

# Barnas psykososiale miljø på skolen

---

## ***Samlerapport for miljørettet helseverns systemtilsyn. Ringerike kommune***

*Kommuneoverlegen og fagansvarlig for miljørettet helsevern i Ringerike kommune har i perioden 2010-12 gjennomført systematisk tilsyn i kommunens barne- og ungdomsskoler i samarbeid med kommunepsykologen. Målet har vært å kartlegge skolenes arbeid for å fremme og ivareta barnas psykososiale arbeidsmiljø. Overordnet målsetting har vært å bidra til læring og forbedring. De dokumenterte observasjoner er ment å danne grunnlag for skolens videre arbeid med barnas psykososiale arbeidsmiljø.*

**Mai 2012**

---

## Innhold

Sammendrag .....	2
DEL I: INNLEDNING OG BAKGRUNN .....	4
1. Begrunnelse for valg av tilsynsfokus.....	4
2. Elev- og skolesituasjonen i Ringerike kommune .....	5
3. Systemtilsyn.....	5
4. Lovgrunnlag .....	5
5. Begrepsavklaring.....	5
DEL II: SYSTEMTILSYN 2010-12.....	8
1. Metode.....	8
2. Rapportering.....	9
3. Resultater.....	9
a. Questback-undersøkelsen.....	9
b. Resultater av tilsynsbesøkene.....	12
4. Diskusjon.....	13
5. Konklusjon.....	14
DEL III: Individuell rapport.....	15
Vedlegg: .....	15
Referanser:.....	15

### Sammendrag

Målet med tilsynet er å kartlegge skolenes arbeid for å fremme og ivareta barnas psykososiale arbeidsmiljø. Overordnet målsetting er å bidra til læring og forbedring. Systemtilsynet er gjennomført etter en tredelt metode. Innledningsvis ble det arrangert et informasjonsmøte om emnet. Deretter ble skolenes styrende dokumenter, rutiner, registrerte volds- og mobbesaker m.m. de to siste årene kartlagt ved bruk av en spørreundersøkelse (Questback). Avslutningsvis ble det gjennomført utdypende tilsynsbesøk ved tre skoler.

### Resultater

Under tilsynet har skolene i Ringerike fremstått som positive og engasjerte. Det ble presentert flere tiltak i arbeidet for barn og unges psykososiale miljø. Det er 18 barne- og ungdomsskoler i kommunen med et samlet elevtall på ca 3200 elever.

Den nasjonale elevundersøkelsen som gjennomføres i 5. – 10. klasse viser at 8,5 % av elevene opplever mobbing (her er lett mobbing utelatt). Andre undersøkelser har vist at prevalensen av mobbing er høyest blant de minste skolebarna, og at den synker med økende alder for begge kjønn. I rapporten er det tatt utgangspunkt i at forekomsten av mobbing er på 8,5 % på alle trinn. På bakgrunn av nevnte undersøkelser, anses dette å være et konservativt og realistisk estimat. Basert på kommunens elevtall, vil det si at ca 270 barn i Ringerikes barne- og ungdomsskoler årlig blir mobbet.

Skolene i Ringerike rapporterer at de har hatt 48 registrerte mobbesaker de to siste årene. I snitt er det altså jobbet med 24 saker per år, noe som utgjør 8,9 % av den elevrapporterte mobbeforekomsten. I de fleste tilfellene (69 %) rapporteres det at mobbingen er oppdaget av foreldrene. Skolene rapporterer å ha oppdaget 15 tilfeller av mobbing de to siste årene. Dette utgjør 2,8 % av den elevrapporterte mobbeforekomsten. Skolenes rutiner for å avdekke mobbing fremstår dermed som svært mangelfulle.

Det foreligger 33 registrerte voldssaker ved skolene i Ringerike de to siste årene. Sammenlignbare tall for landsgjennomsnitt er ikke funnet.

I Ringerike kommune ble det skrevet enkeltvedtak i 35 % av mobbesakene, og i 17 % av voldssakene. Det er dermed dokumentert at det i Ringerike kommune som hovedregel ikke skrives enkeltvedtak i mobbe- og voldssaker.

Ved tilsynsbesøkene ble det avdekket mangelfull og sprikende forståelse av begrepene "vold" og "mobbing". For å sikre elever et godt miljø er det nødvendig at skolen har klare kriterier for hvordan sentrale begreper skal forstås. Funn knyttet til begrepsforståelse indikerer et behov for kompetanseheving.

