutiner og planer
- endre praksis for aktivitetsplaner
- sette inn tiltak for å høre elever
- etterspørre kompetanseheving for håndtering av vold og mulige nødrett/nødvergesituasjoner

Veitvet skole varsler at tiltakene vil bli gjennomført i løpet av våren 2021. Nye rutiner og planer skal være klare til skolestart høsten 2021.

11.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten og skolene varsler også tiltak som er relevante for rapportens konklusjoner og anbefalinger, med unntak for at Utdanningsetaten ikke vil følge opp anbefalingen om å vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner. Bakgrunnen for anbefalingen var at begge skolene hadde relativt få og omfattende aktivitetsplaner, men samtidig hadde planlagt tiltak rettet mot skolemiljøet til langt flere elever. Som det framgår av vurderingen i kapittel seks, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om ikke skolene skulle ha opprettet flere aktivitetsplaner. Det står i vurderingen at disse eventuelt kunne være korte og skjematiske, når det er tilstrekkelig.

Denne vurderingen og anbefalingen bygger på forarbeidene til opplæringsloven kapittel 9 A. Der framgår det at aktivitetsplaner skal inneholde minimum fem punkter: det skal fremgå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. Det er ikke et formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Det framkommer videre at (Prop. 57 L (2016–2017), s. 33)

omfanget av opplysninger under hvert av punktene (...) må tilpasses den enkelte saken. I en sak der tiltak settes inn tidlig og tiltaket kanskje er ganske enkelt og lite, kan planen være kort og mer skjematisk, enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold og hvor tiltakene er sammensatte og mange.

Etter Kommunerevisjonens vurdering kan anbefalingen om at skolene kan opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner bidra til å senke skolenes terskel for å opprette

aktivitetsplaner. En forutsetning er at skolene tilpasser omfanget av opplysninger til den enkelte sak.

Statsforvalteren konkluderte i tilsyn blant annet med at skolens beskrivelse av problemet aktivitetsplanen skulle løse var for generell. En konkret beskrivelse av elevens problem, kan etter Kommunerevisjonens vurdering være forenlig med en kortfattet aktivitetsplan.

Kommunerevisjonen benytter ikke presens i beskrivelser av noe som i prinsippet kan være endret før rapporten er ferdigbehandlet. Det gjelder stort sett alle forvaltningsrevisjoner.

Angående kommentarene fra Veitvet skole, kritiserer ikke Kommunerevisjonen at elever ikke fikk delta i møter i sosialpedagogisk team for å belyse sin sak. Kommunerevisjonens vurdering i kapittel 5.3 er at skolen ikke hadde dokumentert om den hadde undersøkt utviklingen av elevenes situasjon, herunder eventuelle samtaler med elever.

Kommunerevisjonens beskrivelse av prosessen og møtestrukturen knyttet til behandling av elevsaker på Veitvet skole framkommer av kapittel 3.2.2 punkt c) og 4.2.2 punkt d). Beskrivelsen der er etter Kommunerevisjonens vurdering i samsvar med opplysninger skolen har gitt. Det framkommer at sosiallærer eller avdelingsleder skulle melde inn saker til sosialpedagogisk team. På bakgrunn av dette finner ikke Kommunerevisjonen grunn til å endre omtalen av skolens praksis.

Vedrørende Veitvet skoles utsagn om at den endret struktur på referatføringen i sosialpedagogisk team høsten 2019, vil Kommunerevisjonen presisere at Kommunerevisjonen har bedt om tilgang til alle referatene. Vurderingen i rapporten bygger på de referatene det ble gitt tilgang til.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådets årsberetning for 2018 og 2019

Byrådssak 1105/13. Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune.

Byrådssak 1070/15. Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune.

Byrådssak 1057/08. Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune.

Byrådssak 147/16 Tiltaksplan for et trygt og godt psykososialt miljø for barn og unge i Oslo og etablering av mobbeombud, behandlet av bystyret i møte 7.9.2016 (sak 227).

Utdanningsetatens årsberetninger for 2010–2019.

Utdanningsetatens årsrapport om vold og trusselhendelser mot ansatte og elever i Osloskolen for 2019.

Eksterne referanser

LOV-1999-05-21-30. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Vedlegg 8: FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller.

LOV-2018-06-15-38. Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Prop. 57. L. (2016–2018) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)

Utdanningsdirektoratet (2018). Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen. Regelverkstolkning. Tilgjengelig på

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Bruk-av-nodrett-og-andre-inngripende-tiltak/> (Besøkt 8. juni 2020).

Skoleporten (<https://skoleporten.udir.no/>).

Figuroversikt

Figur 1 Andel elever som svarte at de hadde blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere på 7. trinn på Slemdal skole, Veitvet skole og i Oslo kommune samlet i skoleårene 2016/2017 til 2019/2020.	15
---	-----------

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra opplæringslova kapittel 9 A og dens forarbeider, blant annet Prop. 57 L (2016–2017).

Problemstillingen for denne forvaltningsrevisjonen er:

- Er skolens arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser tilfredsstillende?

For å besvare problemstillingen vil det være aktuelt å undersøke om

- det iverksettes forebyggende tiltak
- ansatte faktisk følger med og fanger opp elever som opplever krenkelser som mobbing og vold
- det gripes inn hvis krenkelser som mobbing og vold avdekkes
- ansatte varsler rektor hvis de ser eller mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- det igangsettes undersøkelser og settes inn egnede tiltak der det er nødvendig
- gjennomførte tiltak dokumenteres

Vi redegjør i det følgende for revisjonskriteriene og grunnlaget for disse. Konkretisering av lovteksten er i stor grad hentet fra forarbeidene til loven, Prop. 57 L (2016–2017) og særlig kapittel 10 *merknader til lovforslagene*. Vi omtaler disse som «merkningen» i teksten under.

1.1 Kilder til revisjonskriteriene

LOV-1999-05-21-30. *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven). Vedlegg 8: FN's konvensjon om barnets rettigheter med protokoller.

LOV-2018-06-15-38. *Lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven).

LOV 1998-07-17 nr. 61. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova).

Prop. 57 L (2016–2018). *Endringer i opplæringslova og friskolelova* (skolemiljø).

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

Utdanningsdirektoratet (2018). *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen*. Regelverkstolkning. Tilgjengelig på

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Bruk-av-nodrett-og-andre-inngripende-tiltak/> (Besøkt 8. juni 2020).

Byrådssak 1105/13. *Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune*.

Byrådssak 1070/15. *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*.

Byrådssak 1057/08. *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*.

1.2 Oversikt over revisjonskriteriene

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet.
- Alle som arbeider ved skolen, skal følge med på om elevene har et godt og trygt skolemiljø.
- Alle som arbeider ved skolen, skal gripe inn mot mobbing og vold, dersom det er mulig.
- Alle som arbeider ved skolen, skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- I alvorlige tilfeller av mobbing og vold, eller når en ansatt ved skolen krenker en elev, skal rektor varsle skoleeier.
- Skolen skal snarest iverksette undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt.
- Skolen skal lage en skriftlig plan for hva som skal gjøres i hver enkelt sak. Planen skal inneholde informasjon om
 - hvilket problem tiltakene skal løse
 - hvilke tiltak skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
 - når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal sørge for å høre involverte elever i arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten.
- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.
- Skolen skal informere elever og foresatte om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A.
- Tilgangen til personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- Utdanningsetaten skal sikre en tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved oversendelsen av saker med personopplysninger hvor skolen skal varsle skoleeier.

1.3 Skolens forebyggende arbeid med skolemiljøet

1.3.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet.

1.3.2 Bakgrunn for kriteriet

Kriteriet er utledet fra opplæringslova §§ 9 A-2 og 9 A-3:

§ 9 A-2. Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

§ 9 A-3. Nulltoleranse og systematisk arbeid

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.

Et trygt og godt skolemiljø betyr blant annet at elevene skal oppleve at skolen er et trygt sted å være og ha forutsigbarhet, jf. Kunnskapsdepartementets vurdering i Prop. 57 L.

I undersøkelsen vil vi se på skolens skriftlige rutiner, praksis og dokumentasjon på området. Vi vil undersøke om skolen har konkrete mål for skolemiljøet, og om de har iverksatt tiltak for å nå målene. Vi vil videre se på om skolen evaluerer om den når målene, og eventuelt justerer rutiner og praksis på området.

Undersøkelsen vil videre se på om skolen har kartlagt utfordringer i skolemiljøet. Skolen skal ha et system for å systematisere og ivareta varsler fra ansatte til rektor om at elever ikke har et godt og trygt skolemiljø. Vi undersøker videre om skolen har interne retningslinjer for hvilke saker de ansatte skal varsle rektor om straks. I dette ligger det en forventning om at skolen har lagt til rette for at de som arbeider ved skolen, har mest mulig lik forståelse av terskelen for å melde skolemiljø saker til rektor.

Undersøkelsen vil ikke se på elevenes medvirkning i det forebyggende arbeidet, eller hvordan skolen jobber med det fysiske skolemiljøet.