Videre ble det avdekket at skolenes system for integrering av tilbakemeldinger fra brukerne, er mangelfulle. Det gjøres for eksempel regelmessige elevundersøkelser, men resultatene av disse bekjentgjøres og benyttes i liten grad i organisasjon. Elev- og foreldreråd rapporterer også at de i liten grad er informert om og gitt mulighet til å uttale seg i de saker og forhold

## Samlerapport - Barnas psykososiale miljø på skolen

som angår elevenes psykososiale miljø.

Skolene i Ringerike har utarbeidet planer som er ment å ivareta barnas psykososiale miljø. Skolene har ikke et ensartet sett med styrende dokumenter for dette arbeidet, og det framkommer ikke en ensartet oppfattelse av dokumentenes sammenheng. Det gjelder så vel i innhold som antall. Skolene oppgir å ha fra ett til syv styrende dokumenter (median 3). I alt refereres til 10 ulike styrende dokumenter. Disse omfatter gjeldende lovverk, nasjonale retningslinjer, kommunale planer og egne lokale planer. Tilsynet avdekket at skolene har omfattende utfordringer med implementering, etterlevelse, evaluering og revisjon av egne planer.

### Konklusjon

De dokumenterte observasjoner som framkommer av dette dokumentet, er ment å danne grunnlag for skolens videre arbeid med barnas psykososiale arbeidsmiljø.

Tilsynsmyndigheten vurderer at det er grunnlag for følgende konklusjon:

- De tre besøkte skolene har fått likelydende avvik. Skolene oppfyller ikke kravene i *Forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler m.v. § 4 og § 12*
- Resultatet fra Questback-undersøkelsen i systemtilsynet indikerer at det kan foreligge tilsvarende avvik i de øvrige skolene i Ringerike.



## DEL I: INNLEDNING OG BAKGRUNN

Systemtilsynet er utført av fagansvarlig for miljørettet helsevern Unni Suther og kommuneoverlege Karin Møller med faglig bistand fra kommunepsykolog Ingrid Sønstebø i perioden 2010-2012. Sektor for oppvekst i Ringerike kommune ved spesialrådgiver Geir Svingheim og virksomhetsleder Magnar Ågotnes er holdt løpende orientert om tilsynet og tilsynsmetoden. Teknisk bistand til Questback-undersøkelsen er gitt av avdelingsleder for organisasjonen i Ringerike kommune, Magnus Nilholm.

### 1. Begrunnelse for valg av tilsynsfokus

Mobbing utgjør en sterk risikofaktor både for akutte og senere psykiske lidelser (Olweus, 1992). Langtidseffektene illustreres av en norsk undersøkelse der man fant at omkring halvparten av de voksne pasientene som søkte poliklinisk hjelp for psykiske lidelser, hadde vært utsatt for alvorlig mobbing på skolen (Fosse, 2006 i Mykletun et al, 2009). Ikke bare mobbeofrene, men også de som plager andre (spesielt gutter), har forhøyet risiko for å utvikle vansker. Vanligst er kriminalitet og rusmisbruk (Sosial- og Helsedirektoratet, 2007. IS-1455; Sourander et al., 2007). I en av Olweus' studier fant man at rundt 60 % av guttene som mobbet andre i 7. til 10. klasse ble dømt for en eller flere kriminelle handlinger før de fylte 24 år (Olweus, 2009).

Både den som mobbes og den som utsetter andre for mobbing er i risiko for utvikling av sosiale og psykiske vansker. Mobbing påvirker også barnas læringsnivå; 90 % av mobbede elever opplever et fall i karakterer i skolen (Olweus, 1992).

Arbeid mot mobbing i skolene har vært et sentralt satsningsområde i oppvekstsektoren de senere årene. Til tross for dette utgjør mobbing fortsatt et omfattende problem i norske skoler. I en norsk oversiktsartikkel (Vatn, Bjertness og Lien, 2007) fremkommer det ca 10 % av norske skolebarn utsettes for mobbing. Prevalensen er høyest de første skoleårene, og synker gradvis med økende alder for begge kjønn. I den nasjonale "Elevundersøkelsen" (Wendelborg, Røe & Skaalvik, 2011) som gjennomføres årlig blant barn i 5. - 10. klasse, rapporterer 8,5 % av barna å bli utsatt for mobbing på skolen flere ganger i måneden (landsgjennomsnitt). Denne andelen har vært uendret i perioden 2007–2011. I Elevundersøkelsen oppgir videre 5 % av barna at de blir utsatt for alvorlig/hyppig mobbing, en økning fra 4,5 % i 2005. Resultatene fra undersøkelsen viser at forekomsten av mobbing i Ringerike kommune er omtrent som landsgjennomsnittet.