I Prop. 57 L (2016–2017), heter det at «[f]orarbeidene til dagens §§ 9a 3 og 9a-4 gjelder så langt de passer: Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) og Innst. O. nr. 7 (2002–2003)». I Ot. Prp. nr. 72 (2001–2002) punkt 6.3 står følgende om systematisk arbeid:

6.3 Systematisk arbeid for å fremje helse, miljø og tryggleik for elevane: internkontroll

Etter departementet sitt syn er eit godt skolemiljø avhengig av medvitne haldningar og eit målretta, systematisk og vedvarande arbeid. Skolen er allereie i dag pålagd å føre internkontroll med skolemiljøet etter forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar, og dessutan etter arbeidsmiljølova og anna helse-, miljø- og tryggleikslovgiving.

Internkontroll inneber å omsetje krava i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartleggje utfordringane, og planleggje og iverksetje tiltak for å nå måla og handtere både daglege og ekstraordinære utfordringar. Tiltaka må gjelde heile skolemiljøet - fysisk og psykososialt, innandørs og utandørs. Verksemda må dokumentere at slike systematiske tiltak er etablerte og faktisk blir følgde opp.

I merknad til § 9 A-4 i Ot. Prp. nr. 72 (2001–2002), s. 35, står det at det kontinuerlige og systematiske arbeidet handler om forebygging:

Arbeidet skal omfatte både det fysiske og det psykososiale miljøet, og femner om alt frå reinhald til det skolen gjer for å førebyggje, oppdage og handtere mobbeprobem.

Førebyggjande tiltak kan setjast i verk både på skole- og på klasse- eller gruppenivå, og det er viktig at elevane sjølve får delta i utforminga av dette arbeidet. Departementet vil oppmode om at ein nyttar høvet til å gi ordensreglar som del av det organiserte skolemiljøarbeidet.

Skolen skal ifølge merknaden ha konkrete mål tilpasset skolens behov:

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.

Kommunerevisjonen legger til grunn at skolen har lagt til rette for at de ansatte har en «lav terskel for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 24).

Skolen skal videre dokumentere hvordan den jobber kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet. Det betyr at den skal dokumentere aktivitetene den gjennomfører, ikke bare ha skriftlige rutiner:

Formålet med internkontrollplikta er todelt: For det første tvingar denne plikta skolen til aktivt å halde seg til krava i lovverket. For det andre lettar internkontrollen arbeidet for tilsynsorganet ved at skolen dokumenterer korleis han forstår krava, og kva han faktisk gjer for å oppfylle dei. (Ot.prp. nr. 72 (2001–2002), s. 23).

Noen av Kunnskapsdepartementets vurderinger i Prop. 57 L om skolens aktivitetsplikt er også førende for det forebyggende arbeidet. Her står det blant annet at alle som arbeider ved skolen, har en plikt til å følge med på om alle elevene har det trygt og godt, jf. § 9 A-4 første ledd. Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal rektor varsles, jf. § 9 A-4 tredje ledd. Kunnskapsdepartementet presiserer at skolens retningslinjer for varsling er en del av det systematiske arbeidet (Prop. 57 L, s. 24).

Departementet forutsetter at ledelsen og de ansatte på den enkelte skole vil finne fram til gode løsninger for hvordan varsling skal skje og hvordan informasjonen i varslingene skal ivaretas. Dette handler for eksempel om å ha klare interne retningslinjer for hvilke saker som skal varsles straks, og hvilke andre intervaller eller tidspunkter skolen skal operere med. Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er en del av skolens systematiske arbeid etter forslaget til § 9 A-3.

Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune (byrådssak 1057/08) gir også skolen en føring om å dokumentere systemet for internkontroll på en måte som sikrer etterprøvbarehet, jf. punkt 2.2.

1.4 Skolens aktivitetsplikt

1.4.1 Revisjonskriterier

- Alle som arbeider ved skolen, skal følge med på om elevene har et godt og trygt skolemiljø.
- Alle som arbeider ved skolen, skal gripe inn mot mobbing og vold, dersom det er mulig.
- Alle som arbeider ved skolen, skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- I alvorlige tilfeller av mobbing og vold, eller når en ansatt ved skolen krenker en elev, skal rektor varsle skoleeier.
- Skolen skal snarest iverksette undersøkelse av saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal iverksette egnede tiltak dersom en elevs skolemiljø ikke er trygt og godt.
- Skolen skal lage en skriftlig plan for hva som skal gjøres i hver enkelt sak. Planen skal inneholde informasjon om
 - hvilket problem tiltakene skal løse
 - hvilke tiltak skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
 - når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal sørge for å høre involverte elever i arbeidet for å oppfylle aktivitetsplikten.
- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

1.4.2 Bakgrunn for kriteriene

Kriteriene er utledet fra barnekonvensjonens artikler 3 og 12 og opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Barnekonvensjonen

Artikkel 3 – Barnets beste, punkt 1:

1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Artikkel 12 - Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Opplæringsloven

§ 9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elevar har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø
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.

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

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.

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd

§ 9 A-5. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein 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 det følgende gjør Kommunerevisjonen punktvis rede for de relevante føringene for kriteriene. Kommunerevisjonen reviderer skolens arbeid på områdene, ikke hva de

ansatte gjør. Det innebærer at vi undersøker hvordan skolen har lagt til rette for at de som arbeider ved skolen, skal kunne følge de relevante lovkravene. De ansatte skal kjenne til plikten sin og ha nødvendig kompetanse for å utføre sine plikter og oppgaver. Følge-med-plikten innebærer at de ansatte skal være vare på atferd og forhold som kan indikere at en elev ikke har det trygt og godt, jf. Prop. 57 L, s. 22. Av merknaden til § 9 A-4 (s. 76) framgår det videre at de ansatte skal ha kompetanse til å gripe inn og sette inn egnede tiltak.

Det går også fram av merknaden at plikten omfatter alle som har et ansettelsesforhold til skolen eller skoleeier, inkludert vaktmester og renholdspersonale. Merknaden presiserer at det kreves mer av ansatte som er tettere på elevene og har en omsorgsrolle.

Alle som arbeider ved skolen, skal følge med om elevene har et godt og trygt skolemiljø Retten til et trygt og godt skolemiljø er gitt i § 9 A-2. Skolemiljøet refererer til hvordan eleven selv opplever å ha det på skolen, skolefritidsordning og leksehjelpetilbudet, jf. merknad til § 9 A-2. Departementet understreker i vurderingene av lovforslaget at elevens subjektive oppfatning skal ligge til grunn, jf. Prop. 57 L (2016–2017). I merknaden § 9 A-4 (s. 76) står det videre at:

Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter § 9 A-2. Å ha et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Uttrykket og rettigheten avgrenses dessuten ikke av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, SFO eller leksehjelptilbudet. At årsaken til elevens utrygghet eller mistriivsel er forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der krenkelsene typisk kan skje utenom skoletiden.

Merknaden beskriver videre plikten til «å følge med» som en forutsetning for å kunne få mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, noe som utløser de andre pliktene i § 9 A-4:

Dette innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Slik mistanke eller kjennskap utløser andre delplikter i aktivitetsplikten. Sammen med plikten til systematisk arbeid, jf. § 9 A-3, forutsetter *følge med*-plikten for eksempel at det gjennomføres inspeksjon på skolens område, tilsyn i garderobes og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Hvordan det følges med må tilpasses konkrete omstendigheter ved elevene og skolen, for eksempel elevens alder, elevgruppens sammensetning, forhold ved skoleanlegget mv.

Merknaden presiserer viktigheten av å følge med på sårbare elever:

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

Plikt til å gripe inn

Plikten til å gripe inn handler om hva de som arbeider på skolen, gjør når det oppstår en konkret hendelse, slik som at en elev blir mobbet, eller en slåsskamp. Merknaden (s. 76) gir følgende føringer:

Alle som arbeider på skolen har videre en plikt til å *gripe inn* for å stanse krenkelser dersom det er mulig. Plikten til å gripe inn er knyttet til krenkelser den ansatte selv er vitne til og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Grensen for å gripe inn er at den ansatte selv ikke må krenke elever for å få stanset situasjon eller at det forutsetter en handling som er straffbar. Den ansatte skal heller ikke sette seg selv eller andre i fare for skade. Det er viktig at de ansatte i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn også har kompetanse om hvordan slik inngripen bør gjøres.

Kunnskapsdepartementet varslet i Prop. 57 L en utredning av det rettslige grunnlaget for bruken av makt og tvang i skole. Utdanningsdirektoratets (2018) regelverkstolkning *Bruk av nødrett/nødverge og andre inngripende tiltak i skolen* gir føringer for bruk av nødrett og nødverge. Direktoratet understreker at opplæringsloven ikke gir hjemmel til å bruke tvang overfor elever. Andre regler gir imidlertid en viss adgang til bruk av tvang. Nødretts- eller nødvergehandlinger faller inn her:

Adgangen til å bruke nødrett og nødverge er snever, og kan bare brukes når det er nødvendig for å forsvare noen eller noe mot risiko for skade. Eksempler på nødrett/nødverge kan være en situasjon hvor en lærer må bruke fysisk makt for å hindre at en elev skader seg selv eller andre, eller skader fast eiendom eller løsøre. Det kan for eksempel være nødvendig å bruke fysisk makt for å stoppe en slåsskamp, beskytte elever eller seg selv mot en elev som opptrer truende og voldelig, eller stanse en elev som forsøker å ødelegge eiendeler. Det må vurderes i det enkelte tilfelle om vilkårene for nødverge eller nødrett er oppfylt. For å unngå at det oppstår en situasjon hvor det er nødvendig å gripe inn med nødverge/nødrett er det viktig å ha kjennskap til elevenes utfordringer og forsøke å forebygge at slike situasjoner oppstår (UDIR 2018, s. 4).

Direktoratet framhever viktigheten av at skolen har forberedt de ansatte og har føringer for håndteringen:

Det er også viktig at personalet er forberedt på hvordan en nødretts- eller nødvergesituasjon kan håndteres. Ved å lage rutiner og prosedyrer for hvordan skolen skal håndtere en nødretts- eller nødvergesituasjon, kan det bidra til å sikre at de skadeavvergende tiltakene i størst mulig grad er forholdsmessige og forsvarlige, og at det gjennomføres på en forutsigbar måte for de involverte (UDIR 2018, ss. 4–5)

Plikt til å varsle rektor

Det framgår av merknaden til § 9 A-4 (s. 77) at rektor skal varsles om alle saker, og at terskelen for å varsle rektor skal være lav:

Andre ledd pålegger alle som arbeider på skolen en plikt til å varsle rektor om enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal være lav.

Rektor skal være involvert i alle saker:

Rektor kan gjennom delegasjon fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslene. Rektor er likevel ansvarlig for at de håndteres på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med en undersøkelse og tiltak dersom det er

nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje ledd og tiltaksplikten i fjerde ledd. At rektor varsles, betyr imidlertid ikke at alle undersøkelser skal gjøres av rektor. Undersøkelsene i en sak vil ofte utføres av andre enn rektor, og rett nivå for tiltakene kan for eksempel være klassen eller trinnet. Rektor må imidlertid være involvert i sakene for å avgjøre hva som ville være rett nivå for tiltakene.

Formålet med at rektor skal være involvert, er at rektor skal ha «overordnet og fullstendig oversikt, samt at informasjonen brukes både til oppfølging av enkeltsaker og inn i det systematiske arbeidet» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 23).

Rektor skal videre varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Dette framgår av merknaden:

Skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Det er rektor som skal varsle skoleeier. Hva som er et alvorlig tilfelle vil bero på en skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med varslingen. Eksempler på hva som typisk regnes som alvorlig er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskretnende. Andre eksempler er når flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse saken. Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier bør også meldes til skoleeier.

Plikt til å undersøke

Enhver mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt, utløser plikten til å undersøke. Det framgår av merknaden:

Skolen skal *undersøke* alle saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det skal gjelde samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å varsle, se merknad til andre ledd. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» må tolkes på samme vis i som i bestemmelsen for øvrig og i samsvar med § 9 A-2. At en elev selv sier fra om krenkelser, eller at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal alltid utløse undersøkelsesplikten, ettersom dette betyr at vilkåret om kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Departementet presiserer i vurderingen av punkt 5.5.2.4 *Plikt til å undersøke* videre at undersøkelsesplikten ikke bare gjelder for krenkelser, men utvides til også å gjelde enhver mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt (Prop. 57 L (2016–2017), s. 24). Departementet (Prop. 57 L (2016–2017), s. 25) skriver videre at

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen snarest gjennomføre de nødvendige undersøkelsene. Det vil si å innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd og om en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet påpeker at undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse, ikke å framskaffe og vurdere bevis for eller mot at krenkelser eller mobbing har skjedd. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevenes omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet. Når undersøkelsen viser at det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller i saker der elevene selv har sagt fra, må informasjonen i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn, se punkt 5.5.2.5. Som understreket ovenfor kan en undersøkelse også handle om å avklare og opplyse forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skolens område, dersom slike forhold påvirker elevenes hverdag på skolen.

Plikt til å sette inn tiltak

Merknaden til § 9 A-4 (s. 78) gir føringer om at skolen skal sette inn tiltak til eleven opplever å ha det trygt og godt:

Fjerde ledd fastslår skolens plikt til å sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. [...] Det er elevens egen opplevelse som er avgjørende for om retten er oppfylt. Plikt til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å

følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet.

Plikten utløses av at en elev sier ifra, eller etter at skolens undersøkelser tilsier at en elev ikke har det trygt og godt:

Plikten til å sette inn tiltak utløses for det første av at en elev sier fra at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det skal ikke stilles strenge krav til hva det er å si fra i denne sammenheng. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier ifra om at det ikke oppleves trygt og godt å være på skolen. For det andre utløses plikten av at en undersøkelse skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr at skolen skal sette inn tiltak på eget initiativ, i noen tilfeller også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det.

Skolens tiltak skal være egnede innenfor de virkemidlene skolen rår over. Dette gjelder også dersom årsaken til at eleven ikke har det trygt og godt, ligger utenfor skolens område eller skoletiden:

Skolen plikter å sette inn tiltak som er *egnet* til å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken, blant annet årsaken til problemet. Valg av tiltak må bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Skolen skal sette inn de egnede tiltakene som finnes og som er tilgjengelige for skolen. Skolen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltak behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot et større eller mindre problem eller miljøutfordring på skolen. Dersom årsaken til at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt skyldes forhold utenfor skoletiden og skolens område, vil skolen ha mer begrenset mulighet til å rette opp dette. Men skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at elevens rett etter § 9 A-2 oppfylles. Dersom årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skolen, må skolen likevel søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Dette kan være gjennom tiltak som settes inn på skolen som har effekt utenfor skoletiden og skolens område.

Skolen skal vurdere om den bør involvere eller varsle andre hjelpeinstanser:

I tillegg må det vurderes om det er andre instanser skolen bør involvere eller varsle, for eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten eller kommunens oppsøkende tjeneste. Valg av tiltak skal bero på faglige vurderinger og forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om regelverket, skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser.

Skolens plikt løper til eleven selv opplever et trygt og godt skolemiljø:

Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven har et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sikre at eleven blir hørt, og skal legge hensynet til barnets beste til grunn:

I femte ledd understrekes elevenes rett til å bli hørt og at hensynet til barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten. [...] Hvilke barn som skal høres og hvordan vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. 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.

Skolen skal lage en skriftlig plan for tiltakene:

Sjette ledd beskriver kravet til skolene om å lage en plan for tiltakene som skal settes inn i en sak. Kravet til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som skolen har plikt til å sette inn tiltak, jf. fjerde ledd. Dette vil være når en elev ikke har det trygt og godt. Kjennskap til dette får skolen enten etter undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier fra. Planen skal inneholde informasjon som er viktig for å vise hvordan skolen akter å håndtere et konkret problem, jf. lovteksten bokstav a) til e). Omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) må tilpasses saken. En aktivitetsplan behøver dessuten ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere.

Dokumentasjonskrav

Kunnskapsdepartementet satte dokumentasjonskravet i sammenheng med at skolen ikke lenger skal fatte enkeltvedtak. Dokumentasjon er viktig blant annet i tilfelle saken skal overprøves senere, jf. Prop. 57 L (2016–2017), s. 6:

Til erstatning for enkeltvedtaket foreslår departementet et handlingsrettet dokumentasjonskrav. Når skolen setter inn tiltak i en enkeltsak, skal det også lages en plan for hvordan tiltaket skal gjennomføres. Slik legges det til rette for at tiltakene faktisk gjennomføres og eleven og foreldrene har trygghet for at noe skjer. I tillegg til planen må skolen også dokumentere det arbeidet de faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Det er viktig at skolens arbeid er forsvarlig dokumentert i tilfelle saken senere skal overprøves.

Skolen skal dokumentere hva den gjør for å oppfylle aktivitetsplikten:

Sjuende ledd ilegger skolen et overordnet krav om å dokumentere hva skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Dokumentasjon av hvordan delplikten om å følge med vil i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. I forbindelse med de øvrige delpliktene vil det derimot være hva skolen gjør i enkeltsaker som skal dokumenteres. [...] Hva som dokumenteres og hvordan må tilpasses den enkelte virksomhet og formålet med dokumentasjonen.

Når det gjelder omfanget av den skriftlige planen, går det fram av forarbeidene at dette må tilpasses den enkelte saken, jf. forarbeidene punkt 5.5.7.2 *En aktivitetsplan til erstatning for enkeltvedtaket*:

Departementet vil også påpeke at omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) dessuten må tilpasses den enkelte saken. I en sak der tiltak settes inn tidlig og tiltaket kanskje er ganske enkelt og lite, kan planen være kort og mer skjematisk, enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold og hvor tiltakene er sammensatte og mange. En aktivitetsplan behøver dessuten ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere.

Når er skolens aktivitetsplikt oppfylt?