I 8,3 % av norske skoler rapporterte ikke en eneste av elevene i Elevundersøkelsen at han eller hun ble mobbet i 2011. Dette indikerer at mobbefrie skoler er mulig å oppnå.

*Mobbing utgjør en betydelig folkehelseutfordring. Gjennom systematisk arbeid er det mulig å oppnå betydelige forbedringer og mobbefrie skoler. Dette forutsetter kvalitet i alle ledd, forankret i forskrifter og lovverk. På bakgrunn av dette velges barnas psykososiale miljø med vekt på mobbing, som fokus for tilsynet.*

## 2. Elev- og skolesituasjonen i Ringerike kommune

Det totale antall elever i skolene i Ringerike er oppgitt til 3183 i 2011 og 3201 i 2010, i gjennomsnitt 3192 elever. I kommunen er det i alt 18 skoler: ni barneskoler, fire barne- og ungdomsskoler og fire ungdomsskoler, samt en privatskole (Steinerskolen). Noen skoler har "sentralskole-preg" for et større område, andre er lokalskolepreget. Noen er by- og andre distriktsskoler. Hver skole har egen rektor, som er leder for skolen. Kommunens skoler er organisert under kommunalsjef for skoler, med egen virksomhetsleder og spesialrådgiver.

## 3. Systemtilsyn

Dette tilsynet gjennomføres som et systemtilsyn med fokus på om virksomhetenes praksis er underlagt styring og om praksis samsvarer med myndighetskravene. Skolene skal ha et internkontrollsystem (§ 4), som skal synliggjøre at virksomheten tilrettelegger sine tjenester slik at myndighetenes krav til faglig forsvarlighet oppfylles. Et fullverdig internkontrollsystem krever at virksomheten:

- 1) har et styringssystem som gir oversikt over styrende dokumenter
- 2) kontrollerer at de styrende dokumenter er kjent, akseptert og gjenspeiles i tjenesteutøvelsen
- 3) sikrer kontinuerlig utvikling av tjenesten ut fra risikovurderinger og analyser

## 4. Lovgrunnlag

Det aktuelle tilsynet baseres på *Lov om folkehelsearbeid* (folkehelseloven) og *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 12* med henvisning til § 4:

### **§ 4. Ansvar. Internkontroll**

*Leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av denne forskrift overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til enhver tid gir.*

*Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem.*

### **§ 12. Psykososiale forhold**

*Virksomheten skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold.*

En tilsvarende målsetting finnes i *Opplæringslovens § 9 a*. Opplæringsloven er ikke tema for dette tilsynet.

## 5. Begrepsavklaring

**Styrende dokumenter** er fellesbetegnelse på de dokumenter som inneholder informasjon om organisasjonens mål, planer, prosedyrer og rutiner som virksomheten har utarbeidet og som utgjør en del av virksomhetens styringssystem.

**Resultatdokumenter** (registreringer) er dokumenter som sier noe om praksis i virksomheten; informasjon om hva som har skjedd.

**Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Ved systemtilsyn undersøkes det om internkontrollen sikrer forsvarlige tjenester. Avvik funnet ved tilsyn framkommer gjennom å avdekke mangler eller svakheter i tjenesteytingen. Tilsynet registrerer hva det er i interkontrollen som medfører eller gir økt risiko for svikt i de faglige aktivitetene. Fokus er på det området tilsynet omfatter.

**Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der myndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring.

Tilsynsmyndigheten kan trekke fram andre forhold, som for eksempel forhold som har bidratt positivt til at det ikke er funnet avvik på et område.

**Revisjonsbevis** er en betegnelse som nyttes i vurderingen av forhold tilsynet avdekker.

Tilsynsmyndigheten må ut fra sin faglige og juridiske erfaring bedømme når et forhold er tilstrekkelig sannsynliggjort for å kunne brukes som revisjonsbevis.

### Systematisk og kontinuerlig forbedring og læring

Hovedformålet med systemtilsynet er gjensidig læring. De dokumenterte observasjoner skal danne grunnlag for skolens videre arbeide mot utvikling av barnas psykososiale arbeidsmiljø på skolen. Tilsynsmyndigheten har benyttet en modell for systematisk og kontinuerlig læring og forbedring (modell etter Deming) i utforming av tilsynet og tilsynsrapporten:



### **Definisjon av begrepet "Mobbing".**

De fleste definisjoner av begrepet mobbing betoner at en person over tid utsettes for negative handlinger fra én eller flere personer, og at styrkeforholdet (fysisk eller psykisk) mellom mobber og mobbeoffer er ujevnt (Farrington 1993). Roland (1999) benytter sågar ordet vold i definisjonen av mobbing. Olweus (1992:17) har utviklet en av de desidert mest anvendte definisjoner av begrepet mobbing:

«En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger og over en viss tid, blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere andre personer».