Kunnskapsdepartementet understreker at plikten «løper til eleven har et trygt og godt skolemiljø», noe som innebærer at loven legger «en streng forpliktelse på skolene» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 30). Kunnskapsdepartementet legger samtidig et rimelighetskrav til grunn (Prop. 57 L (2016–2017), s. 30):

Likevel vil det kunne være tilfeller der skolens aktivitetsplikt er oppfylt i en bestemt sak selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Dette kan for eksempel være tilfeller der eleven det gjelder, ønsker seg andre tiltak enn det skolen setter inn, men der man utfra en faglig vurdering er enig i at skolens vurderinger er riktige. Det avgjørende i en sak

vil være om skolen har sørget for og fortsatt vil sørge for å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Hvis dette besvares positivt, vil man måtte anse at skolen oppfyller sin aktivitetsplikt.

1.5 Skolens informasjon til elever og foresatte

1.5.1 Revisjonskriterium

- Skolen skal informere elever og foresatte om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A.

1.5.2 Bakgrunn for kriteriet

Kriteriet er utledet fra § 9 A-9:

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.

Prop. 57 L (2016–2017, s. 63) beskriver informasjonen til elever og foresatte som en forutsetning for at de skal kunne ta stilling til om skolen gjør det den skal gjøre. I merknaden til § 9 A-9 (s. 81) framgår det videre:

Skolene skal informere elever og foreldre om rettighetene etter kapittel 9 A. Regelen skal sikre at elevene og foreldrene får nok informasjon til å vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at rettighetene oppfylles. Skolen skal informere om rettighetene som gjelder både det psykososiale og fysiske skolemiljøet. Det er ikke fastsatt krav til tidspunkt eller form for informasjonen. Det forutsettes at skolene finner en egnet måte å gjøre dette på, som sikrer at formålet med plikten blir oppfylt. Informasjon kan for eksempel være riktig å gi flere ganger i løpet av et skoleår. Dersom det oppstår en konkret situasjon, bør skolene sørge for at informasjon blir gitt. Elever og foreldre som henvender seg til skolen for å gi beskjed om at eleven utsettes for krenkelser eller av andre årsaker ikke har et trygt og godt skolemiljø, bør få informasjon også i denne forbindelse. Det er viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om reglene må gis på en forståelig måte og at skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk. Det er ikke tilstrekkelig at barn videreformidler informasjonen til foreldrene.

Kommunerevisjonen undersøker bare informasjon knyttet til det psykososiale skolemiljøet, ikke det fysiske.

1.6 Informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger

1.6.1 Revisjonskriterier

- Tilgangen til personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- Utdanningsetaten skal sikre en tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved oversendelsen av saker med personopplysninger hvor skolen skal varsle skoleeier.

1.6.2 Bakgrunn for kriteriene

Når det gjelder det første revisjonskriteriet, vil Kommunerevisjonen undersøke skolens risikovurderinger av og skolens tilgangsstyring knyttet til dokumentasjon av personopplysninger i forbindelse med skolens aktivitetsplikt. For å vurdere praksis etter dette kriteriet vil Kommunerevisjonen blant annet undersøke skolens vurdering av hvem

som skal ha tilgang, skolens oversikt over hvilke roller som finnes i aktuelle IT-systemer, og skolens oppfølging av tilgangene.

Kommunerevisjonen vil legge til grunn at det skal være etablert rutiner og praksis for en tilfredsstillende tilgangskontroll i IT-systemene. Rutinene bør omfatte blant annet tildeling, gjennomgang og endring av tilganger og passordsikkerhet. Rutinene bør være skriftlige.

Når det gjelder det andre revisjonskriteriet, vil Kommunerevisjonen undersøke om Utdanningsetaten som administrativ skoleeier har gjort risikovurderinger av og ivaretatt informasjonssikkerheten ved skolenes varsling til skoleeier i alvorlige saker og når en ansatt kan ha krenket en elev.

Skolens ansvar for informasjonssikkerheten

Personvernforordningen, som er gjennomført i norsk lov gjennom personopplysningsloven som trådte i kraft 20. juli 2018, sier følgende i artikkel 5 punkt 1f:

Personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

Det framgår av Prop. 57 L at skolens aktivitetsplikt forutsetter behandling av både ordinære og sensitive personopplysninger (jf. punkt 5.5.2.6 Behandling av personopplysninger). Kunnskapsdepartementet legger til grunn at aktivitetsplikten gir «skolen både plikt og rett til å behandle personopplysninger» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 27). Departementet understreker «at det alltid må sørges for tilfredsstillende informasjonssikkerhet» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 28).

Når det gjelder skolens ansvar for informasjonssikkerheten ved håndtering av personopplysninger når ansatte skal varsle rektor, er dette ifølge merknaden til 9 A-4 (s. 77) rektors ansvar:

Rektor er [...] ansvarlig for at de [varslene til rektor] håndteres på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med en undersøkelse og tiltak dersom det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje ledd og tiltaksplikten i fjerde ledd.

Det framgår av Oslo kommunes instruks for informasjonssikkerhet (vedtatt 17. oktober 2013) at bare ansatte med tjenstlig behov skal ha tilgang til informasjonen. Dette er presisert i punkt 5.3 Tilgangskontroll i *Instruks for informasjonssikkerhet*:

All tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov.

5.3 Tilgangskontroll

a) All tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det innebærer vurdering og bruk av tiltak som f. eks.

1. Autentiseringsmekanismer i systemene
2. Autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang
3. Sikring av bærbart utstyr

4. Sikring av tilgangskontroll i nettverk. Dette gjelder blant annet begrensning og kontroll av systemverktøy for overstyring, identifikasjon av utstyr, dedikerte soner for sensitive personopplysninger og annen informasjon som krever særskilt konfidensialitetsbeskyttelse.

Kommunerevisjonen legger til grunn at skolen har en skriftlig oversikt over hvem har tjenstlig behov for tilgang, og at det framgår hvem som har ansvaret for å tildele tilganger.

Forventningen om en skriftlig oversikt følger av krav til etterprøvbarhet i punkt 5.4.3 i *Instruks for virksomhetsstyring* (vedtatt 2. juli 2015) og punkt 2.2 i *Rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*.

Punkt 5.4.3 i *Instruks for virksomhetsstyring*

System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart.

Punkt 2.2 i *Rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*:

Ansvaret for intern kontroll ligger hos virksomhetens leder, jf. instruks for virksomhetsledere § 3. I dette ansvaret ligger blant annet følgende hovedelementer:

- at intern kontrollsystemet dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarhet

Som nevnt over forutsetter følge-med-plikten at de ansatte vet hvilke elever som er sårbare.

Kommunerevisjonen legger videre til grunn at skolen skal ha oversikt over hvor personopplysningene er oppbevart, og har vurdert risikoen for at ansatte uten tjenstlig behov skal kunne få tilgang. Vi legger til grunn at denne vurderingen er skriftlig, jf. krav til risikovurderinger som ligger i *Instruks for informasjonssikkerhet*, punkt 3.3:

Risikovurdering skal være en sentral del av arbeidet med sikkerhetstiltak. Konkrete sikkerhetstiltak skal bygge på anbefalte sikkerhetskrav i mal for egenerklæring og dokumenterte risikovurderinger.

Tilsvarende krav framkommer også i *Instruks for virksomhetsstyring*, punkt 5.4.2:

Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

Punkt 5.7.2:

Risikovurderinger skal utgjøre en sentral del av grunnlaget for å velge ut relevante sikkerhetstiltak. Vurdering av trusler og sårbarhet må inngå i dette arbeidet. Virksomhetens tiltak for å ivareta informasjonssikkerhet skal dokumenteres.

Oversendelse av varsler fra skolen til skoleeier

Kunnskapsdepartementet presiserer at «kanaler for varsling til skoleledelse og skoleeier må [...] ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at hensynet til konfidensialitet om personopplysninger ivaretas» (Prop. 57 L (2016–2017), s. 29).

Skoleeier skal ha vurdert risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie. Kommunerevisjonen legger samme føringer for risikovurderinger til grunn som i avsnittet over.

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier. Kriteriene er målestokken som vi legger til grunn i undersøkelsen. For å svare på om virksomheten når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer i henhold til standard samfunnsvitenskapelige metoder. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført som en dybdeundersøkelse ved to utvalgte grunnskoler: Slemdal skole og Veitvet skole. Vi gjorde et målrettet utvalg av skoler, og ville undersøke praksis på en skole med lite mobbing og en skole med mye mobbing. Ved valg av disse to la vi blant annet til grunn statistikk fra Elevundersøkelsen om andel elever som oppga at de var utsatt for mobbing. Vi valgte en skole med relativt lave mobbetall – Slemdal skole – og en skole med relativt høye tall – Veitvet skole.

Prosjektet ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 13. mars 2020 til byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Undersøkelsen ble satt på vent til juni på grunn av koronapandemien. Vi sendte oppstartsbrev til Slemdal skole og Veitvet skole 17. juni 2020.

Vi gjennomførte oppstartsmøte med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 5. mai 2020, med Utdanningsetaten 4. juni 2020, med Slemdal skole 31. august 2020 og med Veitvet skole 27. august 2020.

Utkast til revisjonskriterier ble sendt til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten 12. juni 2020, med mulighet til å komme med innspill eller kommentarer til utkastet. Vi fikk noen innspill fra Utdanningsetaten. Reviderte revisjonskriterier ble sendt til etaten og byrådsavdelingen 21. august 2020. Slemdal skole og Veitvet skole fikk revisjonskriteriene tilsendt 1. september 2020. De hadde ikke kommentarer til kriteriene.

Vi sendte faktaframstillingen vår til verifisering til Slemdal skole, Veitvet skole og Utdanningsetaten 26. november 2020. Vi ga en muntlig presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjon til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten, Slemdal skole og Veitvet skole 7. januar 2021.

Byråden for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten og de to skolene fikk rapporten til uttalelse 13. januar. Vi mottok svar henholdsvis 12. og 4. februar.

1.3 Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og en elektronisk spørreundersøkelse. Undersøkelsesperioden har vært skoleåret 2019/2020 og høsten 2020.

1.3.1 Gjennomgang av planer og annen dokumentasjon

For begge skolene ba vi om å få dokumenter knyttet til deres arbeid med å forebygge og følge opp mobbing og voldshendelser, herunder planer, rutiner, risikovurderinger av informasjonssikkerheten, informasjonsskriv, presentasjoner e.l. Vi gjennomgikk resultater fra trivselsundersøkelser på begge skoler, og så blant annet på hvordan skolene hadde fulgt opp elevene. Vi innhentet også dokumentasjon fra Utdanningsadministrasjonen, herunder tall fra Elevundersøkelsen, redegjørelse om ivaretagelse av informasjonssikkerheten ved skolenes oversendelse av varsler i alvorlige saker og redegjørelse om bruken av kartleggingsverktøyet på klassetrivsel.no. Vi har videre henvendt oss til driftsstyreledere (foreldrerrepresentanter) for undersøkelsesperioden ved begge skoler der vi ba om å bli kontaktet dersom de hadde synspunkter knyttet til temaene i undersøkelsen.

Når det gjelder undersøkelsen av informasjonssikkerheten, har vi basert oss på en gjennomgang av skolenes dokumentasjon og opplysninger gitt i intervju og i skriftlige redegjørelser. For kriteriet som gjaldt skolene, var vi interessert i hvem som hadde tilgang til personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av aktivitetsplikten. Vi har her fokusert på skolenes vurdering av hvem som har tjenstlig behov for tilgang. Formålet var både å se om uvedkommende ikke hadde tilgang, og om ansatte med tjenstlig behov faktisk hadde tilgang.

1.3.2 Intervjuer

Vi har intervjuet ansatte ved de to skolene om deres arbeid med å forebygge og følge opp mobbing og vold.

På Slemdal skole intervjuet vi rektor, en inspektør, skolepsykologen, fire kontakt- eller faglærere og en ikke-pedagogisk ansatt. På Veitvet skole intervjuet vi rektor, assisterende rektor, to inspektører, tre kontaktlærere, to sosiallærere og en ikke-pedagogisk ansatt.

Vi gjennomførte til sammen 15 semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi utformet hovedspørsmålene på forhånd og stilte oppfølgende spørsmål underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle om andre forhold de anså som relevante. I tillegg gjennomførte vi samtaler med ytterligere en inspektør og en sosiallærer om en enkeltsak. Alle intervjuene ble gjennomført individuelt på videokonferanse eller telefon. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle personene.

Gruppeintervjuer med elever ble avlyst på grunn av smittevernhensyn.

Det ble ikke gjennomført intervjuer med representanter for foreldrene fordi undersøkelsen er basert på andre kilder om hvordan elevene hadde det på skolene, herunder Elevundersøkelsen og kartlegginger av skolemiljøet gjennomført av skolene.

1.3.3 Gjennomgang av dokumentasjon knyttet til oppfølging av enkeltelever

Vi gjennomgikk notater fra Slemdal skoles læringsmiljøutvalg og fra Veitvet skoles sosialpedagogiske møter. Slemdal skole hadde notater om 80 elever for skoleåret 2019/2020 og 83 elever høsten 2020. Vi fikk av tekniske årsaker ikke kopi av notatene, men gjennomgikk dem på skolen ved to anledninger. Vi dokumenterte gjennomgangene med bilder og notater.

Veitvet skole hadde notater om 103 elever. Vi strukturerte notatene i et Excel-ark, slik at vi fikk en oversikt over elevenes problemer, planlagte tiltak og skolens oppfølging av elevene. Vi gjennomgikk også referater fra møter på sju av skolens trinn, og så på om de refererte til tiltak for elever lærerne var bekymret for.

I tillegg gjennomgikk vi alle aktivitetsplaner på begge skolene for skoleåret 2019/2020 og høsten 2020, fram til og med november. For Slemdal skole gjennomgikk vi ni aktivitetsplaner, og for Veitvet skole gjennomgikk vi 18 planer. Vi strukturerte analysen i et Excel-ark, som ga oversikt over skolens undersøkelse, planlagte tiltak, oppfølging, evaluering og avslutning av sakene.

1.3.4 Spørreundersøkelse til ansatte ved skolene

Vi sendte en spørreundersøkelse til ansatte ved skolene, herunder lærere og assistenter. Resultatene fra spørreundersøkelsen er anonyme. Fra Slemdal skole fikk vi tilsendt kontaktinformasjon til de ansatte ved skolen. For Veitvet skole innhentet vi kontaktinformasjon fra skolens nettside samt fra kommunens person- og ressurskatalog. Oversikten over ansatte med kontaktinformasjon ble så kvalitetssikret av skolen. Vi sendte fem påminnelser. På Slemdal skole svarte 48 lærere, mens 82 svarte på Veitvet skole. Det gir en svarprosent på 98 på begge skolene.

1.3.5 Elevundersøkelsen

I bakgrunnskapittelet og enkelte andre steder i rapporten viser vi til resultater fra Elevundersøkelsen. Utdanningsdirektoratet gjennomfører hver høst Elevundersøkelsen der elever får si sin mening om læring og trivsel på skolen, herunder mobbing. Det er obligatorisk for skolene å gjennomføre undersøkelsen på 7. trinn, 10. trinn og Vg1. Vi har hentet resultater fra undersøkelsen på direktoratets nettside <https://skoleporten.udir.no/>. I rapporten har vi presentert resultater over andelen elever på 7. trinn som oppga at de hadde blitt mobbet av andre elever på skolen 2–3 ganger i måneden eller oftere, i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim – for skoleårene 2016/2017 til 2019/2020.

Andelen elever som opplever mobbing, skal av personvern hensyn av andre elever på skolen ikke publiseres hvis kun ett av svaralternativene «2 eller 3 ganger i måneden», «Omtrent 1 gang i uken» og «Flere ganger i uken», omfatter færre enn 5 elever («prikket»). Det innebærer at det kan være flere enn fem elever som har svart at de ble mobbet, til sammen på de tre svaralternativene. Tallene blir likevel ikke publisert, på grunn av fare for indirekte identifisering. Når det gjelder samletallet for andel elever som oppgir at de i en eller annen kombinasjon er mobbet av medelever, digitalt mobbet av noen på skolen eller mobbet av voksne på skolen 2–3 ganger i måneden eller oftere, skal det prikket hvis færre enn fem elever har svart at de opplever mobbing på skolen.

I grunnskolene i Oslo gjennomføres Elevundersøkelsen på 5.-10. trinn. Vi har også fått tall fra Utdanningsetaten fra Elevundersøkelsen for alle de kommunale skolene i Oslo for skoleårene 2016/2017 til 2019/2020. I rapporten har vi presentert snittskåren på ulike indikatorer fra undersøkelsen for de to undersøkte skolene Slemdal og Veitvet, samt for alle de kommunale Oslo-skolene. Slemdal skole er en barneskole, og resultatene som presenteres i rapporten, er for mellomtrinnet: 5.-7. trinn. Veitvet skole er en kombinert barne- og ungdomsskole, og resultatene som presenteres i rapporten, er for mellom- og ungdomstrinnet: 5.-10. trinn. Det kan være at elever ved mellomtrinnet svarer noe forskjellig på undersøkelsen enn elevene ved ungdomstrinnet. Vi har likevel valgt å se på svarene for hele Veitvet skole og ikke bare for mellomtrinnet, fordi forvaltningsrevisjonen omfatter hele skolen. Svarprosenten for undersøkelsen ved 5.-7. trinn over perioden var i gjennomsnitt 93,4 på Slemdal skole, 84,9 på Veitvet skole og 93,3 for alle Oslo-skolene.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)¹.

1.5 Gyldighet og pålitelighet

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder og er gjennomført med ulike metoder. Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn de som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget er relevant og dekkende for

¹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Gjennomgangen av skolenes skriftlige dokumentasjon om oppfølging av enkeltsaker er blitt gjort av både prosjektleder og prosjektmedarbeider. Det var viktig å sikre mest mulig lik forståelse av hvordan vi tolket dokumentasjonen. Metodelitteraturen refererer til dette som interrater-reliabilitet (intercoder reliability). Vi så på 7 av de til sammen 27 aktivitetsplanene hver for oss, med utgangspunkt i et analyseskjema som inneholdt lovens krav til aktivitetsplanene. Vi sammenlignet så resultater og diskuterte oss fram til enighet.