Han presiserer negative handlinger til å være:

«... when someone intentionally inflicts injury or discomfort upon another ... Negative action can be carried out by physical contact, by words, or in others ways, such as making faces or mean gestures, an intentional exclusion from a group» (Olweus 1996:265).

I Elevundersøkelsen er begrepet mobbing tillagt følgende betydning:

"Med mobbing mener vi gjentatt negativ eller "ondsinnert" atferd fra en eller flere rettet mot en elev som har vanskelig for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing."

Kilde: *"Analyse av elevundersøkelsen 2011", s. 13.*

Ringerike Kommune har tilsluttet seg «Manifest mot mobbing 2011-14». Her defineres mobbing som:

"Med mobbing mener vi gjentatt negativ eller «ondsinnert» atferd fra en eller flere rettet mot noen som har vanskelig for å forsvare seg. Systematisk utestenging eller gjentatt erting på en ubehagelig måte er også mobbing."

Det understrekes at opplevelsen av mobbing er subjektiv, og definisjonsretten ligger hos den som føler seg utsatt for mobbing.



## DEL II: SYSTEMTILSYN 2010-12.

Ved tilsynet er det fokusert på de tjenester som ytes til *brukerne* (barn og foreldre/foresatte) i skolen. Tilsynet er ment å undersøke om skolenes internkontrollsystem sikrer at alle barn og unge faktisk får de tjenestene de har rett til i henhold til *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.*, at tjenestene er levert til rett tid og er av rett kvalitet.

### 1. Metode

Tilsynet er tilrettelagt med tre moduler:

#### Tilsynets del 1: Fagmøte

Høsten 2010 arrangerte Miljørettet helsevern i Ringerike kommune en to timers temasamling for ledere i skoler og barnehager i Ringerike med fokus på internkontroll, tilsyn og psykisk helse for barn og unge. *Program: Se vedlegg I.*

#### Tilsynets del 2: QUESTBACK-undersøkelse.

Spørreskjemaet brukt i Questback-undersøkelsen er utarbeidet av tilsynsmyndigheten sammen med kommunepsykolog. Undersøkelsen ble gjennomført i november 2011. Skjemaet ble sendt til alle barne- og ungdomsskoler i Ringerike. Spørsmålene var knyttet til:

1. Planer, prosedyrer og rutiner
2. Psykososialt miljø
3. Tilsyn med elevene i friminuttene
4. Mobbing og vold

*Kopi av spørreskjema: Se vedlegg II*

#### Tilsynets del 3: Systemorientert tilsyn

Tilsynene ble gjennomført som heldagstilsyn i februar 2012 ved fagansvarlig miljørettet helsevern, kommuneoverlege og kommunepsykolog. Skolene som ble besøkt ble valgt med mål om å dekke variasjonen i kommunens skoler med tanke på grad av urbanitet og elevenes alder. Valget falt på tre skoler med tilsammen 650 elever (tilsvarende 20 % av elevene i skolene i Ringerike):

- En ungdomsskole med 227 elever. Byskole.
- En barne- og ungdomsskole med 185 elever. Distriktskole.
- En barneskole med 238 elever. Byskole.

Det ble nyttet ensartet agenda for systemtilsyn:

- Åpningsmøte
- Intervju: Rektor og to kontaktlærere (valgt av rektor)
- Befaring på sosiale møteplasser.
- Intervju: SFO-leder (barneskolene). Undervisningsinspektør (ungdomsskolen), FAU-leder og elevrådsleder.
- Sluttmøte med oppsummering av funn

## 2. Rapportering

I tilsynsrapportens generelle del gjennomgås en sammenstilling av resultater og funn fra spørreundersøkelsen (questback) og tilsynsbesøkene. De tre skolene som har hatt supplerende tilsyn, vil motta egen tilbakemelding med nærmere redegjørelse for funnene.

Rettingsvedtak og samlerapporten vil være offentlige dokumenter, og vil bli forelagt politiske organer. Opplysningene om de enkelte skolene vil være unntatt offentlighet da disse anses for å være en del av de interne arbeidsdokumentene i denne saken.

## 3. Resultater

### a. Questback-undersøkelsen

#### Svarprosent

Rektorene ved kommunens 18 barn- og ungdomsskoler fikk utsendt questback-skjema på e-post. Svarprosenten er 100 % og alle spørsmålene er utfyllende besvart. Skolene rapporterte data for de to siste årene.

#### Funn

##### Styrende dokumenter

Skolene i Ringerike refererer til et omfattende og uensartet sett med styrende dokumenter for arbeidet med psykososialt miljø for barn og unge. Antall dokumenter varierer fra ett til syv per skole. Median for antall dokumentreferanser var 3, og gjennomsnitt 3,3.

Det refereres til nasjonale lover og forskrifter, utdanningsdirektoratets veileder "Arbeid mot mobbing", samt til kommunens egne planer (Handlingsplan for skolene i Ringerike, kommunale instruksjoner for mobbing, Trivsel i Ringeriksskolen). Åtte skoler anfører å bruke faglige programmer for forebygging av problemadferd og utvikling av sosial kompetanse. Syv skoler anfører å bruke programmet Lions Quest: «Det er mitt valg 1,2,3 og 4». En skole anfører å bruke programmet PALS: «Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling i skolen».

*Resymé: Tilsynet avdekker at det ikke oppføres likt plan- og styringsverktøy på de forskjellige skoler i Ringerike.*

##### Kontroll av om plan og prosedyrer følges

Spørsmålet er besvart av alle skolene. Det er noen ulikheter i besvarelse og tilnærming. I hovedsak melder rektorene om årlig gjennomgang av de styrende dokumentene og at de ansatte må skrive under på at de kjenner til innholdet. Noen skoler opplyser at de har skolebrosjyrer som de sender til elever og foreldre og at det informeres på foreldremøte. Flertallet oppgir regelmessige informasjon og drøftinger med medarbeiderne og teamledere for å sikre felles forståelse av de styrende dokumentene, påminnelse om skolens rutine ved behov og kontroll med elevmappene oppgis som metode for å sikre etterlevelse av skolens styrende dokumenter.

## Samlerapport - Barnas psykososiale miljø på skolen

*Resymé: Rektorene opplyser at personalet skriftlig må bekrefte at de kjenner skolens styrende dokumenter, ellers oppgis muntlig informasjon og påminnelse som metode for kontroll og sikring med etterlevelsen av skolens internkontrollsystem i det daglige arbeidet.*

### **Kartlegging av trivsel og bruk av resultater**

Samtlige skoler rapporterer å ha oversikt over hvilke elever som til enhver tid er til stede ved skolen. Det rapporteres også at samtlige har oversikt over elevenes trivsel, noe som kartlegges ved årlige trivselsundersøkelser. Sytten av 18 bruker strukturerte spørreskjemaer. Sytten av 18 rapporterer å ha oversikt over mobbeproblematikken på skolen. Alle skoler fører tilsyn med elevgruppen i frimutter. Tre av 18 loggfører resultat av tilsyn i friminutter.

Mange skoler rapporterer at resultatene i elevundersøkelsen er noe av grunnlag for styring for å bedre elevenes psykososiale miljø i skolen.

Alle skoler har forsøkt å kartlegge foreldrenes oppfattelse av skolen gjennom spørreskjemaundersøkelser. Gjennomgående rapporteres det om så lav deltakelse i foreldreundersøkelser (ned mot 20 %) at resultatene ikke blir brukbare for skolene.

*Resymé: Tilsynet avdekker at skolene ved bruk av strukturerte spørreskjemaer gjennomfører årlige elevundersøkelser og opplever å ha oversikt over mobbeproblematikken. Tilsyn i friminutt loggføres i liten grad. Skolene opplever lav svarprosent på undersøkelser som foreldrene bes å besvare.*

### **Vold og mobbing**

Med utgangspunkt i Elevundersøkelsen, forskning på mobbeforekomst og kommunens elevtall vurderes det at ca. 270 barn har rapportert at de blir mobbet på skolen årlig. Skolene er i tilsynet anmodet om å oppgi tall for de siste to årene. Det var 48 barn (snitt 24 per år) som fikk hjelp for mobbingen på skolen de to siste årene, noe som utgjør 8,9 % av mobbeforekomsten. *Se tabell 1.* I de fleste av de 48 sakene skolene har jobbet med (33 saker / 69 %), er det foreldrene som har oppdaget mobbingen. Skolene oppdaget mobbing av 15 barn de to siste årene, noe som utgjør 2,8 % av forekomsten. *Se tabell 2.*

Ingen av skolene har i besvarelsen referert til skolens elevrapporterte mobbeforekomst i den nasjonale Elevundersøkelsen.