Begge har også gjennomgått Excel-arket med oversikt over elever i Veitvet skoles sosialpedagogiske team. Her diskuterte vi oss fram til enighet. Det var mer utfordrende, fordi det ofte var lite dokumentasjon om enkeltsakene. Satt på spissen kunne det forstås enten positivt ved at skolen hadde gjort noe for eleven, eller negativt fordi det var få tiltak og lite oppfølging. Vi valgte den siste tolkningen, fordi loven setter krav til at skolen skal dokumentere sin oppfølging av elevene. Interrater-reliabiliteten var lavere enn for gjennomgangen av aktivitetsplane. Det var imidlertid flere tilfeller, 103 mot 7. Selv om ulik tolkning av om skolen hadde satt inn tiltak eller ikke, kan ha påvirket resultatene noe, var interrater-reliabiliteten såpass høy at vår vurdering ikke ble påvirket.

Notatene fra læringsmiljøutvalget på Slemdal skole og referatene fra møtene på trinnene på Veitvet skole har bare blitt gjennomgått av prosjektleder. Det svekker påliteligheten til beskrivelsen av dette materialet. Prosjektteamet diskuterte imidlertid analysen av materialet i fellesskap, noe som bidrar til at tolkningen er mest mulig pålitelig.

Synspunkter fra elever er viktig for å vurdere om skolene faktisk jobber godt nok. I denne undersølsen hadde vi planlagt gruppeintervju med elever på begge skoler, men avlyste det på grunn av smittevern hensyn. Elever kunne for eksempel svart på hvordan de tror lærere ville ha håndtert verbale eller fysiske krenkelser, og i hvilken grad de opplever at skolen tar saker seriøst og legger elevenes egen subjektive oppfatning til grunn. Slike synspunkter ville gitt undersøkelsen et bredere datagrunnlag. Vi har imidlertid informasjon om hvordan elevene på skolene har det gjennom Elevundersøkelsen og til dels også skolenes egne kartlegginger av skolemiljøet. Dette kompenseres også for at vi ikke har intervjuet foreldre.

Relevante deler av den samlede faktabeskrivelsen har blitt verifisert av henholdsvis Utdanningsetaten og skolene.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er tilpasset mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for vurderingene og konklusjonene våre mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Arbeid mot mobbing i Osloskolen

Oslo kommune har over tid iverksatt en rekke tiltak for å forebygge mobbing i Osloskolen. Flere av tiltakene framkommer i byråds sak 147/16 *Tiltaksplan for et trygt og godt psykososialt miljø for barn og unge i Oslo og etablering av mobbeombud*. I dette vedlegget redegjør vi nærmere for sentrale tiltak i kommunens arbeid.

1.1 Partnerskap mot mobbing i Oslo

Det tidligere *Manifest mot mobbing* ble i 2016 erstattet av *Partnerskapet mot mobbing i Oslo*. Ifølge Utdanningsetatens årsberetning for 2019 var partnerskapsperiodens varighet fra 2016 til 2021. Partnerskapet var ifølge årsberetningen bredere og mer forpliktende enn manifestet, og omfattet også partene for barnehager og fritidssektoren. Blant partnerne i partnerskapet var byråden for oppvekst og kunnskap, Oslo fylkeslag i Skolenes landsforbund, Elevorganisasjonen i Oslo, Oslo fylkeslag i Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet. Partnerne forpliktet seg til felles innsats for å gi barn og unge i Oslo et trygt og godt lærings- og oppvekstmiljø.

Det framkommer videre av årsberetningen at partnerskapet forplikter organisasjonene både til felles tiltak og tiltak i den enkelte organisasjon. Og videre skal partnerne «blant annet bidra til å utvikle kompetanse lokalt om virkemidler for å forebygge, avdekke og bekjempe mobbing og krenkelsers, spre informasjon og bygge lokale nettverk».

1.2 Byråds sak 147/16 *Tiltaksplan for et trygt psykososialt miljø for barn og unge i Oslo og etablering av mobbeombud*

Planen hadde følgende satsingsområder:

- Mer kunnskap om mobbing og uønsket atferd også i barnehagene og på de første skoletrinnene. Byrådet innførte blant annet årlige trivselsundersøkelser blant elever på 1.-4. trinn.
- Frivillige organisasjoner skulle involveres i arbeidet med å sikre et trygt psykososialt miljø for barn og unge.
- Barnehagene og skolene skulle få tydelige prosedyrer for håndtering av mobbesaker. Prosedyrene skulle være felles i hele Oslo. Oslostandarden for skole-hjem-samarbeid skulle oppdateres for å forbedre kontakten mellom skole og hjem i mobbesaker. Oslostandarden skulle blant annet tydeliggjøre for foresatte hva de kan forvente av skolen med hensyn til å sikre elevens trygghet og trivsel.
- Barnehagene og skolene fikk en ytterligere forpliktelse om aktivt å undersøke om det forekommer mobbing.
- Alle barnehagene og skolene skulle ha en egen handlingsplan mot mobbing.
- Alle som arbeider i barnehagene og skolene, skulle få mer kunnskap om å forebygge, oppdage og reagere på mobbing.
- Barnehagebarna og elevene måtte være med og medvirke til et godt psykososialt miljø.
- Barn og unge skulle få en uavhengig tredjeperson de kan kontakte dersom det ikke blir slutt på mobbingen. Se mer informasjon om mobbeombudet nedenfor.

Av tiltaksplanen framkommer også informasjon om Utdanningsetatens oppfølging av skolene. Tilbudet omfattet blant annet følgende tiltak:

- *Læringsmiljøteam*: Etatens læringsmiljøteam kunne bistå og veilede skoler med særskilte læringsmiljøutfordringer.

- *Oppfølging av skoler med høye mobbetall:* Alle skolene på Fylkesmannens liste over skoler med høye mobbetall skulle bli fulgt opp av Utdanningsetaten for å iverksette forskningsbaserte tiltak. Ifølge byrådet's årsberetning for 2018 og 2019 var oppfølgingen i disse årene konsentrert om langsiktige tiltak rettet mot kompetanseheving for å skape trygge, varme og inkluderende skoler.
- *Lære av skoler med lave mobbetall:* Utdanningsetaten hentet tidligere inn informasjon fra skoler med lave mobbetall. Disse skolene hadde pekt på viktigheten av tydelig klasseledelse og relasjonsarbeid.

1.3 Mobbeombud i Oslo kommune

Byrådet foreslo i byrådssak 147/16 å opprette et mobbeombud for Oslos barnehager, grunnskoler og videregående opplæring. Ombudet skulle bidra til sikre Oslos elever og barnehagebarn et godt psykososialt miljø. Bystyret vedtok 7. september 2016 (sak 227) opprettelsen av et mobbeombud fra 1. januar 2017.

Ombudet er uavhengig av administrativ og politisk ledelse i kommunen. Det er plassert under bystyret. Ombudets oppgaver er blant annet

- å bidra til at barnehagebarn og elever får ivare tatt sine rettigheter til et godt psykososialt miljø
- å være et lavterskeltilbud som kan kontaktes av elever og foresatte i vanskelige enkeltsaker
- å veilede og rådgi i enkeltsaker og gå i dialog med barnehager og skoler i saker som er vanskelige å løse

I tillegg har mobbeombudet oppgaver knyttet til informasjon, forebygging, kompetanseheving og veiledning.

1.4 U22: Trygge og varme ungdomsskoler

Høsten 2018 startet byrådet en ny treårig satsing på ungdomstrinnet – trygge og varme ungdomsskoler. Prosjektet omfattet i utgangspunktet 14 rene ungdomsskoler, og fra høsten 2019 alle skolene i Oslo med ungdomstrinn. Blant målene med satsingen er å skape trygge læringsmiljø og å redusere mobbing. Prosjektet ble ifølge Utdanningsetatens årsberetning for 2019 drevet med felles kompetanseheving i læringsfellesskap, elevkonferanser, elevintervjuer og ordinær oppfølging av skolene gjennom ledersamtaler med og uten lærere og elever. I tillegg hadde skolene egne faglige satsinger som del av strategiske planer og lokale prioriteringer. Det ble også tilrettelagt for kompetanseheving og samarbeid på tvers av skoler, blant annet en kursrekke for miljøarbeidere.

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 14 1. ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/337 - 2

Saksbeh.:
907 30 423

Dato:
12.02.2021

Byrådets uttalelse på kommunerevisjonens rapport:: Forebygging og oppfølging av mobbing og vold

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen (KR) datert 13.01.2020, der Byråd for oppvekst og kunnskap bes om å gi tilbakemelding på ovenstående.

Kommunerevisjonen har undersøkt om Slemdal og Veitvet skoles arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser var tilfredsstillende. Undersøkelsesperioden er skoleåret 2019/2020 og høsten skoleåret 2020/2021.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling:

- *Er skolenes arbeid med forebygging og oppfølging av mobbing og voldshendelser tilfredsstillende?*

Kommunerevisjonens anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsens funn, har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger til Slemdal skole, Veitvet skole og Utdanningsetaten:

Slemdal skole bør

- iverksette tiltak for i større grad dokumentere alle tiltak mot enkeltelever
- vurdere om alle lærere med tjenstlig behov for tilgang til informasjon om skolens planlagte tiltak for elever, har tilgang.