I 2010/2011 ble det fattet enkeltvedtak i 17 av 48 registrerte mobbesaker. Dette vil si at 35 % av tilfellene håndteres med formelle vedtak. *Se tabell 3.*

Vi har sparsomt med kunnskap nasjonalt om forekomst av vold blant elever i barne- og ungdomskoler. Tilsynet viser imidlertid at skolene har jobbet med 31 voldssaker (i snitt 15.5 per år). 17 % av disse håndteres med enkeltvedtak.

**Tabell 1: Andel barn utsatt for vold og mobbing som fikk hjelp ved skolene**

	Antatt forekomst/år (antall elever)	Antall registrerte saker (gj.snitt/år)	Andel elever som fikk hjelp. (oppgitt i % av antatt forekomst)
<i>Mobbing</i>	270	24	8,9 %
<i>Vold</i>	Ukjent	15,5	Ukjent

**Tabell 2: Oversikt over skolens deteksjon av mobbe- og voldssaker**

	Antatt forekomst/år (antall elever)	Antall saker oppdaget av skolene (gj.snitt/år)	Andel oppdaget av skolene (oppgitt i % av antatt forekomst)
<i>Mobbing</i>	270	7,5	2,8 %
<i>Vold</i>	Ukjent	6	Ukjent

**Tabell 3: Mobbe- og voldssaker behandlet ved enkeltvedtak**

	Antall registrerte saker ved skolene (gj.snitt/år)	Antall enkeltvedtak skrevet (gj.snitt/ år)	Andel saker behandlet ved enkeltvedtak.
<i>Mobbing</i>	24	8,5	35 %
<i>Vold</i>	15,5	2,5	17 %

*Resymé: Tilsynet viser at skolene oppdager et fåtall av mobbetilfellene blant elevene. Flertallet av håndterte mobbesaker meldes av foreldre, og det fattes enkeltvedtak i et mindretall av sakene. Få barn utsatt for mobbing, får hjelp, som er dokumentert, på skolen.*

## b. Resultater av tilsynsbesøkene

Det ble ved alle tre skoler funnet samme type avvik fra *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 4 og § 12*. På bakgrunn av systemtilsynet, finner tilsynsmyndigheten grunnlag for å anta at alle skolene i Ringerike kan ha samme avvik.

**Avvik: Skolene har ikke et dokumentert system for kontroll, sikring og utvikling av planene for arbeidet med elevenes psykososiale miljø.**

I henhold til *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) § 14* har tilsynsmyndigheten anledning til å fatte følgende vedtak med pålegg om retting:

- Utarbeide system for styring av arbeidet med psykososiale forhold i skolen, implementere dette og kontinuerlig å arbeide for å planlegge, kontrollere, sikre, evaluere og forbedre systemet

### Utdyping av avviket

Skolene har:

- Ulike planverk og forståelse av sentrale begreper (for eksempel ulik oppfattelse av begrepet mobbing)
- Mangelfullt implementerte planer i det daglige arbeid og manglende kontroll med at planverket er operasjonalisert. Dette vises blant annet ved manglende deteksjon og registrering av mobbesaker.
- Manglende sikring av arbeidet, for eksempel i form av manglende implementering av elevundersøkelser og manglende foreldremedvirkning.
- Mangelfullt systematisk arbeid for kontinuerlig utvikling av tjenesten ut fra oppdagede avvik

Felles for de besøkte skoler er svikt i den delen av styringssystem som omfattes av internkontrollsystemet, her gjeldende for *§ 12 i Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.*

### Merknader

Ved tilsynet er det funnet grunnlag for å gjøre en rekke merknader på hver av de besøkte skoler. Det ble gitt 4 merknader på en skole og 5 på de to andre skolene. Merknadene omhandler:

- Ikke tilfredsstillende inneklima
- Lite stimulerende inne- og utemiljø for aktivitet, spesielt i forhold til fysisk aktivitet (tilretteleggelse og vedlikehold)
- Manglende dokumentasjon, evaluering og implementering av tiltak i forhold til enkeltelever og til klassetrinn
- Manglende involvering av brukerne i systemarbeidet
- Manglende verktøy til å håndtere mobbe- og voldshendelser, som ikke løses med dialog

Merknadene har i sitt omfang karakter av å være avvik fra *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.*, men framkommer som merknader fordi de nevnte forholdene ikke er direkte omfattet av aktuelle systemtilsyn.



### 4. Diskusjon

Tilsynsmyndigheten har ikke funnet at lignende tilsyn er gjort i andre kommuner. Metoden er dermed utviklet lokalt. Det er utfordrende å formulere spørsmål som gir gode og dekkende svar. Undersøkelsen har også måttet være av begrenset omfang, med hensyn til gjennomførbarheten i skolene.

Tall for antall barn som blir mobbet i skolene i Ringerike er beheftet med noe usikkerhet. På Elevundersøkelsen for 5. – 10. klasse har kommunen de senere år kommet ut ganske stabilt med en forekomst omtrent lik landsgjennomsnittet, ved den siste undersøkelsen ble det avdekket en litt høyere forekomst. Vi har valgt å forholde oss til landsgjennomsnittet (8,5 % av elevene). I en norsk oversiktsartikkel (Vatn, Bjertness og Lien, 2007) vises det til at prevalensen av mobbing er høyest i de første skoleårene, og synker gradvis med økende alder for begge kjønn. Vi tar i tilsynet utgangspunkt i forekomsten fra de høyeste trinnene, og velger å benytte tallene som generelle tall for hele skolepopulasjonen. Det er vår vurdering at vi med dette grunnlag benytter virkelighetstro tall. Vi har videre valgt ikke å ta med de letteste tilfellene av mobbing. Dette for å sikre at problemet ikke overdimensjoneres. Forekomsten av mobbing i kommunen er dermed beskrevet med konservative tall i rapporten.

Skolene som fikk tilsynsbesøk, ble valgt ut i fra et ønske om å besøke en skole av hver kategori og med ulik geografisk lokalitet. Det er ikke undersøkt hvorvidt utvalget er representativt for skolene i Ringerike (for eksempel av hensyn til lærertetthet, elever med spesielle behov, alder på skolen og rektorenes ansiennitet).

I tilsynet avdekkes det et stort sprik mellom antall barn som blir mobbet og antall saker skolene jobber med. Dette til tross for at skolene har styrende dokumenter ment å ivareta barnas psykososiale miljø og det gjennomføres trivselsundersøkelser. Rektorene rapporterer å ha oversikt over barnas trivsel samt mobbeforekomsten. Tilsynet gir ikke grunnlag for å konkludere om årsaksforholdene til disse funnene. Årsakene kan for eksempel være knyttet til trivselsundersøkelsenes kvalitet (lav validitet) og at resultatene av undersøkelsene i liten grad blir benyttet. Likeledes kan skolens planer være av mangelfull kvalitet eller i for liten grad implementert i organisasjonen. Et viktig element er også den manglende og sprikende forståelsen av begrepene "vold" og "mobbing" i organisasjonen. For å sikre elever et godt miljø er det nødvendig at skolen har klare kriterier for hva det forstås med sentrale begreper. Tilsynsmyndigheten kan heller ikke utelukke at skolene jobber med flere mobbesaker enn de registrerte og at deler av utfordringene ligger i det formelle styringssystemet.

Ringerike kommune har i 2011 arbeidet med og ferdigstilt et felles internkontrollsystem til skolene, som etter planen skal være gjeldende fra 2012. Systemet er ikke inkludert i nåværende tilsyn. Hvorvidt dette kontrollsystemet vil avhjelpe de avdekkede avvikene er derfor ikke vurdert.

Åtte skoler opplyser at de bruker et program for forebygging problemadferd og utvikling av sosialkompetanse. Programmet Lions Quest benyttes av syv skoler og programmet Pals benyttes av en skole. Utdanningsdirektoratet har i 2006 (Nordahl et al) evaluert

programmer for forebyggende innsatser i skolen. Programmet Lions Quest vurderes med god sannsynlighet å kunne gi gode resultater i å utvikle generell sosial kompetanse. Programmet PALS har dokumenterte resultater i skolemiljøet i forhold til sosial interaksjon og problemhåndtering og anbefales brukt på barnetrinnet.

Tilsynsmyndigheten har konkludert med at avvikene funnet ved tilsynsbesøk ved tre skoler, sannsynligvis er generaliserbare for de øvrige skolene i Ringerike. Det presiseres at antakelsen bygger på indikasjoner fra tilsynet. Våre funn og resultater samsvarer imidlertid med de foreløpige rapporterte funn fra Utdanningsdirektoratets nasjonale tilsyn i skolene etter *Opplæringslovens § 9 a* (Utdanningsdirektoratets: Oppsummering av felles nasjonalt tilsyn. Vår 2011. Utgitt 28.06.11). Endelig rapport fra det nasjonale tilsynet publiseres 09.05.12, og er følgelig ikke medtatt i denne rapporten.

## 5. Konklusjon

Undersøkelsen har vist at skolene i Ringerike er engasjerte i barn og unges psykososiale forhold. Det er imidlertid funnet holdepunkter for at skolene har betydelige utfordringer i forhold til etterlevelsen av myndighetskravene.