Veitvet skole bør

- iverksette tiltak for å jobbe mer systematisk med sitt forebyggende arbeid
- opprette skriftlige planer for skolemiljøet med konkrete mål og tiltak basert på de lokale utfordringene på skolen

- legge til rette for at lærere varsler rektor ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- opprette et system for å systematisere og ivareta informasjon fra varsler og kartlegginger, slik at rektor får en overordnet oversikt over hvordan elevene på skolen har det
- sikre at skolen dokumenterer
 - undersøkelser av om elevene har et trygt og godt skolemiljø, herunder om den hører involverte elever
 - at den setter inn egnede tiltak for alle elever som opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø
 - vurdering av tiltakenes virkning
- iverksette tiltak for å sikre at tilgang til personopplysninger er i samsvar med tjenstlig behov

Begge skoler bør

- vurdere et system for å opprette korte og skjematiske aktivitetsplaner
- vurdere tiltak for å gjøre ansatte tryggere i håndtering av vold og mulig nødrett/nødverge situasjoner

Utdanningsetaten bør

- gjøre en skriftlig risikovurdering knyttet til ivaretagelse av personopplysninger i skolenes oversendelse av varsler til etaten
- vurdere egnede tiltak for at personopplysninger ikke kommer på avveie når skoler skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller

Byrådets svar

Jeg vil først av alt si at jeg er glad for at Kommunerevisjonen har gjort et grundig arbeid med undersøkelsen av skolenes arbeid mot mobbing og vold. Dette arbeidet står sentralt i skolenes utviklingsarbeid, og et godt arbeid her er avgjørende for at en skole skal lykkes på alle andre områder i skolen. Et trygt og godt læringsmiljø er viktig både for læring og trivsel.

Koronapandemien viser oss at barn og unge som allerede er i sårbare livssituasjoner i denne tiden har fått det enda vanskeligere. Alle bydelene i Oslo gir tilbakemelding om økt pågang av barn og unge som sier at vold i hjemmet har blitt forsterket i denne tiden. Det er grunn til å tro at dette også forplanter seg til skolene og forsterker de problemene som allerede eksisterer.

Rapporten viser oss at det er store forskjeller mellom Osloskolene i arbeidet med et trygt og godt læringsmiljø. Med bakgrunn i resultater fra elevundersøkelsen og andre kilder har KR valgt ut to ulike skoler i undersøkelsen. Vi vet at skoler i bydelene har ulike problemer i forhold til elevgrunnlag og sosio-økonomisk bakgrunn. Samtidig skal Osloskolen alltid ha nulltoleranse mot mobbing og utøvelse av vold, både mot elever og lærere. Jeg er glad for at KR trekker frem sammenhengen mellom det å ha systematikk i arbeidet mot mobbing og vold, og antall alvorlige saker og prosentvis andel elever som opplever en utrygg skoledag.

Rapporten viser at det er store ulikheter i både antall mobbe- og voldssaker, men ikke minst i hvordan skolene tilnærmer seg ulike saker og hvilken systematikk de har i arbeidet. Her ser det ut til å være mye å gå på for å få en enhetlig og kvalitativ god nok praksis.

Kommunerevisjonen har stilt meg 8 spørsmål som jeg besvarer enkeltvis:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Informasjonen om hensikten med prosjektet har vært klar og entydig.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Alle kilder og data som er brukt i undersøkelsen er viktige. Det er gjennomført intervjuer på skolene med ledelse og lærere, men jeg savner eller stiller spørsmål om hvorfor elever på de ulike skolene ikke er intervjuet i forbindelse med revisjonen. Jeg er svært opptatt av at vi i alle saker som omhandler barn og unge får inn elevstemmen. Elevundersøkelsen som eneste kilde til barne- og ungdomsstemmen mener jeg ikke er tilstrekkelig – særlig ikke i spørsmål som er vonde og vanskelige og som omhandler mobbing og vold. Barn og unge må bli hørt i alle saker som omhandler dem, og jeg ser det som en svak side ved metodevalg at intervjuer med elever ikke er gjennomført.

Jeg savner også intervjuer med foresatte, herunder at det faktisk kontrollerer at foresatte får informasjon om skolemiljøet.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til selve revisjonskriteriene, men vil bare poengtere at det er svært mange kriterier. Dette gjør det litt vanskelig å sette seg tilstrekkelig inn i alle, men vi anerkjenner at det er omfattende rettskilder på området.

4. *Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?*

Jeg har ingen merknad til konklusjonen i undersøkelsen og jeg vil sikre at disse fører til oppfølging og læring, både for skolene og Utdanningsetaten.

5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?*

Min avdeling vil følge opp Kommunerevisjonen anbefalinger i styringsdialogen med Utdanningsetaten.

6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?*

Min byrådsavdeling vil følge opp undersøkelsen og anbefalingene fra Kommunerevisjonen etter at Oslo bystyre har behandlet saken.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Rapporten er grundig og inngående. Jeg vil poengtere at undersøkelsen bare er gjort ved to skoler med svært ulikt elevgrunnlag. Dette fører til svært store forskjeller i

resultater. Jeg forstår at det kreves ressurser for å undersøke situasjonen på enkeltskoler. Likevel, hadde man tatt med en skole som ligger på gjennomsnittet av mobbing og voldssaker så kunne rapporten totalt sett gitt et noe mer nyansert bilde av situasjonen i Osloskolen. Da hadde rapporten vært enklere å bruke til læring på andre skoler.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Jeg har ingen merknader til oppbygning og språkbruk i rapporten.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen
byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO
Att.:

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.): 20/9514 - 28	Saksbeh.: Maria Svee Bukier, 960 91 899	Dato: 04.02.2021
-------------	-------------------------------------	--	---------------------

Svar på rapport til uttalelse

Det vises til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse i forvaltningsrevisjonsprosjektet om forebygging og oppfølging av mobbing og vold.

I det følgende vil både Utdanningsetatens, Slemdal skoles og Veitvet skoles tilbakemeldinger og svar på Kommunerevisjonens spørsmål bli gjennomgått.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen har vært tilstrekkelig klar om prosjektets hensikt.

2. Har Utdanningsetaten og skolene kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Vi har ingen kommentarer.

3. Har Utdanningsetaten og skolene kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Vi har ingen kommentarer.

4. Hva er Utdanningsetatens og skolenes samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

5. Vil Utdanningsetaten og skolene vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?



Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0660 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@ude.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976820037

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Utdanningsetaten og skolene? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Spørsmål 4 til 7 vil i det følgende besvares samlet.

Stemdal skole

Stemdal skole er svært fornøyd med rapportens konklusjoner, og synes anbefalingene er gode. Stemdal skole vil følge opp alle anbefalingene, og vil iverksette følgende tiltak:

- Endre referatmalen i læringsmiljøutvalget, samt være nøyere med å få med alle tiltakene i skriftlig form.
 - Når: begynnelsen av mars 2021.
- Be om bistand/hjelp fra skoleeier for å finne en løsning når det gjelder tilgang til informasjon.
 - Når: slutten av februar 2021.
- Alle ansatte som har elever som utøver vold skal ha FST-kurs.
 - Når: igangsatt i slutten av januar 2021.

Stemdal skole opplever at rapporten er meget nyttig for skolen. For rektor har prosessen vært særlig interessant fordi Kommunerevisjonens representant har vært lyttende og evnet å drøfte kompleksiteten i 9 A. Revisjonen har vært god sparring for begge parter og skolen har lært en rekke ting.

Veitvet skole

Veitvet skole forholder seg til konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Skolen ser at mye av det arbeidet de gjør i for liten grad er dokumentert og skriftliggjort, og at det derfor etter kriteriene ikke fremstår som tilstrekkelig med tanke på ivaretagelse av enkelteleven og dens trygghet. Det samme gjelder varslingsrutiner og felles praksis.

Veitvet skole vil iverksette tiltak etter anbefalingene i rapporten. Tiltakene beskrives under.

- Alle trinn gjennomfører gruppe- / og klassestrukturer innenfor det metodiske programmet Cooperative Learning (CL) / samarbeidslæring ukentlig. Herigjennom jobbes det med elev/elev-relasjoner og det sosiale læringsmiljøet utvikles i sammenheng med faglig læring.
- Det utarbeides et årshjul for arbeid med sosiale ferdigheter.
- Årshjulet kobles opp mot relasjonelle CL-strukturer og skolens "årshjul for sosial kompetanse".
- "Utsjekk" mot årshjulet blir satt opp på fast agenda for teamenes læringsmiljøteam (ukentlige møter).
- Årshjulet inneholder stopp-punkter med observasjoner fra nærmeste leder.
- Skolen vurderer å innføre et læringsmiljøprogram, men ønsker i første omgang å vektlegge elementene i CL sterkere.

Når: CL er innført og skolens ledelse intensiverer oppfølging per dags dato. Årshjul ferdig til skolestart 2021.