Tilsynsmyndigheten vurderer at det på tilsynstidspunktet ikke er et fungerende internkontrollsystem som ivaretar registrering og håndtering av mobbe- og voldshendelser (*Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 4*) i skolene i Ringerike. Dette er et sentralt element i arbeidet for elevenes psykososiale arbeidsmiljø (*§ 12*).

Tilsynet avdekket at skolene i Ringerike ikke har et fungerende styringssystem for å ivareta og integrere brukererfaringer fra foreldre/foresatte og elever (*§ 4*).

Tilsynet avdekket at skolene ikke har et fungerende styringssystem som ivaretar deteksjon, registrering og håndtering av mobbe- og voldshendelser. Det ble funnet at skolene i liten grad har oversikt over elevenes trivsel, illustrert ved at kun en liten andel av forekomst av mobbing oppdages av skolene.

Tilsynet finner grunnlag for å hevde at skolene i Ringerike ikke ivaretar elevenes rettigheter i henhold til *Lov om folkehelse* og *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.* (*§ 4* og *§ 12*).

De dokumenterte observasjoner er ment å danne grunnlag for skolens arbeid med barnas psykososiale arbeidsmiljø.

Tilsynsmyndigheten vurderer med bakgrunn i systemtilsynet at det er grunnlag for følgende konklusjon:

- De tre enkeltskoler har likelydende avvik. Skolene oppfyller ikke kravene i *Forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler (§ 4 og § 12)*.
- Resultatet fra Questback-undersøkelsen i systemtilsynet indikerer at det kan foreligge tilsvarende utfordringer i de øvrige skolene i Ringerike.

Tilsynsmyndigheten anbefaler skoleeiere og ledere å tydeliggjøre og vektlegge det systematiske arbeidet for barnas psykososiale miljø i alle barne- og ungdomsskoler i

## Samlerapport - Barnas psykososiale miljø på skolen

kommunen. Ringerike kommune har signert "Manifest mot mobbing" med målsetningen "Alle barn og unge skal ha et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse for mobbing". Den nasjonale elevundersøkelsen for 2011 viser et oppløftende resultat: I 8,3 % av norske skoler rapporterte ikke en eneste elev i 5. – 10. klasse at han eller hun ble mobbet i 2011. Dette viser at det er fullt mulig å oppnå mobbefrie skoler.

### DEL III: Individuell rapport

De tre besøkte skolene vil motta sin individuelle tilsynsrapport.

#### Vedlegg:

##### Oversikt over vedlegg:

Vedlegg I: program fra temadag, følg linken til kommunens nettside: [informasjonsmote-2192010](#)

Vedlegg II: spørreundersøkelse / questback:

##### Individuelle vedlegg sendt til de aktuelle skoler:

Rapport fra systemtilsyn.

Respons på Questback-undersøkelsen til den enkelte skole.

#### Referanser:

- Mykletun, A., Knudsen, A. K., & Mathiesen, K. S. (2009). *Rapport 2009:8 Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*: Folkehelseinstituttet.
- Olweus, D. (1992): *Mobbing i skolen - hva vet vi og hva kan vi gjøre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olweus, D. (2009): *Mobbing i skolen - fakta og tiltak*. I "Ungdom, livsstil og helsefremmende arbeid", K.I. Klepp and L.E. Aarø, Editors. 2009, Gyldendal Norske Forlag
- Sosial- og helsedirektoratet, 2007. *Tidlig intervensjon på rusområdet. Sentrale perspektiver - aktuelle målgrupper og arenaer*. IS-1455
- Sourander, A., Jensen, P., Ronning, J.A., Elonheimo, H., Niemela, S., Helenius, H., Kumpulainen, K., Piha, J., Tamminen, T., Moilanen, I. & Almqvist, F. (2007): *Childhood bullies and victims and their risk of criminality in late adolescence - The Finnish from a boy to a man study*. Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine, 161(6): p. 546-552.
- Wendelborg, C., Røe, M & Skaalvik, E. (2011): *Analyse av Elevundersøkelsen 2011*. NTNU Samfunnsforskning AS Avdeling for mangfold og inkludering. ISBN 978-82-7570-249-2
- Thomas Nordahl, Øystein Gravrok, Hege Knudsmoen, Torill M.B. Larsen og Karin Rørnes (red), Forebyggende innsatser i skolen, Utdanningsdirektoratet 2006, Rapport fra forskergruppe oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problemadferd, rusforebyggende arbeid, læren som leder og implementeringsstrategier.
- Vatn, A.S., Bjertness, E. og Lien, L. (2007): *Analyse av Elevundersøkelsen 2011*. NTNU Samfunnsforskning AS Avdeling for mangfold og inkludering (ISBN 978-82-7570-249-2)