- Ledelse og sos.ped. viderefører arbeidet med påbegynt "handlingsplan for trygt og godt læringsmiljø".
- Det gjennomføres workshop med dette arbeidet to dager innen 1. mai 2021 – én leder har redaktøransvaret for å ferdigstille rapporten innen august 2021.
- I planen settes det inn konkrete mål ut fra elevundersøkelsen.
- Elementer fra planen legges inn i årshjulet.
- Oppfølging/sjekkpunkter: Læringsmiljøteam ukentlig på trinn – sosiallærer og avdelingsleder deltar hver 14. dag. Det føres referat fra møtene.
- Rektor får en oversikt gjennom skolens sosialpedagogiske team, der alle saker løftes inn (se senere punkt).
- Skolen vurderer også om det skal innføres et eget varslings skjema for elevsaker.

Når: Årsjul til skolestart 2021

Workshop for å ferdigstille en oppdatert handlingsplan: våren 2021. Presentasjon (ansatte og elever/foresatte): august 2021.

Ny praksis sos.ped.møter:

- Ledelse har ukentlig møte med sos.ped (sos.ped.møte) – her blir alle referater fra læringsmiljøteam gjennomgått. Dette gir innsyn og bakgrunn for eventuelle videre undersøkelser / opprette vedtak ved behov.
- På sos.ped.møtene føres det en løpende skjematisk elevliste med tiltak, evaluering og utsjekk – gjennomgang ukentlig. (Rektor deltar som hovedregel i møtene)
- Varslingsrutine: lærer avdekker noe. Dette tas opp i læringsmiljøteam, og sos.ped. møter har gjennomgang av referatene fra læringsmiljøteamene (rektor er tilstede).
- Ved akutte saker varsler lærer nærmeste leder (eventuelt stedfortreder) direkte. Rektor orienteres av leder og saken føres direkte inn i løpende elevskjema for sos.ped.møtene.
- Tilsvar tilbake til lærerne: når en sak er tatt opp i et sos.ped.møte, gir sosiallærer en skriftlig orientering til lærer.

Når: I prosess/innen 1. april 2021.

- I aktivitetsplanene legges det opp til jevnlig stopp-punkter (møter med sosiallærer, nærmeste leder, lærer, foresatte og eventuelt elev).
- Ved endringer i aktivitetsplan blir det opprettet en ny versjon, slik at de ulike fasene og revideringene som gjøres i arbeidet kan spores/følges over tid.
- Når en sak avsluttes, skrives dette inn som avvikling av en aktivitetsplan.

Når: Praksis per. i dag – løftes inn i pågående endring av melde-/møtestruktur frem til april 2021.

- I Websak har sos.ped, ledelse og kontor tilgang.

- Men hensyn til lagring av aktivitetsplaner må skolen undersøke hvilken praksis den bør legge opp i tråd med råd fra Juridisk avdeling (ønsker tilgjengelighet for involverte lærere).
- Alle saker som er løftet vil enten sjekkes ut (avsluttes) via sos.ped.møter eller føre til aktivitetsplan (eventuelt kort, skjematisk aktivitetsplan).
- Tiltak kan være rettet mot enkeltelever, men kan også medføre aktivitetsplan på trinn (omhandler klasseledelse, arbeid med godt klassemiljø, korte trivselsundersøkelser osv.).
- Ny praksis i trinnteamenes læringsmiljøteam og sos.ped.møtene vil sikre at flere saker avdekkes, varsles og følges opp fra skolens side.

Når: Innført 1. april 2021

- Skolen har inneværende skoleår søkt om / etterspurt kompetanseheving på håndtering av vold og mulig nødrett/nødvergesituasjoner knyttet til enkeltelev. Dette blir tatt opp igjen.

Når: Februar 2021.

Angående høring av involverte elever i utarbeidelsen av aktivitetsplaner og sosialpedagogisk team:

- Generelt:
 - Elevundersøkelse
 - Trivselsundersøkelse
 - Klassetrivsel – gjenoppta når spørsmål om personvern hensyn er løst (Inntil Klassetrivsel eller et lignende verktøy igjen blir tilgjengelig, benytter skolen elementer fra modellen til en systematisk kartlegging av elevmiljøet én gang pr. halvår)
 - Elevsamtale to ganger pr. år
 - Alle kontaktlærere ved skolen observerer sine elever systematisk (skolen må utarbeide eller skaffe til veie rutiner for dette) og løfter eventuelle bekymringer i læringsmiljøteamet
- Ved undersøkelse av enkeltsaker:
 - Leder eller sosiallærer tar en samtale med den involverte eleven – kortfattet logg fra samtalen (en felles mal gjøres kjent for alle)
 - Saken løftes i teamets læringsmiljøteam
 - Ved vurdering av behov for aktivitetsplan, kontaktes foresatte av kontaktlærer – innkalles til møte med ledelse, sosiallærer, AKS (hvis aktuelt), assistent (hvis aktuelt), kontaktlærer

Når: Februar 2021.

- Informasjon tilbake til lærer lagt inn i prosedyren for sakshåndtering.
- I malen for den løpende elevoppfølgingen settes det også inn en kolonne for tiltak på gruppe-/trinn-nivå.

Når: I prosess, innen 1. april 2021.

Veitvet skole vil for øvrig ha en plan for felles praksis, rutinebeskrivelser og informasjon klar til skolestart 2021. Arbeidet med dette starter umiddelbart.

Veitvet skole oppfatter rapporten som nyttig. Det vises for øvrig til svarene gitt over.

Utdanningsetaten

Utdanningsetaten vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger. Tiltakene beskrives under.

Utdanningsadministrasjonen er i ferd med å erstatte nåværende løsning der varsling skjer på e-post. Etaten tar sikte på å ta i bruk en skjemaløsning der varslene går rett inn i sikker sone i Utdanningsetatens arkivsystem, Websak, innen utgangen av mars måned 2021. En slik løsning benyttes av UDA på flere andre områder, blant annet for søknad til inntak til spesialskoler/-grupper.

Utdanningsetaten er i gang med å utarbeide skriftlig risikovurdering for gammel og ny løsning. Dette arbeidet starter i februar 2021.

Utdanningsetaten er også i ferd med å oppdatere eksisterende veiledninger og maler, herunder lager etaten ny mal for aktivitetsplan. Det vil i veiledningen bli presisert hva som må dokumenteres. Veiledningen og malene vil bli lagt ut på Tavla i tillegg til direkte informasjon til skolene. Etaten tar sikte på å ha dette arbeidet klart i løpet av mars 2021.

Utdanningsetaten har videre et pågående arbeid med et e-læringskurs i håndtering av vold- og trusselsituasjoner for ansatte og ledere på skolen. Kurset er under arbeid våren 2021.

Utdanningsetaten har ingen innvendinger til rapportens vurderinger og konklusjoner, foruten anbefalingen om korte og skjematiske aktivitetsplaner. Utdanningsetaten mener skolen må lage en aktivitetsplan med egnede tiltak for den enkelte elev i alle de sakene der skolens undersøkelser viser at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, eller hvis eleven selv uttrykker å ikke ha det trygt og godt, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Vi vil innen utgangen av mars sende ut informasjon til skolene om hvilke avvik fra opplæringsloven kap. § 9 A Statsforvalteren i Oslo og Viken har funnet på tilsyn hos tre skoler det siste året, samt hva Kommunerevisjonen har funnet i sin forvaltningsrevisjon. Vi vil der veilede skolene om blant annet plikten til å lage en aktivitetsplan hvis eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Vi har i forbindelse med tilsyn fra Statsforvalteren i Oslo og Viken sett behov for å revidere Utdanningsetatens gjeldende mal for aktivitetsplan, og tar sikte på å publisere en ny mal på Tavla innen utgangen av mars. I den nye malen vil vi legge opp til at skolene blant annet tar inn en konkret problembeskrivelse med eksempler, skriver om hvilke undersøkelser de har foretatt, gjengir hva eleven har uttalt, tar inn vurderingen av elevens beste, og deretter angir tiltak på individnivå, klassenivå og skolenivå. Dette vil vi gjøre for å hjelpe skolene med å følge loven og i

større grad dokumentere det de gjør. Mal for aktivitetsplanen vil selvfølgelig også legge opp til at skolene angir når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen blir i malen, til en viss grad, også bedt om å redegjøre for hvorfor de setter inn et tiltak, for å sikre at tiltakene svarer på problembeskrivelsen og at de er basert på oppdatert kunnskap fra anerkjente miljøer. På denne bakgrunn mener vi at et fokus på korte aktivitetsplaner ikke er forenlig med hvordan vi ønsker å løse utfordringen som ligger i å få skolene til å gjøre og dokumentere alt opplæringslovens § 9 A-4 krever.

Utdanningsetaten oppfatter rapporten som nyttig. I likhet med rapportene fra Statsforvalteren kan den bidra til forbedring i etatens og skolenes arbeid.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning og språkbruk vurderes i hovedsak som god. Slemdal skole har imidlertid påpekt at bruken av preteritum for uinnvidde lesere kan gi inntrykk av at skolen ikke lenger gjør det Kommunerevisjonen har sett. Veitvet skole opplever i noen sammenhenger at mandatet for noen av funksjonene ved skolen, møtegrupper og interne dokumenter er blitt feiltolket eller blitt tillagt roller og hensikter som skolen ikke per definisjon legger i de samme funksjonene.

Med vennlig hilsen

Anita Bergh Ankarstrand
juridisk direktør

Maria Svee Bukier
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent