

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I LILLESAND KOMMUNE

PSYKOSOSIALT MILJØ I SKOLE OG BARNEHAGE

AUST-AGDER REVISJON IKS, JANUAR 2021

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1. INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL.....	1
1.2. PROBLEMSTILLINGER.....	2
2. METODISK GJENNOMFØRING	3
3. DEFINISJON AV MOBBING	6
4. PROBLEMSTILLINGER	8
4.1. INFORMASJONSPLIKTEN	8
4.1.1. REVISJONSKRITERIER.....	8
4.1.2. FAKTA	10
4.1.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	15
4.2. AKTIVITETSPLIKTEN OG SKRIFTLIG PLAN	16
4.2.1. REVISJONSKRITERIER.....	16
4.2.2. FAKTA	20
4.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	32
4.3. RUTINER I BARNEHAGENE	34
4.3.1. REVISJONSKRITERIER.....	34
4.3.2. FAKTA	36
4.3.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	40
5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	41
5.1. KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR.....	43
6. LITTERATUR	45
7. VEDLEGG	46
VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE.....	46
VEDLEGG 2 - SPØRREUNDERSØKELSE.....	48

Psykososialt miljø i skole og barnehage

Problemstillinger

1. *Ivaretar skolene i Lillesand kommune informasjonsplikten knyttet til foreldre og elever, både i forhold til aktivitetsplikten og det systematiske arbeidet for et godt skolemiljø?*
2. *Gjennomfører skolene tilstrekkelige undersøkelser og vurderinger av elevenes psykososiale miljø ved mistanke eller varsel om mobbing? Og foreligger det dokumentasjon som oppfyller innholdskravene etter opplæringsloven om skriftlig plan?*
3. *Har barnehagene i Lillesand kommune tilfredsstillende rutiner for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere krenkende atferd*

Revisjonskriterier

- Skolen skal informere om det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten samt klagemulighet, til både elever, foresatte, FAU, SMU mv.
- Aktivitetsplikt: Skolen skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak (5 delplikter), og sørge for at alle involverte elever blir hørt.
- Barnehagene skal arbeide forbyggende for et trygt og godt barnehagemiljø, ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helse, trivsel, lek og læring til barna
- Skriftlig plan (iht. barnehageloven og opplæringsloven) skal inneholde hva slags problem tiltaket skal løse, hva slags tiltak skolen/barnehagen har planlagt, når det skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring og når tiltaket skal evalueres

Revisors vurderinger

- Etter revisjonens vurdering foreligger det forbedringspunkter ved skolenes etterlevelse av informasjonsplikten. De faste arenaene for ivaretagelse av informasjonsplikten anser revisjonen som positivt, men bemerker likevel at 1 av 3 foresatte mener de ikke har fått informasjon om hvordan de går frem i en evt. situasjon knyttet til mobbing. Samtidig mener 1 av 4 foreldre at de i liten eller svært liten grad har blitt informert av skolen om arbeidet med psykososialt skolemiljø. Revisjonen kan ikke se at det er tilstrekkelig tilgjengelig informasjon på skolenes hjemmesider.
- Revisjonen bemerker at over 1 av 3 foreldre i mindre grad opplever at skolen har fokus på å skape et godt skolemiljø og at de tar trivsel på alvor. Samtidig mener totalt 41 % av foreldrene at de i liten eller kun noe grad at har tillit nok til å si ifra til skolen i en enkeltsak.
- Vedrørende elevenes subjektive opplevelse av å ha et trygt og godt skolemiljø, bemerker revisjonen at 39 % (N=226) av foresatte i spørreundersøkelsen opplever at deres barn blir eller har blitt mobbet eller mistrives på skolen. Med forbehold om ulike definisjoner og opplevelse av begrepet mobbing, mistrivsel og utrygt skolemiljø, registrerer revisjonen at det er en avstand mellom foresattes subjektive opplevelse sett i forhold til omfang av aktivitetsplaner. Særlig sett i lys av at halvparten av disse foresatte mente det ikke hjalp å involvere skolen. Slike avvikende tall kan gi en indikasjon på at det er en underrapportering ift. hvor mange elever og foreldre som gir beskjed til skolen dersom de opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Revisjonen anser det for øvrig som positivt at tilnærmet halvparten av foresatte som har opplevd mobbing eller mistrivsel, sa ifra til skolen og skolen hjalp til med å bedre situasjonen. Det var likevel 29 % som mente situasjonen ikke bedret seg etter at de sa ifra til skolen.
- Skolene har i stor grad rutiner for å sikre aktivitetsplikten ved mistanke om eller varsel om mobbing, men revisjonen registrerer likevel at foresattes synspunkter bekrefter at praksisen ikke er tilfredsstillende nok. Revisjonen anser at de formelle kravene iht. § 9A-4 i all hovedsak oppfylles av skolene, men med flere fremtredende forbedringspunkter.
- Innen barnehagene mener revisjonen det er vesentlig å bemerke seg at det i Lillesand beskrives en tilnærmet fraværende forekomst av mobbetilfeller i barnehagen. Revisjonen reiser derfor spørsmålet om dette er en underrapportert problemstilling i Lillesand eller hvorvidt de fraværende utfordringene faktisk er tilfelle. Revisjonen vurderer for øvrig at barnehagene i all hovedsak har grundige og omfattende rutiner knyttet til sikring av et trygt og godt psykososialt miljø, men vil likevel understreke viktigheten av at rutinene følges i praksis.

Revisjonen anbefaler:

- at skolene i enda større grad fokuserer på arbeidet med å gi tydelig og konkret informasjon til foresatte og elever, spesielt knyttet til å oppdatere og tydeliggjøre den skriftlige informasjonen på skolenes hjemmesider
- at skolene arbeider med forbedringspunktene som fremgår av rapporten knyttet til aktivitetsplaner, spesielt med fokus på konkrete tiltak, ansvarlig person, klare vurderinger ved avslutning og evalueringstidspunkt
- at skolene vurderer om spørreundersøkelsens resultater indikerer at flere elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø enn det frem til nå er blitt fanget opp, og fremkommer gjennom aktivitetsplaner
- at barnehagene og kommunen vurderer om man har gode nok systemer for å fange opp brudd på trygt og godt barnehagemiljø, sett i lys av at man i dag ikke har noen registrerte tilfeller av mistrivsel i barnehagene

1. INNLEDNING

1.1. INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL

Skoler og barnehager utgjør et av de største tjenesteområdene for Lillesand kommune, med over 1500 barn i grunnskolen og 600 barn i barnehage i 2020.¹ Alle barn og unge har rett på et trygt og godt miljø i både barnehagen og i skolen, og det er viktig at arbeidet med å fremme trivsel utgjør en betydningsfull del av arbeidet til enhver skole og barnehage samt for kommunen som skoleeier og barnehagemyndighet.

Opplæringsloven kapittel 9A² gir elever en lovfestet rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Tilsvarende skal barnehager fremme et trygt og godt barnehagemiljø for barna³. Både barnehager og skoler er ansvarlig for å både forebygge og håndtere mobbing og andre krenkelser. Det er viktig at barn og unge har et trygt fysisk og psykososialt miljø rundt seg, og at de vernes mot mobbing og krenkelser i hverdagen. Opplæringsloven stiller videre krav til at elevens egen subjektive opplevelse av trivsel skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

Krenkelser og mistriivsel kan ha alvorlige konsekvenser for barn og unge, og det er derfor viktig at den enkelte skole og barnehage har systemer både for forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og mistriivsel blant barn. Kommunen har etter opplæringslovens § 13-10 ansvaret for at kravene i lovens bestemmelser blir oppfylt, og de skal stille til disposisjon de ressurser som er nødvendige for å oppfylle kravene på den enkelte skole. I Lillesand kommune er det totalt 5 kommunale grunnskoler, og rektorene på de enkelte skolene har en rekke ansvar etter lovens kapittel 9A. Når det gjelder barnehager, har kommunen som lokal barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet ansvar for å følge opp at både de kommunale og private barnehagene følger bestemmelsene knyttet til psykososialt miljø.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil ha til hensikt å kartlegge kommunens rutiner knyttet til psykososialt miljø i barnehagene, samt skolenes ivaretagelse av informasjonsplikten knyttet til psykososialt miljø ved skolene. Prosjektet vil videre ha til hensikt å kartlegge skolenes dokumentasjonskrav knyttet til etterlevelse av aktivitetsplikten etter opplæringsloven. Herunder vil det være hensiktsmessig å vurdere hvordan konkrete enkeltsaker knyttet til mobbing/brudd på et trygt og godt skolemiljø har blitt håndtert etter opplæringslovens bestemmelser.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Lillesand 24.03.2020 (sak 11/20), i forbindelse med kontrollutvalgets behandling av Risiko- og vesentlighetsvurdering samt plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektplan ble behandlet og vedtatt i kontrollutvalgs-møtet 05.05.2020 (sak 16/20). Prosjektet ble bestilt på bakgrunn av både henvendelser fra en

¹ <https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/lillesand-kommune> og barnehagefakta.no

² LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringsloven)

³ Jf. LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (barnehageloven) og FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

foreldregruppe som førte til orienteringer i kontrollutvalget, samtidig som revisjonen vurderte området med høy risiko i sin Risiko- og vesentlighetsvurdering 2020-2023.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom grundig og omfattende metodisk gjennomføring av både dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av enkeltsaker og spørreundersøkelse, vurdert opp mot rapportens revisjonskriterier. Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK001.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektplan 5. mai 2020 (sak 16/20) følgende problemstillinger:

- 1) *Ivaretar skolene i Lillesand kommune informasjonsplikten knyttet til foreldre og elever, både i forhold til aktivitetsplikten og det systematiske arbeidet for et godt skolemiljø?*
- 2) *Gjennomfører skolene tilstrekkelige undersøkelser og vurderinger av elevenes psykososiale miljø ved mistanke eller varsling om mobbing? Og foreligger det dokumentasjon som oppfyller innholdskravene etter opplæringsloven om skriftlig plan?*
- 3) *Har barnehagene i Lillesand kommune tilfredsstillende rutiner for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere krenkende atferd*

2. METODISK GJENNOMFØRING

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom flere ulike tilnærminger innen både kvalitativ og kvantitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden september 2020 – januar 2021, gjennomført av forvaltningsrevisor Stine Norrøne Ask, med Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen startet innledningsvis i prosjektet med et oppstartsmøte med rådgiver skole (kontaktperson utnevnt av kommunedirektør), for å avklare forventinger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet.

Det ble i oppstartsfasen gjort en avgrensning av prosjektet, til å se nærmere på tre av de totalt fem kommunale grunnskolene i Lillesand. Basert på innspill fra kontrollutvalget samt hensyn som beliggenhet, størrelse mv., ble det gjort en avgrensning til å se nærmere på Borkedalen skole, Høvåg skole og Lillesand ungdomsskole.

Skolene har flere ulike egenskaper, noe som gjør at man får en variasjon i datagrunnlaget som vil gjøre dataene mer representative ift. populasjonen som undersøkes. Borkedalen skole er en barneskole med 1.-7. trinn, bestående av 403 elever med 36 lærere og 18 miljøarbeidere. Skolen er også plassert ganske sentrumsnært i Lillesand. Høvåg skole er på sin side plassert et godt stykke utenfor sentrum, og er den eneste skolen i Lillesand kommune som har 1.-10. trinn. Det er 240 elever på skolen, med totalt 40 ansatte hvor 25 av disse er lærere. Lillesand ungdomsskole er en ren ungdomsskole (8.-10.trinn) sentralt i Lillesand, med totalt 372 elever og 54 ansatte.

Intervjuer

For å besvare de deler av tematikken ved problemstillingene som omhandler *skole*, har revisjonen gjennomført intervjuer med rektorene ved de tre utvalgte skolene. Intervjuene med rektorene ble avholdt som semi-strukturerte intervjuer, bygd rundt en felles utarbeidet intervjuguide for de tre informantene. Det er i tillegg gjennomført intervju med rådgiver barnehage og kommunalsjef, for å belyse de deler som omfattes av problemstilling 3 om *barnehager*. Intervjuet med de to sistnevnte informantene tok for seg perspektivet til kommunen både som barnehagemyndighet og som eier. Revisjonen har i tillegg belyst deler av barnehagetematikken gjennom intervju med rektorene, da i forhold til overgang barnehage-skole og samarbeidet mellom rektorene og barnehagestyrerne. Da problemstilling tre fokuserer på hvilke rutiner som foreligger knyttet til psykososialt barnehagemiljø, anså revisjonen det som dekkende for å kunne besvare problemstillingen å avgrense kildene til nevnte intervjuer samt en gjennomgang av forelagt dokumentasjon.

Gjennomgang av enkeltsaker

For å belyse praktiseringen av rutiner knyttet til aktivitetsplikten, anså revisjonen det som relevant å gjennomgå et utplukk utarbeidede aktivitetsplaner, for å se om planene er utarbeidet i henhold til bestemmelsene i opplæringsloven § 9A-4. Utplukket bestod av alle utarbeidede aktivitetsplaner for skoleåret 2019/2020 og 2020/2021 ved Borkedalen skole,

Høvåg skole og Lillesand ungdomsskole – frem til revisjonstidspunktet november 2020. Revisjonen vurderte hvorvidt planene oppfylte kravene i bokstav a – e i oppl. § 9A-4 ledd 6. Utplukket utgjorde et omfang på 38 aktivitetsplaner med tilhørende notater og saksdokumenter. Revisjonen har i gjennomgangen kun vurdert hvorvidt enkeltsakene oppfyller vilkår og krav etter loven, og har dermed ikke gjennomgått detaljer i skolens skjønnsmessige og skolefaglige vurderinger. Konklusjoner er derfor trukket på bakgrunn av de formkrav som etter opplæringslovens 9A-4 ledd 6 *skal* fremgå av aktivitetsplanen

Spørreundersøkelse

I tillegg til gjennomgang av skriftlige rutiner, informasjon fra intervjuer samt aktivitetsplaner, anså revisjonen det som avgjørende at også foreldrenes synspunkter og opplevelser av skolesystemet ifm. opplæringslovens kap. 9A skulle være en del av datagrunnlaget. Revisjonen valgte derfor å gjennomføre en spørreundersøkelse rettet mot foreldre, i den hensikt å løfte frem deres opplevelse av samarbeid og tillit med skolen, spesielt foreldrenes opplevelse av prosessen dersom de har opplevd en mobbesak/brudd på et trygt og godt skolemiljø.

Undersøkelsen ble avgrenset til å omfatte foresatte på de tre skolene som har vært en del av prosjektets undersøkelse. Revisjonen henvendte seg til rektorene for å få oversendt e-postadresser til alle foresatte på skolen. Det var noe variasjon i antall registrerte e-postadresser blant skolene ift. duplikater og enkelte foresatte med samme etternavn, men i all hovedsak var antall oversendte e-postadresser samsvarende med antall elever. Revisjonen har kun tatt utgangspunkt i listene den enkelte rektor har oversendt, som utgjør skolenes egen kontaktinformasjon til foresatte. Det tas forbehold om potensielle feil eller mangler i skolenes lister.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 1349 respondenter. Omtrent 60 e-poster kom i retur, hvilket innebar at det var oppgitt ugyldige e-postadresser. Av disse gikk revisjonen gjennom hver enkelt, og klarte å spore opp riktig adresse til ca. 15 stk. Det ble derfor et frafall på 44 respondenter, og utvalget ble dermed på totalt 1305 respondenter. Av utvalget var det totalt 594 respondenter som svarte på hele undersøkelsen, hvilket innebærer en svarprosent på totalt 44 %. Spørreundersøkelsen ble for øvrig distribuert gjennom SurveyXact, som revisjonen også anvendte i sin analyse av datagrunnlaget (for spørreundersøkelsen).

Validitet og reliabilitet

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet, handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å gi et bedre grunnlag for konklusjonene har vært offentlig tilgjengelig dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen

I forbindelse med intervjuprosessen har dialogen vært forankret gjennom en felles intervjuguide for alle informantene. Dette har vært et viktig verktøy for å kunne se tendenser

på tvers av intervjuobjektene og sikre en godt forankret analyseprosess. Validiteten styrkes ved at datamateriale fra alle intervjuer og samtaler er faktaverifisert av den enkelte informant. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Kommunedirektør har i tillegg ved prosjektets ferdigstillelse fått rapporten til høring. Uttalelsen fra kommunedirektør ligger vedlagt.

Ved revisjonens gjennomgang av enkeltsaker er disse målt opp mot kravene i opplæringslovens § 9A-4, uten at det er gjort konklusjoner av skolens skjønnsmessige faglige vurderinger. Alle aktivitetsplaner fra august 2019 – november 2020 er gjennomgått for de tre skolene. Validiteten ved de observasjoner som er funnet ved aktivitetsplanene vil derfor være solid. Revisjonen har ikke foretatt utplukket selv, men fått overlevert etterspurt materiale direkte fra rektorene. Revisjonen tar forbehold om eventuelle mangler i datagrunnlaget.

Spørreundersøkelsens svarprosent på 44 % er etter revisjonens vurdering en representativ oppslutning med hensyn til intensjonen om å få løftet frem foresattes synspunkter. Andelen utgjorde i underkant av 600 respondenter, med en jevn spredning på de tre skolene i utplukket. Metodiske svakheter ved et slikt datasett er at det ofte kan være de foreldrene som har mest negative erfaringer som har et større engasjement for å svare på undersøkelsen. Alle variablene er derfor ikke direkte overførbare og generaliserbare. Bryter man opp undersøkelsen i enheter, får en likevel frem synspunkter til ca. 600 foresatte som alle deler sin erfaring med skolesystemet. Hensikten med undersøkelsen har derfor ikke vært å søke etter et eksakt tall på omfanget av mobbing i kommunen, men for å skape en plattform for at foreldrene som brukere av skolen som tjeneste, kan uttrykke sin erfaring, i et relativt bredt omfang. Det gir videre en anledning til å se korrelasjoner mellom variabler. Datasettenes validitet styrkes også ved at revisjonen har hatt anledning til å sette resultatene fra foresattes opplevelser opp mot det realiteten som er presentert av skolene i revisjonens utplukk gjennom både intervjuer og enkeltsaker.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Dette har bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet.

3. DEFINISJON AV MOBBING

Regjeringen og Kunnskapsdepartementet forpliktet seg gjennom statsbudsjettet 2016 til en målrettet og kunnskapsbasert innsats for et godt skole- og barnehagemiljø mot mobbing. Innsatsen ble bygget opp rundt seks konkrete mål og prinsipper, som også var en del av forslaget til nye bestemmelser i opplæringsloven:⁴

- Det skal ikke skje
- Det skal nytte å si fra
- Regelverket skal virke
- Kompetansen skal nå helt ut
- Barnehage- og skoleeier er avgjørende
- Barn og unge skal stå i sentrum

Innenfor tematikken til denne forvaltningsrevisjonen knyttet til barn og unges trivsel i skolen og barnehagen, beveger det seg en del ulike begreper som ofte kan brukes litt om hverandre. Revisjonen har derfor laget en figur (til høyre) som illustrerer de mest sentrale begrepene knyttet til problemstillingene, og hvilke av begrepene som faller inn under de ulike betegnelse.



Barnehage- og skolemiljø er et samlebegrep for både barnehagelovens⁵ og opplæringslovens bestemmelser, hvor barnas fysiske og psykiske miljø faller under. Psykososialt miljø beskrives av Utdanningsdirektoratet (heretter Udir) som det psykologiske og sosiale miljøet i barnehagen eller på skolen, og hvordan barn, unge og ansatte opplever dette. Det påvirkes videre av både enkeltindivider og grupper, som direkte eller indirekte er en del av miljøet.⁶ Det psykososiale miljøet avgrenser seg ikke til å kun gjelde det som skjer på skolens område i skoletiden, men omfatter i tillegg det som skjer på skoleveien, på turer og arrangementer og ikke minst mobbing og andre krenkelser som skjer *utenfor* skoletiden, men som har sammenheng med skolen.⁷

Krenkelser er et samlebegrep for mobbing, vold, trakassering og diskriminering, som alle utgjør negative ord eller handlinger som barn og unge opplever at krenker deres verdighet, integritet, følelser eller ekskludering fra et fellesskap. Hva som oppleves som krenkende er betinget av subjektive oppfatninger, og vil variere fra person til person avhengig av eksempelvis alder, forutsetninger, bakgrunn og situasjon de forekommer i.⁸ Forståelsen av mobbing er i stadig utvikling, og inneholder i dag flere forklaringer og former enn tidligere.

Forskerne Dan Olweus og Erling Roland sin definisjon på mobbing har siden 1980-tallet vært utgangspunkt for en stor del av tematikken rundt mobbing:

⁴ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* Side 10

⁵ LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (barnehageloven) Heretter bhl.

⁶ Utdanningsdirektoratet «*Grunnlagsdokument for arbeidet med barnehage-, skolemiljø, mobbing og andre krenkelser*» En felles plattform for statlige aktører, revidert utgave. Side 6

⁷ Utdanningsdirektoratet Rundskriv 3-2017

⁸ NOU 2015:2 «*Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*». Side 31

«Mobbing er gjentatt negativ atferd fra én eller flere sammen, rettet mot en som ikke kan forsvare seg.»⁹

Olweus har videre utdypet hva som ligger bak de ulike begrepene innenfor definisjonen. Med *negativ handling* menes det at noen påfører eller forsøker å påføre andre personer skade eller ubehag. Handlingene kan utføres både fysisk, verbalt og indirekte ved utestengelse. *Gjentatt over en viss tid* innebærer at mobbing skiller seg fra enkeltepisoder ved at den gjentas over tid. Hensikten med denne definisjonen er å skille mobbingen fra tilfeldige, lettere negative handlinger som det varierer hvem det rettes mot. *Fra en person til en annen* definerer at én person blir mobbet av en eller flere andre. Offeret for mobbingen kan også være mer enn én person. *Ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver og offer* handler om at det er viktig å skille mobbing fra konflikter eller kranbler mellom fysisk eller psykisk like sterke personer. Det må derfor være en viss ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver og offer.¹⁰

Utdanningsdirektoratet bruker i forbindelse med elevundersøkelsen en noe utvidet definisjon på mobbing, med utgangspunkt i Olweus og Roland sin definisjon¹¹:

«Mobbing er gjentatt negativ eller ondsinnet atferd fra en eller flere rettet mot en elev som har vansker for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing.»

For å både kunne forebygge, avdekke og håndtere mobbing i både barnehage og skole, er det viktig å ha kunnskap om ulike former for mobbing. Mobbing kan komme til uttrykk gjennom ulike former eller utarte seg gjennom en kombinasjon av de ulike formene. En overordnet kategorisering er skillete mellom *direkte* og *indirekte mobbing*. Den direkte mobbingen kan fremkomme gjennom fysiske og/eller verbale handlinger og kan vise seg gjennom sosial ekskludering ved baksnakking og utestenging, sladring og ryktespredning. Slik mobbing omtales ofte som skjult mobbing, og kan være veldig utfordrende å oppfatte hva som faktisk skjer mellom de det gjelder. I senere tid har også digital mobbing vokst frem som en mer hyppig form for mobbing, ofte gjennom sosiale medier eller spill på internett m.m.¹²

Gjennomgående i rapporten vil det fra intervjuer, gjengivelse av rutiner mv., kunne bli henvist til noe ulik omtale av regelverket knyttet til psykososialt skolemiljø. Reglene er i hovedsak regulert gjennom opplæringslovens kapittel 9A, hvor skolens aktivitetsplikt fremgår av oppl. § 9A-4. I de henvisninger som omtales som f. eks «9A-sak», «kap. 9A», «9A-skjemaer» osv., menes derfor de regler som omhandler elevenes skolemiljø etter opplæringsloven.

⁹ Olweus og Roland 1983, gjengitt i NOU 2015:2 side 69

¹⁰ Olweus 1992, gjengitt i NOU 2015:2, side 69.

¹¹ <http://www.godskole.no/mobbing-og-krenkende-atferd/hva-er-mobbing>

¹² NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». Side 73

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. INFORMASJONSPLIKTEN

- 1) *Ivaretar skolene i Lillesand kommune informasjonsplikten knyttet til foreldre og elever, både i forhold til aktivitetsplikten og det systematiske arbeidet for et godt skolemiljø?*

4.1.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger objektet skal måles opp mot og i forhold til.

Alle elever har en lovfestet rett på et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er videre en lovfestet nulltoleranse mot mobbing. I opplæringsloven § 9A-3 heter det at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Bestemmelsen regulerer også at skolen, med rektor som øverste ansvarlig, skal arbeide *kontinuerlig* og *systematisk* for å fremme helse, miljø og trygghet for elevene, slik at kravene i loven blir oppfylt. I dette ligger det iht. lovforarbeidene at skolen skal arbeide forebyggende ved å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt miljø, og redusere risikoen for krenkelser gjennom å kunne identifisere mulige utfordringer ved skolemiljøet, utarbeide planer for å unngå dette og rutiner for å tydelig fordele ansvaret.¹³

Skolene har i tillegg gjennom opplæringsloven § 9A-4 en *aktivitetsplikt*, som innebærer at alle som arbeider ved skolen skal:

- følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig
- varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

I aktivitetsplikten ligger det videre en plikt til å snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og finne egnede tiltak for å bedre situasjonen., jf. § 9A-4 (3-4).

Skolene er etter opplæringsloven ilagt en *informasjonsplikt* overfor både elever og foreldre. Etter § 9A-9 heter det at:

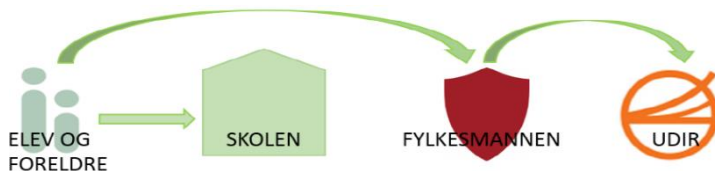
«Skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene i dette kapittelet. Skolen skal òg informere om aktivitetsplikten etter §§ 9A-4 og 9A-5 og om anledningen til å melde saken til Fylkesmannen etter § 9A-6.»

Elever og foreldre skal videre snarest mulig varsles dersom skolen finner ut at noe ved skolemiljøet kan skade helsen til elevene, jf. oppl. § 9A-9 (2).

¹³ NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». Side 213-214

Videre ligger det i bestemmelsen om informasjonsplikten at samarbeidsutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldre skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet, jf. oppl. § 9A-9 (3).

Dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) *etter* at saken er tatt opp med rektor, jf. oppl. § 9A-6 første ledd. Statsforvalteren skal avgjøre om aktivitetsplikten etter §§ 9A-4 og 9A-5 er oppfylt. Dersom saken ikke er tatt opp med rektor, eller det er under én uke siden den var tatt opp, skal Statsforvalteren avvise saken, med mindre særlige grunner gjør det urimelig, jf. oppl. § 9A-6 andre ledd. Av figuren nedenfor fremgår klagegangen ved skolemiljø saker etter opplæringsloven kapittel 9A:



Oppsummert vil revisjonen ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Elever og foresatte skal bli informert om rettigheten til et trygt og godt skolemiljø
 - Skolen skal informere om det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten samt klagemulighet
 - Skolen skal informere om det systematiske arbeidet med skolemiljø i FAU, skolemiljøutvalg, samarbeidsutvalg, elevråd mv.
-

4.1.2. FAKTA

Hver enkelt skole skal se til at informasjonsplikten blir ivaretatt både gjennom informasjon til elever, informasjon til foresatte samt øvrige råd og utvalg. Følgende kapittel vil redegjøre for rektorenes beskrivelse av skolens ivaretagelse av informasjonsplikten, sett opp mot foresattes opplevelse av skolens informasjon knyttet til tematikken.

Skolens rutiner

Gjennom intervjuer med rektorene ved Borkedalen skole, Høvåg skole og Lillesand ungdomsskole registreres det fellestrekk i forbindelse med de faste rutinene knyttet til informasjonsplikten. Alle tre rektorene viser spesielt til planleggingsdager og foreldremøter som faste arenaer hvor det informeres om skolemiljø, samtidig som en trygg skolehverdag er gjennomgående fokus for alle ansatte.

Kravet til informasjon om klagemuligheter, fremgår av malen for aktivitetsplaner som alle tre skolene bruker. Her beskrives det følgende:

«Foreldre og elev oppfordres til å ta kontakt med kontaktlærere eller skolens ledelse dersom man mener planen eller oppfølgingen ikke er god nok. Dersom man fortsatt ikke ser at skolen løser saken, kan foreldre eller elever be om at fylkesmannen (tlf./ e-post) griper inn».

➤ **Borkedalen skole**

Samarbeidsklima mellom skole og hjem på Borkedalen beskrives av rektor som veldig bra. Kommunikasjon blir omtalt som essensielt i kontakten med foreldre, og skolen anvender BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats) som grunnlag i alle foreldresamtaler. Skolen som helhet er ansvarlige for å ivareta informasjonsplikten. Det er derfor avgjørende at reglene knyttet til psykososialt skolemiljø er godt forankret hos alle ansatte ved skolen. Borkedalen skole har ifølge rektor et stort fokus på arbeidet med informasjonsplikten, blant annet gjennom planleggingsdager.

Informasjon om rettigheter etter opplæringsloven knyttet til trygt og godt skolemiljø skal gis til både elever og foresatte. Rektor poengterer her viktigheten av å tilpasse informasjonen til *elevene*, da det gir liten nytte å informere små barn om «lovparagraf 9A». Samtidig mener rektor at lærerne har et gjennomgående fokus blant elevene på å inneha et trygt og godt skolemiljø, slik at alle elever skal ha det fint og trives på skolen. Informasjonsplikten overfor *foreldre* ivaretas hovedsakelig gjennom foreldremøter, hvor trygt og godt skole- og klasse miljø alltid er et fast punkt. I tillegg får foreldre i 1.klasse en egen presentasjon samtidig som de får en lenke hvor de kan lese mer om tematikken dersom det er ønskelig. Budskapet omhandler viktigheten av at foreldre sier ifra til skolen om noe skulle oppstå, og skolens arbeid med å senke terskelen hos foreldre ift. å gi beskjed om situasjoner.

Borkedalen skole har også ifølge rektor et fokus på å ivareta informasjonsplikten overfor FAU og SMU (skolemiljøutvalget), hvor skolemiljø på systemnivå er tema på møtene. Eksempelvis

har rektor nylig involvert utvalgene i revidering av ny plan for trygt og godt skolemiljø på Borkedalen, hvor planen nylig ble vedtatt i SMU.

Kravet til at skolen skal gi informasjon om klageadgang blir som nevnt innledningsvis opplyst om i aktivitetsplaner. Revisjonen kan for øvrig ikke se at dette informeres om noe nærmere på skolens hjemmesider eller i Borkedalens plan for trygt og godt skolemiljø. Mal for aktivitetsplan ligger for øvrig ved skolemiljøplanen, som er tilgjengelig for elever og foresatte gjennom skolens hjemmesider.

En del av aktivitetsplikten omfatter skolens systematiske arbeid for et trygt og godt skolemiljø. I tillegg til de ovennevnte informasjonskanaler, har Borkedalen skole utarbeidet en revidert versjon av kommunens «Plan for et trygt og godt skolemiljø for skolene i Lillesand», som er tilgjengeliggjort på skolens hjemmesider. Planen inneholder visjoner og verdier for skolene, lovverk knyttet til skolemiljø, definisjoner på mobbing, krenkelser mv., rutiner, årshjul mv. Revisjonen registrerer en detaljregulert plan knyttet til det systematiske arbeidet, både når det gjelder de fem delpliktene etter opplæringsloven samt i det utarbeidede årshjulet. Av hensyn til omfang vil det ikke bli nærmere gjengitt, men det vises til skolens plan for et trygt og godt skolemiljø. Revisjonen er også av rektor forelagt rutiner for blant annet klassemiljø, inspeksjon og agenda for foreldremøter hvor skolemiljø er et tema.

➤ **Lillesand ungdomsskole (LUS)**

På Lillesand ungdomsskole er forankringen av informasjonsplikten blant ansatte alltid på agendaen på skolens planleggingsdager ifølge rektor. Informasjon til foreldre blir gitt gjennom faste trinnmøter med foreldre på hvert enkelt trinn, hvor det gjennomgås «9A-reglene» og hvordan skolen jobber med å håndtere slike saker. Det presiseres også hvor viktig det er med et trygt skolemiljø og viktigheten av at foreldre gir beskjed til skolen hvis barna ikke har det trygt og godt på skolen. Rektor beskriver til revisjonen en tilsvarende praksis overfor elever første skoledag, hvor det poengteres hvor viktig det er å gi beskjed til noen om de opplever noe, slik at skolen kan ta tak i saken tidlig.

Informasjonsplikten overfor FAU, samarbeidsutvalg etc. blir på Lillesand ungdomsskole ivaretatt gjennom en generell orientering om skolens arbeid ift. regelverket rundt kapittel 9A på møtene. Rektor presiserer at det ikke tas opp verken status på skolen ift. elevenes trivsel eller eventuelle 9A-saker som pågår, men at skolen i større grad har fokus på å orientere mer generelt om skolens arbeid med og håndtering av slike tilfeller.

Rektor beskriver en oppfattelse av at det er klart og tydelig for både elever og foresatte hvordan de skal gå frem ved en eventuell situasjon om skolemiljøet. Samarbeidet med foreldre i enkeltsaker opplever rektor også som godt. Største problemet skolen har er ifølge rektor de tilfellene hvor elevene er redde for å si ifra. Ved mistanke om slike tilfeller eller hvor eleven ikke ønsker at skolen oppretter en sak, forsøker skolen å være ekstra på med ressurser for å prøve å fange opp, se eller høre de tilfellene som blir beskrevet.

Når det gjelder informasjon om klageadgang har Lillesand ungdomsskole tilsvarende Borkedalen skole, ingen informasjon som fremgår av skolens «Plan for psykososialt miljø»

eller andre steder på skolens hjemmeside. Informasjon om klageadgang fremgår for øvrig av den felles malen for aktivitetsplan, som etableres i hver enkelt sak knyttet til en elevs psykososiale skolemiljø.

Revisjonen har gjennomgått skolens hjemmesider for å se nærmere på tilgjengelig informasjon for elever og foresatte angående skolemiljø, og finner lite informasjon. På skolens forside er det linket til «Plan for et godt psykososialt miljø ved Lillesand Ungdomsskole». Denne er for øvrig utdatert, da det ser ut til at planen ikke er revidert siden 2016 og dermed beskriver gammelt regelverk i opplæringsloven. «§9A vedleggsskjemaer» som også ligger på skolens forsider er tilsvarende planen, oppdatert senest i 2016 og dermed utdatert på de rutiner som omfatter aktivitetsplikten i dagens kapittel 9A i opplæringsloven. Revisjonen kan ikke finne noe øvrig informasjon om skolemiljø på skolens hjemmesider. Kommunen har for øvrig en felles plan for et trygt skolemiljø som også gjelder for Lillesand Ungdomsskole, men kan ikke se at den ligger tilgjengelig for skolens elever eller foresatte.

➤ **Høvåg skole**

På Høvåg skole beskriver rektor, tilsvarende de ovennevnte skolene, at aktivitetsplikten nevnes på alle foreldremøter, herunder også alle ansattes handlingsplikt dersom man ser eller observerer noe. Høvåg skole poengterer også på alle foreldremøter viktigheten av å si fra til skolen hvis barnet opplever noe vanskelig.

På lærernes planleggingsdag før skolestart gjennomgås alltid ordensreglement, handlingsplikten til de ansatte, rutiner knyttet til BTI mv., noe som bringes videre til foreldremøter i overgangen august/september. Rektor beskriver i denne forbindelse at de jobber med å oppgradere skolens hjemmesider knyttet til informasjon til foreldre, da dette mangler i dag.

Informasjonsplikten gjennom FAU, SU mv. ivaretas gjennom at tilsvarende temaer som er oppe på planleggingsdager og foreldremøter, tas opp på møtene. Både i FAU og i samarbeidsutvalget (SU) tas det opp den aktivitetsplikten skolen har etter opplæringsloven, og det gjennomgås resultatene fra både elevundersøkelsen og skolens trivselsundersøkelse. Høvåg skole har i tillegg et «klassebarometer» som elevrådet driver, hvor alle elever skal gi et terningkast på sitt klassemiljø. Ved store endringer her bringes dette inn til rektor. Skolemiljø på et generelt plan er også tema i elevrådet. Rektor ved Høvåg skole beskriver for øvrig samarbeidet mellom hjem og skole som veldig godt. Rektor opplever at lærerne er veldig flinke til å være synlige, og at det er en oppfatning at foresatte mener skolen er lett tilgjengelig.

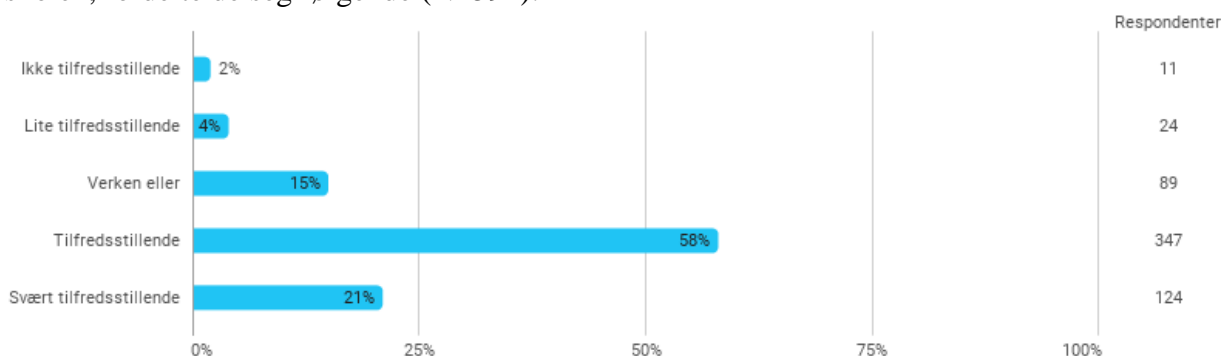
Tilsvarende Borkedalen, har Høvåg skole utarbeidet en revidert versjon av kommunens Plan for trygt og godt skolemiljø. Planen ble overlevert revisjonen under intervju med rektor, men ligger ikke tilgjengelig for barn eller foresatte på skolens hjemmesider av det revisjonen kan se. Planen inneholder for øvrig detaljert informasjon om skolens systematiske arbeid, herunder både definisjoner, hvordan avdekke at elever ikke opplever et trygt og godt skolemiljø, håndtering av krenkende handlinger, årshjul mv. Revisjonen er også av rektor

forelagt rutiner for blant annet klasseledelse, vaktinstrukser, forventninger til den profesjonelle voksne på skolen og arbeidet med lærerplan for sosial og emosjonell kompetanse. Av hensyn til omfang vil innholdet i rutinene ikke bli nærmere gjengitt.

Foresattes opplevelse

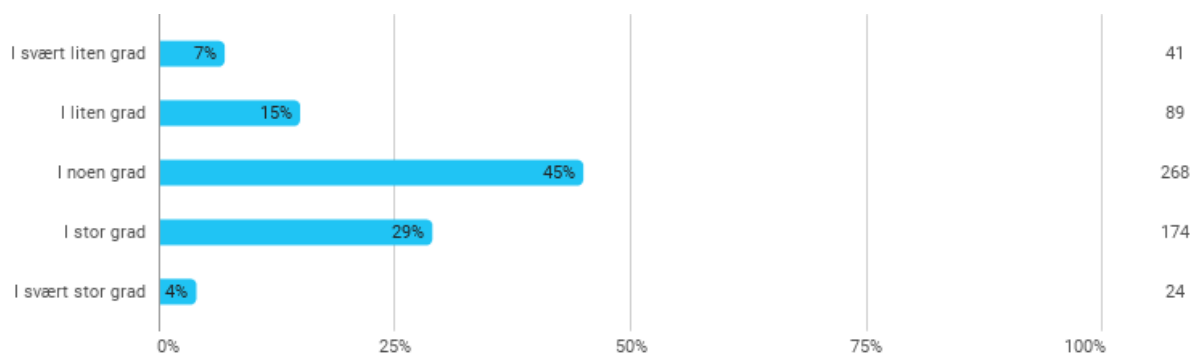
Etter revisjonens intervjuer med rektorene, var det ønskelig å finne ut nærmere hvordan foresatte ved de tre skolene opplever informasjonen som gis. Det ble derfor gjennom spørreundersøkelse spurt om hvordan foreldre opplever samarbeid og informasjon ift. skolen.

På spørsmål om hvorvidt foreldrene på et generelt grunnlag kan beskrive samarbeidet med skolen, fordelte de seg følgende (N=594):



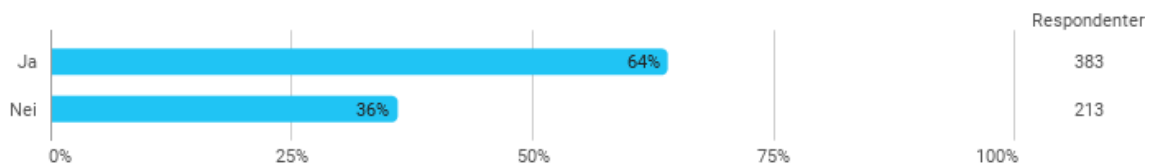
Opplevd samarbeid med skolen fordeler seg ganske likt blant de tre skolene. Andelen foreldre som beskriver samarbeidet med skolen som tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende, kommer Høvåg høyest ut med 84 %, etterfulgt av Borkedalen med 80 % og LUS med 79 %.

Videre ble foreldrene spurt om deres opplevelse av informasjonsplikten: «*I hvilken grad opplever du at skolen har informert foresatte om arbeidet knyttet til mobbing/skolemiljø/ psykososialt miljø?*» (N=594)



Nesten 1 av 4 foreldre som har besvart spørreundersøkelsen, mener de i liten eller svært liten grad har blitt informert av skolen om arbeidet med psykososialt skolemiljø. Av den enkelte skole fremgår det at hhv. Høvåg og LUS har høyest andel som svarer i liten eller svært liten grad, med hhv. 23 % og 22 %, mens det på Borkedalen er 20 %. På Lillesand ungdomsskole som har høyest antall respondenter i undersøkelsen, tilsvarende dette 130 foresatte som i liten grad opplever å ha fått informasjon av skolen om psykososialt skolemiljø (tilsvarende hhv. 46 stk. på Borkedalen).

Når det gjelder fremgangsmåte i enkeltsaker, er det viktig at foreldre har fått informasjon om dette. Revisjonen stilte derfor spørsmålet: «*Opplever du å ha fått god nok informasjon av skolen slik at dere vet hvordan man går frem i en evt. situasjon knyttet til mobbing?*»



Her svarer 36 % (N=213) foreldre at de ikke har fått informasjon om hvordan de skal gå frem i en eventuell situasjon hvor deres barn ikke har et trygt og godt skolemiljø. Fordelingen blant skolene viser at Borkedal skole er den skolen som flest foreldre opplever å ha fått god informasjon om fremgangsmåte i en enkeltsak (Nei = 29 %), mens det på Høvåg var 43 % som svarte nei, og tilsvarende 38 % på LUS.

Ved siste del av spørreundersøkelsen til foreldre, fikk alle respondentene anledning til å frivillig komme med utfyllende kommentarer eller spesielle forhold som revisjonen burde få kjennskap til. Tilbakemeldingene er av revisjonen sortert og kategorisert, hvor følgende tilbakemeldinger ble gitt knyttet til informasjonsplikten (et utdrag, ikke spesifisert på skole med hensyn til anonymitet):

«Løpende kontakt mellom oss foreldre og kontaktlærer er veldig bra. De er positive og løsningsorienterte, men generell info fra skolen bør kanskje forbedres.»

«Vi opplever at det er lite deltakelse fra andre foreldre på foreldremøter hvor informasjon gis, og at det er lite engasjement i foreldregruppen.»

«Føler vi ikke får så mye informasjon. Kontakten med kontaktlærer er veldig god. Men føler det hadde vært fint å bli opplyst mer om miljøet på skolen generelt.»

«Jeg syntes skole/hjem-informasjonen er altfor dårlig. Mange ganger hvor våre barn har kommet hjem og fortalt om episoder som skulle vært informert om fra skolens side.»

«Involver foreldrene mer. Viktig å snakke om klassemiljø på foreldremøter.»

Flere av øvrige tilbakemeldinger peker samtidig på felles opplevelser blant foreldre på de tre skolene; Det blir pekt på utfordringer av flere foresatte knyttet til lite engasjement hos foreldre generelt ift. møter i skolens regi, spesielt knyttet til foreldremøter.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Etter revisjonens vurdering er det noe ulike oppfatninger omkring hvorvidt skolene ivaretar informasjonsplikten etter opplæringsloven, både når det gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, om aktivitetsplikten samt klagemulighet.

Revisjonen registrerer felles rutiner for systematisk informasjon til både elever og foresatte blant de tre skolene, samtidig som det rettes fokus mot de ansattes ansvar knyttet til aktivitetsplikten. Revisjonen finner det positivt at tematikken ivaretas på blant annet planleggingsdager for ansatte hvor 9A regelmessig står på agendaen, informasjon om forebyggende arbeid og aktivitetsplikten på foreldremøter samt tilpasset informasjon til elever både ved skolestart og kontinuerlig gjennom året. Rektorenes beskrivelse av informasjon til skolemiljøutvalg, FAU mv. mener revisjonen ivaretar informasjonsplikten etter lovens bestemmelser knyttet til slike utvalg.

Revisjonen registrerer at nesten 1 av 4 foreldre som har besvart spørreundersøkelsen, mener de i liten eller svært liten grad har blitt informert av skolen om arbeidet med psykososialt skolemiljø. Tilsvarende bemerker revisjonen at over 1 av 3 foreldre (N=213) svarer at de ikke har fått informasjon om hvordan de går frem i en eventuell situasjon knyttet til mobbing.

Revisjonen vurderer at det er svakheter ved skolenes skriftlige informasjon om psykososialt skolemiljø på sine hjemmesider, et sted som anses aktuelt å finne informasjon for både elever og foresatte. Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at verken Høvåg skole eller Lillesand Ungdomsskole har tilgjengelig eller oppdatert informasjon på sine hjemmesider. Opplæringslovens krav om informasjon om klageadgang bemerkes at heller ikke fremgår hos noen av skolene, foruten om et avsnitt i mal for aktivitetsplan. Tilgang til mal for aktivitetsplan hvor klageadgang fremgår, er for øvrig kun tilgjengelig på Borkedalens skoles hjemmesider.

Revisjonen vurderer at manglende tilgjengelig informasjon på hjemmesider kan ses i sammenheng med at foreldre oppgir at de ikke er kjent med fremgangsmåte i en skolemiljøsak eller opplever at skolen har informert om arbeidet med psykososialt miljø. Samtidig registrer revisjonen at flere foresatte opplever at det er lite engasjement blant foreldre generelt ift. møter i skolens regi, spesielt knyttet til foreldremøter.

Problemstilling: Ivaretar skolene i Lillesand kommune informasjonsplikten knyttet til foreldre og elever, både i forhold til aktivitetsplikten og det systematiske arbeidet for et godt skolemiljø?

Revisjonen konkluderer dermed med at skolene i Lillesand kommune delvis oppfyller informasjonsplikten iht. opplæringsloven – som blant annet innebærer informasjon overfor foreldre knyttet til aktivitetsplikten og klageadgang.

4.2. AKTIVITETSPLIKTEN OG SKRIFTLIG PLAN

- 2) *Gjennomfører skolene tilstrekkelige undersøkelser og vurderinger av elevenes psykososiale miljø ved mistanke eller varsling om mobbing? Og foreligger det dokumentasjon som oppfyller innholdskravene etter opplæringsloven om skriftlig plan?*

4.2.1. REVISJONSKRITERIER

1. august 2017 trådte det i kraft nye bestemmelser i opplæringsloven, som skjerpet skolens ansvar og plikt til å handle i skolemiljøsaker. Opplæringsloven § 9A-4 regulerer skolens aktivitetsplikt, som skal sikre at elever har et trygt og godt psykososialt miljø. Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplikten omhandler herunder 5 delplikter skolen må oppfylle iht. oppl. § 9A-4:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å gripe inn i akutte situasjoner
- Plikt til å varsle
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å sette inn tiltak

Hovedtrekkene ved endringene i oppl. § 9A-4 handler om at utøvelse av aktivitetsplikten er gjeldende for *alle* som jobber på skolen, hensynet til elevenes subjektive opplevelse skal vektlegges samt krav til utarbeidelse av skriftlig plan (aktivitetsplan) som erstatter tidligere enkeltvedtak.

I § 9A-4 første ledd omtales aktivitetspliktens to første delplikter, som innebærer skolens plikt til å følge med og plikt til å gripe inn i akutte situasjoner:

«Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.»

Plikten innebærer at alle på skolen skal ha en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Skolen har videre et skjerpet ansvar overfor elever med en særskilt sårbarhet, herunder eksempelvis religion, seksuell orientering, funksjonsevne, atferdsvansker, tidligere utsatt for krenkelser eller lignende.¹⁴

Videre er alle som arbeider på skolen pliktig til å varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal i alvorlige tilfeller også varsle skoleeier, jf. oppl. § 9A-4 ledd 2 (delplikt 3). I forarbeidene er det uttrykkelig presisert at det skal vær en lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller

¹⁴ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* Side 22

«kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹⁵ Rektor kan delegere oppgaven om å motta varsling til en annen ansatt på skolen, men det er fremdeles rektor sitt ansvar å til enhver tid ha en overordnet og fullstendig oversikt. Bestemmelsen angir ikke konkret tidsramme for hvor raskt varslingen skal skje. Det heter likevel i forarbeidene at tidspunktet for varslingen må stå i forhold til sakens alvor og vurderes fra sak til sak, med hensyn til at slike saker ofte er tidssensitive.¹⁶ Det forutsettes videre at skolene selv finner egne løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje, innenfor lovrammen.¹⁷

Opplæringslovens § 9A-4 ledd 3 regulerer skolens undersøkelsesplikt (delplikt 4):

«Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.»

Undersøkelsesplikten har tilsvarende varslingsplikten en lav terskel, og innebærer at skolen skal undersøke elevens opplevelse. Hvor grundig undersøkelsen skal være, vil bero på skjønn og hva slags situasjon man står overfor i det enkelte tilfelle. Undersøkelsene må ha til formål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelser og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker opplevelsen av skolemiljøet.¹⁸

Opplæringsloven § 9A-4 ledd 4 regulerer skolens tiltaksplikt (delplikt 5): *«Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.»*

Plikten til å sette inn tiltak utløses ved at en elev sier ifra. Det er tilstrekkelig at en elev forteller om noe han eller hun utsettes for som er vanskelig, eller at eleven på annen måte gir uttrykk for at det ikke er trygt og godt å være på skolen. Tiltaksplikten utløses også når en undersøkelse skolen har utført viser at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det er viktig at elevens opplevelse aldri bagatelliseres, og at skolen etterlever plikten til å sette inn tiltak dersom eleven ikke har det trygt og godt på skolen. I de tilfeller hvor det kan forekomme at eleven selv ikke ønsker å innrømme å være utsatt for krenkelser, er det hvordan eleven faktisk har det som avgjør retten til et trygt og godt skolemiljø og om det skal settes i gang tiltak. Dette kan i enkelte tilfeller bety at skolen har plikt til å sette inn tiltak selv om eleven ikke selv ønsker det.¹⁹

I opplæringsloven § 9A-4 ledd 5 reguleres prinsippet om at det er elevens egen opplevelse av situasjonen som legges til grunn, hvor det heter at «skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. Hva som er best for elevene, skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.».

¹⁵ *Ibid* side 23

¹⁶ Utdanningsdirektoratet Rundskriv 3-2017

¹⁷ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* side 24

¹⁸ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* side 77, gjengitt i Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

¹⁹ *Ibid* s. 25-26

Skolen skal følge opp saken og evaluere om tiltakene som er satt inn har hatt den tilsiktede virkningen, hvor både eleven og foreldrene skal involveres i evalueringen. Aktivitetsplikten er ikke oppfylt og saken kan ikke avsluttes før eleven har et trygt og godt skolemiljø igjen. Dersom iverksatte tiltak ikke har fungert slik som intendert, skal skolen i den grad det er mulig, iverksette andre eller mer intensive tiltak. Terskelen for hva som kan kreves av skolene, er ifølge lovforarbeidene at skolen skal gjennomføre de aktivitetene som *med rimelighet* kan forventes i den konkrete saken.²⁰

Dokumentasjonskrav – Skriftlig plan

Gjennom opplæringsloven § 9A-4 har skolen et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles for det første krav til at skolen lager en skriftlig aktivitetsplan når det settes inn tiltak i en enkeltsak, jf. oppl. § 9A-4 ledd 6. Videre skal skolen dokumentere mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetspliktens 5 delplikter, jf. oppl. § 9A-4 ledd 7. I skolens aktivitetsplan skal det fremgå:

- a. Hva slags problem tiltaket skal løse
- b. Hva slags tiltak skolen har planlagt
- c. Når tiltaket skal gjennomføres
- d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket
- e. Når tiltaket skal evalueres



Omfanget av aktivitetsplanen må tilpasses den enkelte sak, da punktene etter § 9A-4 ledd 6 kun utgjør et minstekrav.²¹ Aktivitetsplanen trenger heller ikke knytte seg opp kun mot én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere parter.²²

De tiltak som settes inn, skal i henhold til lovforarbeidene være *egne* og *tilstrekkelige* til at krenkelsene opphører, samt at det ikke skjer krenkelser i fremtiden. I vurderingen av hvilke tiltak som skal settes inn, skal elevens og foreldrenes syn vektlegges, samtidig som det skal gjøres en vurdering etter det som fremkom i skolens faktaundersøkelse.²³ Hva som er å regne som egne tiltak, viser Utdanningsdirektoratet til et overordnet premiss *hensynet til barnets beste* og barnets rett til å bli hørt, jf. grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12.²⁴ Hva som for øvrig ligger i egne tiltak, beror på faglig og konkret skjønnsvurdering i den enkelte sak. Udir anbefaler utarbeidelse av en kombinasjon av kortsiktige tiltak og langsiktige tiltak, hvor tiltakene sett i sammenheng skal styrke hverandre og sørge for at eleven får det trygt og godt på skolen. Både lovforarbeider og rettspraksis viser også til at skolen bør vurdere tiltak rettet mot dem som mobber og ikke kun den som blir mobbet.²⁵

²⁰ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* side 30

²¹ *Ibid* side 33

²² Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

²³ NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». side 240-241

²⁴ Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

²⁵ NOU 2015:2 s. 240 og Rt. 2012 s. 146, gjengitt i Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

Omfanget av opplysninger under hvert av punktene i § 9A-4 a-e må etter lovforarbeidene tilpasses den enkelte sak, da det ikke stilles formkrav til planen etter loven utover kravet til skriftlighet. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og er derfor ikke omfattet av lovens krav til prosess og innhold.²⁶

Skolene har i tillegg til aktivitetsplanen plikt til å dokumentere arbeidet de gjør for å sikre at kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak er oppfylt, jf. oppl. § 9A-4 ledd 7. Herunder skal skolen dokumentere plikten til å følge med, ved eksempelvis aktiviteter som omfatter elever, grupper eller hele skolen. Dokumentasjonen skal i henhold til forarbeidene være forsvarlig og hensiktsmessig i forhold til skolens arbeid. Det pekes videre på at dokumentasjonskravet retter seg mot det arbeidet skolen *faktisk* gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og *ikke* rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles. Dokumentasjonskravet i forhold til å følge med, viser forarbeidene til eksempelvis observasjonslogger fra inspeksjon, trivselsundersøkelser, notater fra elevsamtaler og utviklingssamtaler, møtereferater, e-postkorrespondanse, loggbøker mv.²⁷

Etter opplæringslovens § 9A-5 foreligger det en skjerpet aktivitetsplikt dersom en ansatt på skolen krenker en elev. Dersom noen som arbeider på skolen får mistanke eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, utsetter en elev for krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal også varsle skoleeier, jf. § oppl. § 9A-5.

Oppsummert vil revisjonen ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Alle ansatte på skolen har en aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt skolemiljø; skolen skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak (5 delplikter)
- Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. Hva som er best for elevene, skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid
- Ved utarbeidelse av skriftlig aktivitetsplan skal det stå hva slags problem tiltaket skal løse, hva slags tiltak skolen har planlagt, når det skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltaket og når tiltaket skal evalueres
- Tiltakene som settes inn skal være egnede og tilstrekkelige til at situasjonen opphører
- Dokumentasjonsplikten innebærer både kravet ift. skriftlig aktivitetsplan samt generell dokumentasjon av de fem delpliktene

²⁶ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* s. 79

²⁷ *Ibid* side 33-34

4.2.2. FAKTA

Skolens aktivitetsplikt defineres tydelig i opplæringslovens bestemmelser, både knyttet til å følge med forebyggende og gripe inn, undersøkelse og varsle ved mistanke om brudd på en elevs trygge skolemiljø. Følgende kapittel vil redegjøre for rektorenes beskrivelse av praksis knyttet til aktivitetsplikten, sett opp mot foresattes opplevelse av skolen både sett hen til tillit og håndtering av enkeltsituasjoner. Det vil i tillegg legges frem revisjonens resultater av hvorvidt skolene har fulgt de formelle kravene i enkeltsaker iht. § 9A-4 (aktivitetsplaner).

Rektorenes håndtering av aktivitetsplikten

➤ **Borkedalen skole**

Rektor ved Borkedalen skole beskriver flere arenaer hvor det jobbes systematisk med skolemiljø saker. Skolen planlegger å bygge opp et miljøteam hvor miljøterapeuter skal lede arbeid med tiltak i klassemiljø i samarbeid med alle øvrige ansatte på skolen. Videre har skolen per i dag et ressursteam med møter hver 14. dag, bestående av blant annet rektor, sosialfaglig rådgiver, spes.ped. koordinator, skolehelsetjenesten og PPT. Her kan det drøftes enkeltsaker anonymt eller med samtykke fra foresatte. Rektor beskriver i tillegg ukentlige møter med sosialfaglig rådgiver og spes.ped. koordinator for å holde tråden i alle saker som skolen jobber med – både når det gjelder aktivitetsplaner, undersøkelsessaker og spesialpedagogiske tiltak.

Alle skolene i Lillesand er en del av den felles samhandlings-modellen Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Borkedalen skole praktiserer i tillegg Trivselsleder-programmet, hvor ansvarlige elever arrangerer sosiale aktiviteter i friminutt etc. for å fremme et godt klassemiljø. Borkedalen skole har i tillegg nylig gjennomført trivselsundersøkelsen blant elever, hvor det jobbes systematisk med resultatene og settes inn forebyggende tiltak. Samtidig gjennomføres det en fellessamling hvor alle lærerteam presenterer resultatet på sitt trinn for ledelsen; hva man har sett, hva som er bra, og hva slags tiltak det er jobbet særlig med de siste ukene og hvordan disse har fungert.

På spørsmål om omfang av aktivitetsplaner ved skolen, trekker rektor frem at det ikke nødvendigvis er urovekkende antall planer på Borkedalen, da omfanget betyr at skolen fanger opp og tar tak i tilfeller hvor elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dersom en så stor skole som Borkedalen ikke hadde hatt noen saker, mener rektor det hadde vært mer urovekkende. Rektor trekker også frem viktigheten av å legge til grunn elevens subjektive opplevelse av situasjonen. Så dersom en elev (eller foreldre) forteller at han/hun ikke har det noe bra, begynner skolen å undersøke saken.

Ved en undersøkelse og opprettelse av aktivitetsplan, har Borkedalen følgende rutiner:

- Rektor skal få beskjed så fort det varsles om brudd på skolemiljø
- Foresatte kontaktes fortløpende

- Det opprettes et notat i elevmappen og deretter informasjon om igangsetting av undersøkelse. Rektor med kontaktlærer, evt. sosiallærer, beslutter hvem som skal gjennomføre undersøkelsen
- I undersøkelsen snakker skolen alltid med eleven og evt. andre elever i saken
- Hvis situasjonen ikke er løst opp ilt. undersøkelsen, opprettes en aktivitetsplan gjennom et felles møte med foresatte og skolen

Ved utarbeidelse av aktivitetsplaner har skolen ifølge rektor alltid en «stopp-samtale» med den eleven som krenker en annen, i hensikt å være tydelig mot eleven at atferden ikke er lov og at en slik oppførsel må stoppes. Foreldre blir da også involvert. Dersom det er slik at begge elevene trenger hjelp fremover, utarbeides en plan for hver av elevene.

Rektor beskriver at resultatet av en undersøkelse legges frem i et møte med foresatte, hvor det så evt. foreslås konkrete tiltak gjennom aktivitetsplan – gjerne fra både skolen, foreldre og eleven selv. I mer komplekse saker mener rektor det kan være vanskelig å treffe på effektive tiltak, men at det da er viktig å evaluere og finne frem til nye tiltak underveis.

Dokumentasjon er noe skolen beskriver at de jobber kontinuerlig med å stramme opp rutinene på, og rektor har et stort fokus på skriftlighet og avtalt fra tidlig av at skal inn i elevmappen. Utover aktivitetsplan dokumenteres det gjennom referater fra alle møter, logg ift. observasjoner samt loggføring av telefonsamtaler med foresatte osv. Når det gjelder evaluering av tiltak i aktivitetsplan hvor tiltakene ikke har gitt ønsket effekt, forteller rektor at det skal settes inn nye tiltak og aktivitetsplanen vil videreføres.

Revisjonen ønsket gjennom intervjuet å belyse hvordan elevenes skolemiljø ivaretas også på SFO. Rektor beskriver i intervju at SFO på Borkedal skole har hatt et dårlig rykte i mange år, hvor enkelte foreldre kan ha opplevd noe utrygghet fordi det ikke har vært klare rutiner samtidig som det har vært mange barn og ikke optimale lokaler. Rutinene har ifølge rektor kommet mer på plass det siste året. Når det gjelder elever med tiltak gjennom aktivitetsplan blir det ikke utarbeidet tiltak som gjelder eksplisitt på SFO. Det blir likevel gitt beskjed til SFO fra skolen, slik at tiltakene i praksis også gjelder der. Det er i tillegg en del av de samme miljøarbeiderne som jobber både på skolen og på SFO, som kjenner til tilfellene.

➤ **Lillesand ungdomsskole (LUS)**

Rektor ved Lillesand ungdomsskole (heretter forkortet LUS) beskriver at skolen har en ledende miljøterapeut på hvert trinn, som har ansvar for hvert sitt miljøteam. Rektor har for øvrig jevnlig møter med avdelingslederne hvor informasjon generelt og med enkeltelever kan tas opp. Videre har LUS et eget ressursteam, hvor rektor en gang i uken møter miljøterapeutene og helsesykepleier. På disse møtene gjennomgås elevene slik at rektor har oversikt over samtlige elever med utfordringer på skolen og kontroll på alle 9A-saker.

Rektor trekker frem at skolen scorer godt på elevundersøkelsen, hvor de med unntak av enkelte variasjoner, generelt ligger på eller under nasjonalt nivå. Skolen jobber i tillegg aktivt med resultatene i etterkant. Lillesand Ungdomsskole er i likhet med alle skoler i kommunen,

en MOT-skole, med et generelt mål om å jobbe systematisk med elevers trivsel kontinuerlig. Rektor mener at det å jobbe systematisk hver dag og ha et miljøteam synlig ute som følger med og griper inn ved behov, er det mest effektive i skolens forebyggende arbeid.

I en del enkeltsaker begynner rektor først med å ta inn partene til et møte. Her gjøres eleven klar over at det vedkommende gjør er mobbing og faller innunder 9A, med følgelig møte med foresatte og utarbeidelse av aktivitetsplan. Rektor beskriver at eleven som mobber i mange saker ofte forstår alvoret, og hendelsene slutter stort sett å oppstå på et tidlig stadium. I øvrige saker knyttet til et trygt og godt skolemiljø beskriver rektor følgende gang i en mobbesak:

- Gjennom varselet får skolen grunnlaget for saken, som så noteres ned og det gjennomføres en samtale med eleven
- Foreldre kontaktes fortløpende og det avtales et møte, ofte dagen etter
- I tilfeller det blir en reell sak går skolen i gang med å lage forslag til tiltak som foreldrene blir presentert i møte
- Tiltaksplanen får foreldrene med hjem, og tiltakene iverksettes

Utarbeidelsen av tiltak blir i all hovedsak gjort av rektor eller leder av miljøteamet. Av de aktivitetsplanene som gjelder mindre saker, sitter ofte miljøterapeutene på trinnene og utarbeider tiltakene. Alle aktivitetsplaner går likevel innom rektor. Rektor forteller til revisjonen at skolen ikke har utarbeidet så mange aktivitetsplaner, men at det lages en aktivitetsplan i de tilfeller hvor eleven opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. I de tilfeller hvor situasjonen ikke er bedret ved tidspunkt for evaluering av tiltak, blir aktivitetsplanen ifølge rektor videreført og nye tiltak vurderes. I mer omfattende saker er det i tillegg til frist for evaluering, evalueringsmøter hver 14. dag for å kunne følge tettere opp.

Skolen har et fokus på at alt som er av relevans skal dokumenteres. Herunder anvendes blant annet logg for elevene, hvor det skrives ned hva lærerne observerer. Loggene vedlegges også aktivitetsplanene der det er aktuelt, sammen med referat fra møter. Rektor belyser for øvrig utfordringer generelt for skolen med at de har «for få hender». Flere elever sitter på egne rom av ulike årsaker, noe som krever mye av ressursene.

Som eneste «rene» ungdomsskole i Lillesand, gjennomføres det derfor overføringsmøter mellom rektorene ved overgangen fra barne- til ungdomsskole. Det er i tillegg i enkelte tilfeller gjennomført overføringsmøte med foreldre i overgangsfasen. Rektor beskriver for øvrig at det i de tilfeller hvor barn har hatt aktivitetsplan på barneskolen og så skal starte på ungdomsskolen, vil kunne være noe uforutsigbart hvorvidt problemene fortsetter og i hvilket omfang. For enkelte kan problemene reduseres eller bli fraværende, mens for andre kan situasjonen være en mindre positiv opplevelse og skoletrivselen kan bli enda mindre.

Som ungdomsskole belyste revisjonen i intervjuet mulige utfordringer knyttet til nettmobbing. Gjennom elevundersøkelsen har Lillesand Ungdomsskole svært lave tall for nettmobbing, men rektor tror elevene har en annen toleransegrense for hva de aksepterer over nett ift. hva de tolererer fysisk – før de sier ifra til en voksen. Rektor forteller at de er avhengig at noen viser slike tilfeller til skolen, noe elevene sjeldent gjør. I de tilfeller elever har opplevd f. eks

uthenging eller uønsket bildedeling gjort av andre medelever, beskriver rektor at dette håndteres på samme sett som en 9A-sak som skjer på skolen. Skolens håndtering av slike saker er derfor avhengig av at de får beskjed eller noen varsler om tilfellene.

➤ **Høvåg skole**

Rektor forteller at Høvåg skole er en lærerutdanningskole, hvilket innebærer at skolen er med på å utdanne mastergradsstudenter gjennom universitetet, hvor også øvrige lærere får veiledningspedagogikk. Skolen jobber for øvrig med rutiner som «Profesjonelle voksne», vaktinstruksjoner og andre rutiner for det systematiske arbeidet med et godt skolemiljø. Samtidig er assisterende rektor leder for hele BTI-arbeidet i Lillesand kommune. Høvåg skole er i tillegg en del av trivselslederprogrammet som omfatter 1.-7. trinn samt en MOT-skole ifølge rektor.

Sosiallærer eller rektor har det overordnede ansvaret ifm. aktivitetsplaner, samtidig blir rektor alltid meldt om nye saker. Skolen har et koordineringsteam som møtes hver 14. dag, bestående av rektor og ass. rektor, spesialpedagogisk rådgiver, sosialpedagogisk rådgiver, helsesykepleier samt PPT. Teamet diskuterer hva som beveger seg og hva man bør gjøre i enkeltsaker. Samtidig har skolen ressursteam én gang i måneden. Rektor oppholder seg for øvrig selv også ute i skolegården i friminutt, for å være godt synlig blant elevene. I en periode hvor det er en klar 9A-sak, forteller rektor om en praksis hvor han kan være ute i friminutt daglig over flere uker.

Omfanget av aktivitetsplaner ved skolen har det siste året vært ca. 10 stk. totalt, hvor rektor forteller om en del variasjon i hva slags situasjoner de omhandler – fra direkte «mobbesaker» til enkeltelever som av andre årsaker ikke har det bra på skolen. I noen tilfeller er det praksis å opprette to aktivitetsplaner på en sak, én for mobbeofferet og én for den som mobber. Dette beskriver rektor som nyttig både ift. foreldrene og fordi kan være vel så nyttig å sette inn tiltak mot mobber. I slike tilfeller kan det også tilrettelegges for et felles møte med elevene og foresatte dersom det er ønskelig for partene.

Proessen i forbindelse med en aktivitetsplan blir beskrevet følgende av rektor:

- Rektor eller sosiallærer får beskjed/melding om en hendelse mv. av foresatte, elever eller kontaktlærer
- Rektor eller sosiallærer har raskt en dialog ift. innholdet i meldingen, dokumenterer i elevmappen og tar kontakt med elevene det gjelder samt foresatte. Ved mer alvorlige saker blir foreldrene innkalt til en samtale ifm. utarbeidelse av aktivitetsplan
- Kontaktlærer og sosiallærer utarbeider i hovedsak aktivitetsplanene, men alle planer er gjennom rektor før møtet for gjennomgang. Rektor deltar på de fleste møter knyttet til utarbeidelse av aktivitetsplan, men ikke alle

I saker som strekker seg over lengre tid, gjennomfører skolen evalueringsmøter månedlig for å følge opp tiltak og vurdere hva som fungerer eller ikke samtidig som rektor utover dette har jevnlig dialog med kontaktlærer. I saker hvor man ikke ser ønsket effekt av tiltakene ved

evalueringstidspunktet, forteller rektor at det settes inn nye tiltak som en «del 2» av foreliggende aktivitetsplan.

På revisjonens spørsmål om samarbeid med SFO i forbindelse med pågående 9A-saker, forteller rektor at de generelt har hatt lite saker på barnetrinnet. Skolen har for øvrig tett dialog med SFO, samtidig som det spesifiseres i aktivitetsplanen hvilke tiltak som evt. skal gjelde også på SFO.

Dokumentasjonsplikten beskriver rektor som noe de følger, men som likevel oppleves som utfordrende med hensyn til kapasitet. Rektor mener skolen er veldig aktive når det er en pågående sak, men at det er krevende å loggføre alt da det tar mye tid å dokumentere så tydelig og fylldig som mulig. Rektor uttrykker at all plikt til dokumentasjon gjør en allerede hektisk hverdag enda mer hektisk.

Gjennomgang av enkeltsaker

Ved revisjonens gjennomgang av enkeltsaker ved de tre utplukkede skolene, ble det gjennomgått hvorvidt aktivitetsplaner var utarbeidet i henhold til kravene i opplæringsloven § 9A-4 ledd 6. Det ble foretatt en vurdering om det av aktivtitsplanen *klart og tydelig* fremkom:

- a) Hvilket *problem* tiltakene skal løse
- b) Hvilke *tiltak* skolen har planlagt
- c) *Når* tiltakene skal gjennomføres
- d) *Hvem* som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- e) Når tiltakene skal *evalueres*

Det er i tillegg vurdert hvorvidt alle involverte parter er blitt hørt og om barnets synspunkt fremgår av aktivitetsplanen, jf. § 9A-4 ledd 5. Revisjonen har ved gjennomgangen hatt en forventning om at tiltakene skal fremstå så klare og tydelige at en utenforstående vil få en god forståelse av hva planen inneholder. Revisjonen har derfor subjektivt foretatt en vurdering på planens beskrivelse av situasjon og tiltak, men ikke på effekten/kvaliteten på innholdet i det enkelte tiltaket. Av hensyn til taushetsplikt og personvern, vil det ikke presenteres noen form for detaljert informasjon eller egenskaper rundt sakene revisjonen har sett på.

Alle skolene i Lillesand skal følge samme mal for aktivitetsplan, noe som har bidratt til en bedre komparativ analyse av aktivitetsplanene på tvers av de tre utplukkede skolene. Det er både sett på avsluttede og aktive saker, i tidsperioden august 2019 –november 2020. Aktivitetsplanene revisjonen er blitt forelagt av rektorene fordeler seg følgende:

	Borkedalen skole	Lillesand Ungdomsskole	Høvåg skole
Pågående saker	2	6	5
Avsluttede saker	20	- *	5

* Revisjonen fikk ikke gjennomgått avsluttede saker, da rektor ikke lenger har tilgang til elevmapper og aktivitetsplaner på utgåtte elever

Revisjonen har nedenfor valgt å utarbeide et skjema som viser hvorvidt vi mener kravene i loven (venstre marg) totalt sett fremkommer klart og tydelig i de aktivitetsplaner og saker som er gjennomgått. Der det i tabellen er markert gult, betyr dette at én eller et fåtall av de gjennomgåtte planene har mangler som fører til at kravet etter loven ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Grønn markering av rubrikk betyr at alle sakene revisjonen gjennomgikk oppfylte kravene i opplæringsloven på en tydelig og klar måte. Rød markering innebærer at flertallet av enkeltsakene revisjonen har gjennomgått, ikke tilfredsstillende kravene.

	Borkedalen skole (totalt 22 saker)	Lillesand ungd. skole (totalt 6 saker)	Høvåg skole (totalt 10 saker)
Hvilket <i>problem</i> tiltakene skal løse			
Hvilke <i>tiltak</i> skolen har planlagt			
Når tiltakene skal gjennomføres			
Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene			
Når tiltakene skal <i>evalueres</i>			
Er alle involverte parter i saken hørt/pratet med?			
Kommer det frem barnets synspunkt i saken?			

Tatt i betraktning antall aktivitetsplaner som er gjennomgått, observerer revisjonen totalt sett detaljerte planer på alle tre skolene iht. kravene i opplæringsloven. Det at Høvåg og Borkedalen skole kommer ut med flere gule markeringer må også ses i sammenheng med at det er sett på flere antall saker (hhv. 22 og 10 saker mot 6 saker på LUS). Revisjonen observerer likevel noen gjentakende svakheter ved flere av aktivitetsplanene blant skolene.

I gjennomgangen av de 38 enkeltsakene observerer revisjonen spesielt tre gjentakende mangler ved aktivitetsplanene ift. kravene i opplæringslovens § 9A-4:

- Flere aktivitetsplaner beskriver vage eller lite konkrete tiltak. Av dette menes at tiltakene som er utarbeidet inneholder lite konkrete handlinger, hvor det f. eks i flere aktivitetsplaner brukes samme tekst/tiltak: «Samtaler med den som ikke har et godt skolemiljø», «Økt oppmerksomhet mot elev» eller at tiltaket kun heter «Samtale» uten øvrig beskrivelse. Flere planer har lite konkret definisjon på ansvarlig til å følge opp tiltak, ved at det f. eks står «alle» eller «voksne på trinnet» står som ansvarlig. Andre eksempler på vage tiltak er der hvor skolen kun beskriver situasjonen mer enn de faktisk presenterer konkrete tiltak som kan bidra til å bedre situasjonen.
- Flere aktivitetsplaner mangler tidspunkt for evaluering, og/eller tidspunkt for oppfølging underveis ift. at konkrete tiltak ikke står spesifisert eller fremgår av plan eller logg som gjennomført. Det vises eksempelvis til at vurdering om tiltaket fungerer skal skje «høsten» samt flere tilfeller hvor det ikke står oppført noe på evaluering. Enkelte tilfeller brukes kolonnen tidspunkt for evaluering mer som en logg enn datoer for evaluering av tiltakene.

- Revisjonen registrerer at det ved flere av aktivitetsplanene er manglende vurderinger om hvorfor saken avsluttes. Eksempelvis kan en se av logg eller referater at situasjonen ikke har oppnådd ønsket resultat, men likevel er avsluttet. Flere tilfeller viser ingen skriftlige vurderinger eller kommentarer verken i logg eller aktivitetsplan, hvor det fremgår at elevens situasjon er bedret og at de derfor velger å avslutte saken. Revisjonen ønsker her å presisere at det er ikke et formkrav i oppl. § 9A-4 ledd 6 at vurdering om avslutning av en sak skal fremgå av selve aktivitetsplanen. Det var likevel et punkt revisjonen opplevde som noe ufullstendig i enkelte aktivitetsplaner. Revisjonen tar høyde for at omtalte vurderinger kan foreligge i elevmapper/logger/møtereferat som ikke har ligget ved enkelte av planene. Dette var likevel noe revisjonen observerte i flere saker hvor logg, referater mv. forelå.

I flere av de komplekse og omfattende enkeltsakene som er gjennomgått og som har gått over lengre tid, fremstår aktivitetsplanene som noe ufullstendig hvor ikke saken/problemet som tiltakene skal løse beskrives godt nok. I gjennomgangen er det videre enkelte tilfeller hvor det står skriftlig beskrevet at tiltakene vil videreføres, men at aktivitetsplanen likevel avsluttes. I slike tilfeller er da behovet for et bedre skolemiljø fortsatt til stede, men det videreføres da uten de formelle rammene som aktivitetsplanen skal ivareta.

I gjennomgangen av sakene fremgår det for øvrig at innhold, alvorlighetsgrad og varighet på aktivitetsplanene varierer ut ifra planenes individuelle karakter. 14 av de 38 gjennomgåtte planene har hatt en varighet på over 5 mnd. hvor flere av disse har pågått i over ett år. Av utplukket kom revisjonen over flere saker som var avsluttet pga. overgang fra barneskole til ungdomsskole.

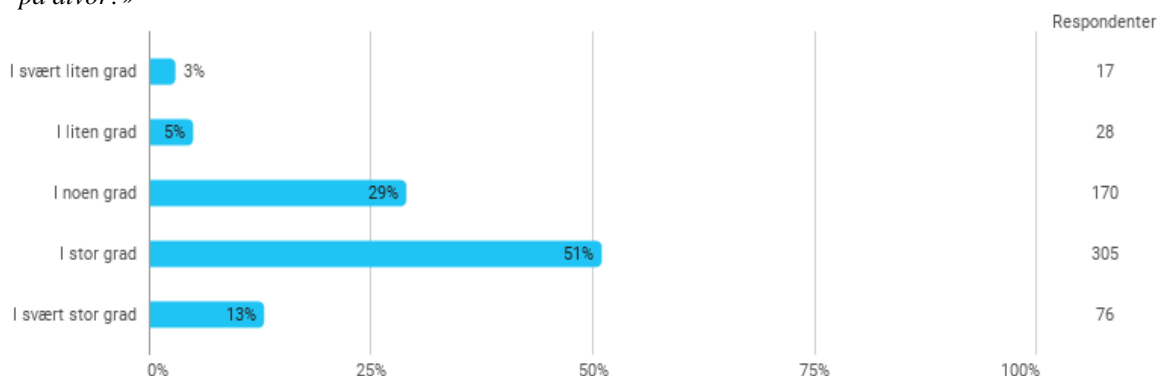
Foresattes opplevelse av skolens aktivitetsplikt

For å få et balansert bilde av skolenes arbeid med aktivtitsplikten og elevenes psykososiale skolemiljø, anså revisjonen det som avgjørende at også foreldrenes synspunkter måtte fremkomme. Ovenfor er rektorenes egne beskrivelser og rutiner knyttet til skolemiljøet presentert, sett opp mot revisjonens observasjoner ved gjennomgang av enkeltsaker. For å forsøke å presentere et så balansert og nyansert bilde som mulig, mente revisjonen det var nødvendig å belyse hvorvidt foreldrene har tillit til å si fra til skolen, og hvordan de har opplevd situasjoner der deres barn selv har blitt mobbet eller opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø, samt der det har vært behov for samarbeid med skolen.

Intensjonen med undersøkelsen har *ikke* vært å danne et direkte overførbart resultat av antall mobbesaker på skolene i Lillesand, men for å skape en arena for foreldres opplevelse. Metodiske svakheter ved et slikt datasett er at det ofte kan være de foreldre med mest negative erfaringer som har et større engasjement for å svare på undersøkelsen. Bryter man derimot opp undersøkelsen i enheter, får en likevel frem synspunkter og opplevelser til 594 foresatte som alle deler sin erfaring med de tre skolene. Det har videre gitt revisjonen en anledning til å se tendenser mellom variabler. I underkant av halvparten av alle foresatte ved hver enkelt skole besvarte undersøkelsen, med en oppslutning på 43 % på LUS, 47 % på Borkedalen skole og 46 % på Høvåg skole.

Som et innledende spørsmål til foreldrenes tillitt til skolen, ble det spurt om hvorvidt foreldrene har inntrykk av at skolen har fokus på psykososialt skolemiljø og om de opplever at skolen tar elevenes trivsel på alvor.

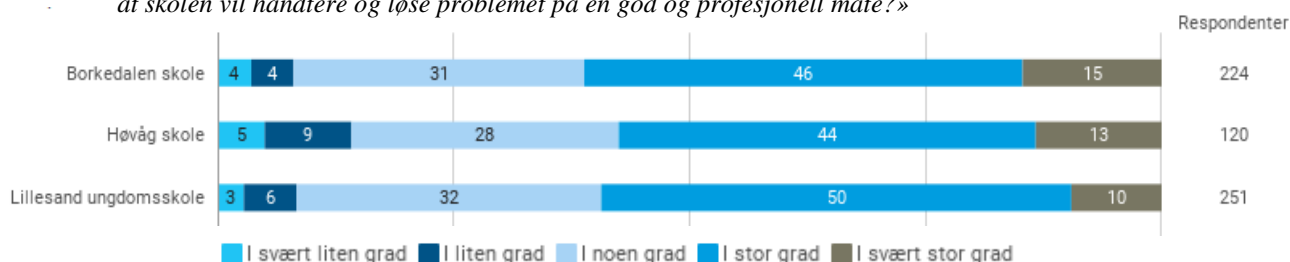
«Opplever du at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø, og at elevenes trivsel tas på alvor?»



Slik en ser av fremstillingen ovenfor, har de fleste av foreldrene i stor grad inntrykk av at skolen har fokus på skolemiljø. Det er likevel 29 prosent som kun i noen grad opplever at skolen har skolemiljø og trivsel i fokus²⁹. Av de over 200 respondentene som svarer at de kun i noen grad, liten grad eller svært liten grad mener skolen tar skolemiljø og elevenes trivsel på alvor, forteller dette at det er mange foreldre som ikke har tillit til at skolen fokuserer nok på tematikken.

For at elevene skal ha et best mulig skolemiljø, er dette avhengig av at det foreligger en tillit til skolen fra både elevene og foresatte. En mulig mistillit kan også være indikasjoner på at skolens systemer og rutiner ikke fungerer optimalt, eller at skolen ikke fanger opp det de skal. Revisjonen stilte spørsmål om hvorvidt foreldrene har tillit til at skolen vil løse en mulig mobbesituasjon på en profesjonell måte. Besvarelsene fordelte seg følgende blant de ulike skolene:

«Hvis du skulle si ifra om at ditt barn opplever mobbing eller krenkelser på skolen, har du/dere tillit til at skolen vil håndtere og løse problemet på en god og profesjonell måte?»



Av tabellen fremkommer det at det totalt er 10 prosent av respondentene som i liten eller svært liten grad har tillit til skolen, mens 31 prosent svarer de i noen grad har tillit. Respondentene fordeler seg likevel relativt høyt på tillitsskalaen, da totalt 59 prosent i stor grad eller veldig stor grad har tillit til at skolen vil håndtere mobbesaker på en god og

²⁹ Tilsvarende variabler i undersøkelse gjennomført i Grimstad og Arendal kommune i 2018 og 2019 viser at hhv. 32 % og 36 % svarte i noen-, liten eller svært liten grad – mot 37 % Lillesand kommune slik tabellen viser

profesjonell måte. Dette er ganske likt tillitsnivå som de resultater som fremkom av tilsvarende undersøkelse blant foresatte i Arendal og Grimstad i gjennomført forvaltningsrevisjon fra hhv. 2018 og 2019.

De foreldrene som svarte at de i liten eller svært liten grad har tillit til skolen, ble ført videre til en egen fritekst hvor de måtte utdype årsaken til at de ikke har tillit (N=56). Av tilbakemeldingene fra foreldrene, registrerer revisjonen spesielt to tendenser: det gis for lite informasjon og foreldrene opplever at situasjonen ikke blir tatt på alvor / bagatellisering av problemet. Nedenfor er det samlet noen utplukkede sitater fra foreldre:

«Opplever at skolen ikke tar oss på alvor og generaliserer problemene i stedet for å ta tak i. Vanskelig å få konkrete svar fra lærer.»

«Det kommer svært lite informasjon fra skolen. Elevene kommer selv hjem og forteller, men mye av dette burde ha kommet fra skolen.»

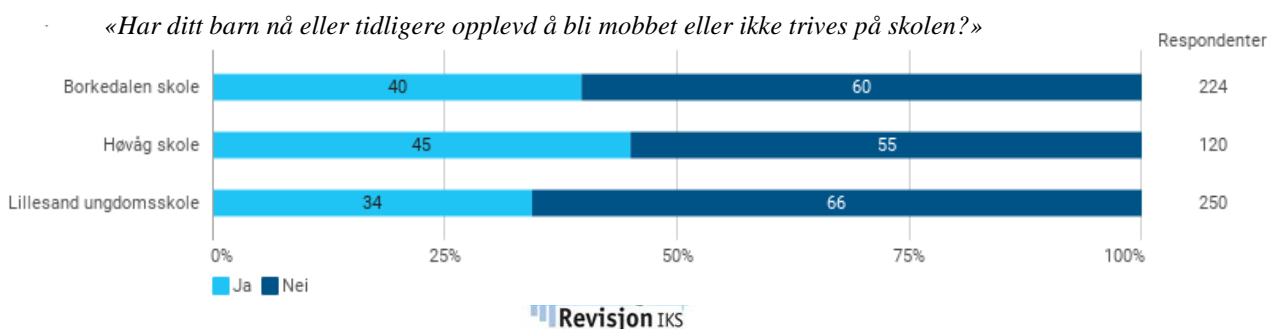
«Vi har opplevd av skolen lytter, men at det ikke gjøres noen ting. Etterlyser mer konkrete tiltak på både individ- og systemnivå.»

«Føler at det ved hendelser ikke etableres dialog mellom de involverte slik at barna faktisk får mulighet til å ordne opp. Inntrykk av det er få voksne tilstede i friminutt til å fange opp konflikter»

Flere viser også til at det gis for lite informasjon om hvordan klassen fungerer og hva som foregår i klassemiljøet, hvor foreldrene er avhengig av at barna forteller for at de skal få vite hva som beveger seg.

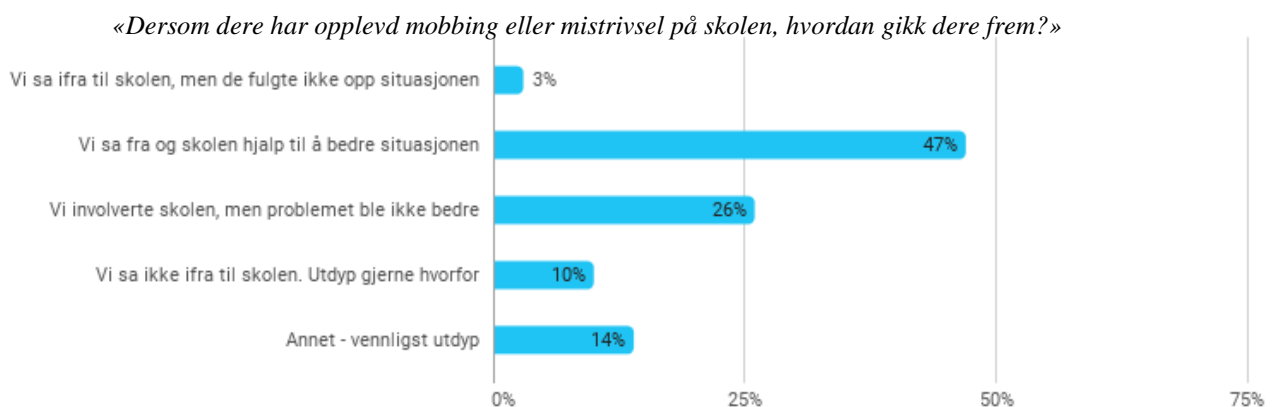
For å kunne komme dypere inn i foreldrenes opplevelse og erfaringer med skolesystemet, ble det stilt spørsmålet om hvor mange av respondentene som har opplevd at deres barn har blitt mobbet eller ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø. I denne sammenheng er det viktig å understreke at det er respondentene sin vurdering av begrepene «mobbing og mistrivsel» som ligger til grunn, og ikke en faglig definisjon av begrepene. Svarene kan derfor *ikke* brukes til å definere et omfang på mobbing ut fra et faglig perspektiv, men brukes til å fremstille foresattes opplevelser. I den elektroniske spørreundersøkelsen ble det også understreket at svarene skulle basere seg på den skolen barnet går på i dag.

Av de totalt 594 respondentene, svarte 39 prosent (N=229) at de har opplevd mobbing/mistrivsel med deres barn på skolen. Slik som beskrevet tidligere, er ikke resultatene overførbare til å kunne si at 39 prosent av alle barn i Lillesand kommune mobbes. Tallene forteller likevel at 229 foreldre –blant de tre utplukkede skolene – har opplevd at deres barn har blitt mobbet. Respondentene fordeler seg følgende blant de ulike skolene (tall i prosent):

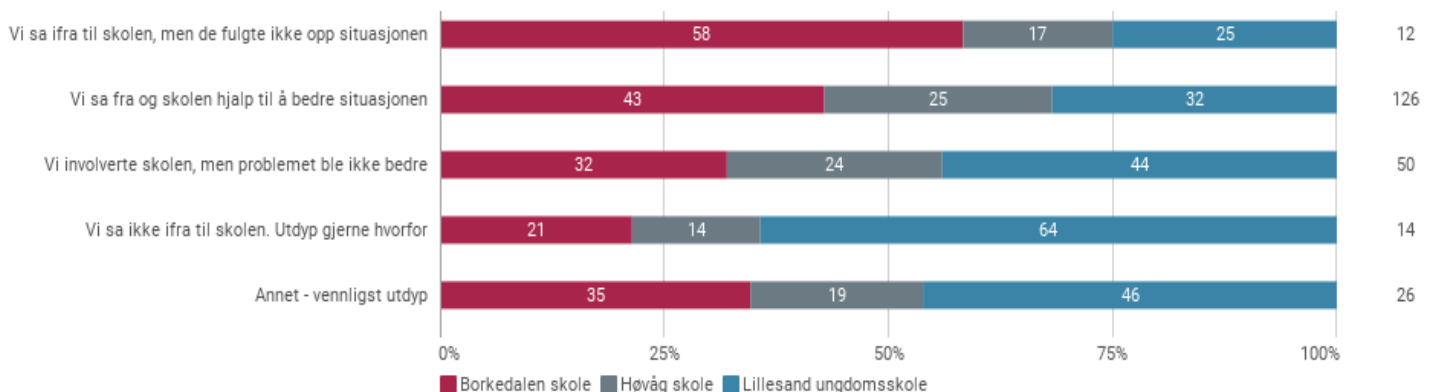


Ser en på Høvåg skole som har hatt 10 aktivitetsplaner i perioden august 2019 – november 2020, oppgir 45 prosent (N=54) at deres barn nå eller tidligere har opplevd å bli mobbet eller ikke trives på skolen. Tilsvarende ser vi at Borkedalen skole som på antall aktivitetsplaner i samme periode lå vesentlig høyere, har en lavere prosentandel med 40 % (N=89). Lillesand ungdomsskole som på sin side hadde et lavt antall aktivitetsplaner og samtidig er en skole hvor foreldrene kun har sitt barn som elev i maks 3 år, svarer 34 prosent (N=86) av foreldrene at deres barn nå eller tidligere har opplevd å bli mobbet eller ikke trives på skolen. Sammenlignet med tilsvarende spørreundersøkelse blant foresatte gjennomført i Arendal og Grimstad i hhv. 2018 og 2019, svarte 40 % (N=217) ja i Arendal og 26 % (N=320) ja i Grimstad.

Hensikten med å kartlegge foresattes opplevelse av om deres barn har opplevd mobbing/mistrivsel på skolen, er å kunne dra nytte og lærdom av erfaringen ved hvordan de valgte å håndtere situasjonen. For å få løftet frem erfaringene til de 229 foreldrene (39 %) som har opplevd at deres barn har blitt mobbet, har revisjonen søkt svar på hvordan de gikk frem i den aktuelle situasjonen. Foreldre som svarte *ja* på forrige spørsmål, ble dermed ført videre til følgende:



Slik det fremgår av tabellen ovenfor, ser vi at mange foreldre har sagt ifra og hvor skolen hjalp til å bedre situasjonen (47 %). Flere foreldre har på den andre siden involvert skolen i situasjonen, men uten at det hjalp til å bedre problemet (26 %), og enkelte opplever å ha sagt ifra uten at skolen faktisk fulgte det opp (3 %). Til sammenligning med tilsvarende spørsmål i gjennomført foreldreundersøkelse i Grimstad og Arendal (2019/2018), var det hhv. 60 % og 55 % av foresatte i nevnte kommuner som svarte at skolen hjalp til å bedre situasjonen, mot 47 % i Lillesand. Nedenfor fremstilles en fordeling av svaralternativene per skole:



Det var videre ønskelig å løfte frem erfaringene fra de som foreldre som opplever at barna blir mobbet, uten å si ifra til skolen. Her var det flere av respondentene som svarte at de selv løste problemet eller at de lot være av hensyn til at barnet selv ikke ønsket det. Det var totalt sett svært få av respondentene som svarte at de *ikke* sa ifra til skolen.

Det var derimot 14 % (N=26) som valgte svaralternativet «Annet», hvor de måtte utdype nærmere hvordan de håndterte situasjonen. Av tilbakemeldingene var det flere som kunne kategoriseres med alternativene ovenfor – spesielt forklarer flere foreldre at de sa ifra til skolen, men at skolen ikke tok problemet på alvor eller at problemet ikke ble fulgt opp tilstrekkelig. Enkelte andre foreldre beskriver på sin side følgende:

«Vi sa ifra til skolen, men opplever at det ikke tas nok tak i situasjonene, mht. at det er mange 'klikker' som gjør at utestengelse er utbredt blant elevene.»

«Vi si ifra, men savner at det gjøres målrettede tiltak, spesielt for at barna skal føle seg hørt og sammen kan få hjelp til å løse utfordringene.»

Opplevelser av mobbing eller andre brudd på et trygt og godt psykososialt miljø, baserer seg i stor grad på subjektive opplevelser. Som en del av undersøkelsen, ønsket revisjonen å benytte anledningen til å gi foreldre muligheten til å komme med utfyllende kommentarer / egne opplevelser av skolesystemet når det gjelder deres barn sitt skolemiljø. Revisjonen har tatt et utplukk av tilbakemeldinger som knyttet seg direkte til utfordringer/erfaringer med skolens systemer omkring barnas psykososiale miljø – enten gjennom erfaringer fra mobbesaker eller andre opplevelser på tematikken. Sitatene er plukket ut basert på de temaene som var gjennomgående blant flere foreldre. De er ikke nødvendigvis representative, men kan ses på som innspill til kommunens forbedringsarbeid. Sitatene gjelder tilbakemeldinger fra både Borkedalen skole, Høvåg skole og Lillesand ungdomsskole.

«Blir svært bekymret for at arbeidet med mobbing, trivsel, psykisk helse mv. avhenger av at man må melde fra om mobbing før det skjer noe. Jeg er også bekymret for at terskelen for å melde er for høy, at det derfor kommer færre meldinger inn.»

«Ønsker flere ansatte og mer struktur på SFO, da det helt tydelig skjer ting uten at voksne er i nærheten.»

«Skolen bør få mer opplæring i utforming av aktivitetsplan. Skolen har ellers veldig gode lærere som virkelig ønsker å hjelpe. Skulle derimot ønske at skolen hadde mer midler til å kunne sette inn mer forebyggende tiltak.»

«Det trengs mye mer ressurser inn på miljøarbeid i overgangen barneskole-ungdomsskole.»

«Veldig overrasket over at rektor på foreldremøte beskriver et godt miljø og ingen problemer med mobbing, men at vi i praksis hører om store problemer med mobbing.»

«Skolen kan bli flinkere til å utforske hva som ligger bak at barna ikke trives. Viktig at elevene opplever seg mer hørt i saker.»

«Vi opplevde god kommunikasjon og velvilje. Det som mangler er hvordan man skal håndtere situasjonen, virkemiddelbruken og involvering av de som har en rolle i arbeidet. Vi opplevde

for mange runder med skolen før vi fikk de rette tiltakene på plass og tilstrekkelig grad av forståelse.»

«Skolen bør komme raskere i gang med tiltak der det trengs, og bli flinkere til å sette inn tiltak tidligere.»

«Vi opplever at mobbingen er blitt hardere og de som blir mobbet ikke tørr å si ifra. Mulig fordi de som blir mobbet ser at det ikke blir tatt tak i på den riktige måten.»

«Det benyttes mye vikarer og det bli mye uro i timene. Man får dermed ikke fulgt opp elevene på en god måte.»

«Hvordan håndteringen er, avhenger veldig av hvilken lærer barnet har. Hadde vært ønskelig om skolen hadde mer fokus på tidlig innsats, er lav vaksentetthet i de lavere klassetrinnene og samtidig flere elever med utfordrende atferd.»

Øvrige gjentakende tendenser ved flere av foreldrenes tilbakemeldinger er at de opplever at skolene ikke tar godt nok tak i problemet når det oppstår og ikke setter inn egnede tiltak raskt nok. Videre observerer revisjonen at en rekke foreldre trekker frem læreren som nøkkelen til et godt skolemiljø, da vikarbruk eller individuelle forskjeller pekes på som et ledd i dårlig kompetanse og kommunikasjon mellom hjem og skole – spesielt dersom eleven opplever et dårlig skolemiljø.

4.2.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Opplæringsloven ilegger skolene en rekke krav som skal etterleves i forbindelse med ivaretagelse av elevenes psykososiale skolemiljø, spesielt ved forholdene omkring avdekking og håndtering av enkeltsaker. Etter revisjonens vurdering har skolene flere rutiner som ivaretar delpliktene etter loven, både kommunens felles rammeverk av rutiner samt skolenes lokale tilpassede rutiner. Samtidig vurderer revisjonen at skolene har forbedringspotensial ved flere punkter.

Felles for alle skolene er en hyppig praksis av møtevirksomhet i ulike teamsammensetninger, hvor det aktivt følges opp enkeltsaker og diskuteres problemstillinger. Dette vurderer revisjonen at bidrar til kvalitetsforbedring i skolens arbeid og gir en bedre sikring av de vurderinger som gjøres. Når det gjelder fremgangsmåte ved håndtering av enkeltsaker, observerer revisjonen en tilnærmet lik praktisering blant skolene, herunder blant annet «stopp-samtaler», møter med foresatte, utarbeidelse av aktivitetsplan, oppfølgingsmøter mv.

Med forbehold om ulike definisjoner og opplevelse av begrepet mobbing, mistriksel og utrygt skolemiljø, registrerer revisjonen at det er en avstand mellom foresattes subjektive opplevelse sett i forhold til omfang av aktivitetsplaner. Videre vil revisjonen trekke frem at flertallet av de 39 % (N=226) som har opplevd at deres barn har blitt mobbet eller mistrives på skolen, svarte at problemet ikke bedret seg etter at skolen ble involvert, at de ikke mente det ville hjelpe å kontakte skolen mv. Eksempelvis har 86 foresatte ved Lillesand Ungdomsskole oppgitt at deres ungdom har blitt mobbet eller mistrives, mens det kun er blitt overlevert 6 aktivitetsplaner. Samtidig svarte 29 % av de 86 foresatte at de involverte skolen, men ikke ble fulgt opp eller at situasjonen ikke ble bedre. Revisjonen har forståelse for at det naturlig vil kunne være en ulik oppfatning mellom foresatte og skolen knyttet til definisjonen av mobbing, men mener likevel de overnevnte forholdene er verdt å vurdere, sett i lys av hvor mange planer skolen har utarbeidet.

Etter revisjonens vurdering er det et fåtall av de gjennomgåtte planene har mangler som fører til at kravet etter loven ikke er tilstrekkelig ivare tatt. I disse sakene er det forbedringspunkter sett i lys av de formkrav en aktivitetsplan skal inneholde iht. oppl. § 9A-4 ledd 6 (a-e). Forbedringspunktene knytter seg til revisjonens vurdering av at flere aktivitetsplaner bærer preg av vage og lite konkrete tiltak, uklarhet omkring hvem som er ansvarlig, manglende vurdering om hvorfor saken avsluttes og vage eller fraværende tidspunkt for evaluering av tiltakene. Revisjonen observerer i tillegg at mer omfattende og komplekse saker som har gått over lengre tid, fremstår noe uoversiktlige og lite grundige beskrivelser av saken. Når det gjelder evaluering av tiltak beskrives en lik praksis blant rektorene i form av evalueringsmøter mv. Revisjonen mener likevel dette ikke fremgår tydelig av aktivitetsplanene med hensyn til evaluering av tiltakene. Det registreres for øvrig at flere saker er avsluttet grunnet overgang til ungdomsskole. Revisjonen vil her presisere viktigheten av gode overganger og sikring av informasjon over til den nye skolen.

Tillitsforholdet mellom skole og foreldre er avgjørende for at skolen på en effektiv og profesjonell måte kan håndtere skolemiljø saker iht. kravene i opplæringsloven. I denne

forbindelse bemerker revisjonen at over 1 av 3 foreldre i mindre grad mener skolen har fokus på å skape et godt skolemiljø og at de tar trivsel på alvor. I forlengelse av dette registreres det at 10 % ikke har tillit nok til å si ifra til skolen i en enkeltsak, og 31 % kun har tillit «i noen grad». Etter revisjonens vurdering er det enkelte fellestrekk ved foreldrenes tilbakemeldinger som er mer fremtredende og som skolene bør vurdere å se nærmere på. Herunder opplever flere at skolen ikke tar godt nok tak i problemet når det oppstår, ikke tar saken alvorlig nok og ikke setter inn egnede tiltak raskt nok. Lite informasjon og kommunikasjon mellom hjem og skole er også en gjentakende utfordring fra foresattes side. Dette samsvarer også i noen grad med enkelte observasjoner revisjonen har gjort seg ved gjennomgangen av aktivitetsplaner.

Dokumentasjonsplikten i enkeltsaker er avgjørende for etterprøvbarheten og kravet om at flere parter forstår beslutninger og vurderinger i den enkelte sak. Revisjonen registrerer at flere av rektorene peker på dokumentasjonsplikten som utfordrende og krevende med hensyn til tilgjengelige ressurser og kapasitet.

Revisjonen registrerer for øvrig to områder hvor risikoen for brudd på elevenes skolemiljø er stor, hvor det kreves eksplisitt oppmerksomhet fra skolen rundt rutiner og bedring av praksis. Det bemerkes viktigheten av at elever med aktivitetsplan blir fulgt opp tett også på SFO, og at det er et godt samarbeid mellom de voksne på SFO og skolen for øvrig. Revisjonen registrerer videre både risiko og alvor ved mobbing på sosiale medier og andre nettplattformer. I slike tilfeller mener revisjonen det er viktig å bygge opp tilliten mellom elever, foresatte og skolen med tanke på at skolen i stor grad er avhengig av at barna sier ifra i slike situasjoner.

Gjennomfører skolene tilstrekkelige undersøkelser og vurderinger av elevenes psykososiale miljø ved mistanke eller varsling om mobbing? Og foreligger det dokumentasjon som oppfyller innholdskravene etter opplæringsloven om skriftlig plan?

Revisjonen konkluderer med at skolene i stor grad har rutiner for å sikre både undersøkelse og vurderinger ved mistanke om eller varsel om mobbing i tråd med opplæringslovens bestemmelser, men bemerker likevel at enkelte foresattes synspunkter indikerer at praksisen ikke er tilfredsstillende nok. Revisjonen konkluderer videre med at de formelle kravene iht. § 9A-4 i all hovedsak oppfylles av skolene, men vil likevel fremheve noen forbedringspunkter.

4.3. RUTINER I BARNEHAGENE

- 3) *Har barnehagene i Lillesand kommune tilfredsstillende rutiner for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere krenkende atferd*

4.3.1. REVISJONSKRITERIER

Barnehagen er en stor del av barnas oppvekst, og en viktig arena for å utvikle sosial kompetanse. Det er derfor avgjørende at barnehagene fremmer helse, trivsel, lek, læring og inkludering. Som lokal barnehagemyndighet, er kommunen ansvarlig for å påse at alle barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. bhl. § 8 ledd 1.

Til forskjell fra skolene, har ikke barnehageloven hatt egne bestemmelser tilsvarende opplæringslovens kapittel 9A. Det er derimot fra 1. januar 2021 trådt i kraft nye bestemmelser i barnehageloven, etter at Stortinget 8. juni 2020 vedtok nytt lovverk knyttet til psykososialt barnehagemiljø.

Barnehagelovens nye kapittel VIII «Psykososialt barnehagemiljø» inneholder mye tilsvarende krav som skolen, både knyttet til nulltoleranse, forebyggende arbeid samt aktivitetsplikt (nye bhg. §§ 41–43). I ny § 41 i barnehageloven fra 01.01.2021 heter det at:

«Barnehagen skal ikke godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser.»

Videre har barnehagene gjennom nye bestemmelser fått ansvar etter loven å drive forebyggende arbeid for et trygt og godt barnehagemiljø, ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helse, trivsel, lek og læring til barna. Barnehagene er i tillegg fra 01.01.2021 ilagt aktivitetsplikt. Ny § 42 plikter alle som arbeider i barnehagen, å følge med på hvordan barna har det og evt. melde fra til barnehagens bestyrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Bestyrer har tilsvarende skole, en plikt til å melde fra til barnehageeier (kommunen) i alvorlige tilfeller.

Fra 01.01.2021 vil barnehagene måtte igangsette en undersøkelse og finne egnede tiltak, dersom barn eller foresatte opplever at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering. Siste ledd i ny § 42 inneholder kravet til skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak, hvor den skal inneholde:

- a) Hvilke problemer tiltakene skal løse
- b) Hvilke tiltak barnehagen har planlagt
- c) Når tiltakene skal gjennomføres
- d) Hvem som skal gjennomføre tiltakene
- e) Når tiltakene skal evalueres

Barnehageloven § 1 regulerer for øvrig barnehagenes omsorgsplikt overfor barna, hvor det heter at barnehagene skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, bidra til trivsel og glede og være et trygt sted for fellesskap og vennskap. Videre skal barnehagene ha en helsefremmende og forebyggende funksjon til å utjevne sosiale forskjeller, jf. bhl. § 2 ledd 6. Barn i barnehagen har videre rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet, og deres synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet, jf. bhl. § 3.

I forskrift om rammeplan for barnehagene³⁰, heter det at barnas fysiske og psykiske helse skal fremmes i barnehagen. Videre står det i rammeplanen at: «*Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette.*»

Barnehagen er også etter rammeplanen ansvarlig for å ivareta barnas behov for omsorg, og personalet skal «*forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestengning, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre.*»

FNs barnekonvensjon³¹ beskriver barns grunnleggende menneskerettigheter, hvor oppfyllelsen av rettighetene betinger at barnets perspektiv, egenverdi og opplevelser legges til grunn og anerkjennes. Barnekonvensjonen har fire prinsipper som også har betydning for andre artikler i konvensjonen:

- Barns rett til vern mot diskriminering (artikkel 2)
- Barns beste skal være et grunnleggende hensyn (artikkel 3)
- Retten til liv og plikten til å sikre utvikling (artikkel 6)
- Barns rett til å bli hørt (artikkel 12)

Det er i tillegg flere artikler i konvensjonen som har betydning for arbeidet mot mobbing og andre krenkelser. Artikkel 19 gir barn en rett til beskyttelse mot fysisk og psykisk vold som mobbing. Motvirkning og stopping av mobbing er viktig for å sikre barns rett til liv og utvikling, og for at retten til opplæringsens formål oppfylles, jf. konvensjonens art. 6, 28 og 29.

Oppsummert vil revisjonen ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- Barnehagen skal ikke godta krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering mv. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser
- Barnehagene skal arbeide forbyggende for et trygt og godt barnehagemiljø, ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helse, trivsel, lek og læring til barna.
- Ved utarbeidelse av skriftlig aktivitetsplan skal det stå hva slags problem tiltaket skal løse, hva slags tiltak barnehagen har planlagt, når det skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltaket og når tiltaket skal evaluere

³⁰ FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

³¹ FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter

4.3.2. FAKTA

Lillesand kommune har totalt 13 barnehager, hvorav fire er kommunale og ni er private. Kommunen har en todelt rolle når det gjelder barnehagene, da de både er *barnehageeier* for sine fire barnehager ledet av hver sin enhetsleder samt *barnehagemyndighet* med ansvar for blant annet godkjenning, tilskudd og tilsyn med både kommunale og private barnehager.

I følgende kapittel vil det redegjøres for de rutiner barnehagene i Lillesand kommune har for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø, både knyttet til forebyggende arbeid, avdekking og håndtering av krenkende atferd. Undersøkelsen avgrenses til å i hovedsak gjelde kommunale barnehager av hensyn til at det kun er kommunen som er gjenstand for revisjon. Det vil likevel bli sett på de formelle møtepunktene og kommunens erfaringer med de private barnehagene.

Forebyggende arbeid

Gjennom intervju med rådgiver barnehage (barnehagemyndighet) og kommunalsjef skildres barnehagenes fokus på å ha barnet i sentrum og et godt trivselsmiljø for både voksne og barn. Revisjonen blir i intervju gjort kjent med kommunens påbegynte arbeid med en overordnet plan for psykososialt miljø i barnehagene, hvor planen skal bli tilpasset de nye reglene fra 01.01.2021.

Høst 2020 begynte barnehagene med PBL-mentor – et HMS-system med ulike rutiner som blant annet skal bidra til å sikre at barnehagene fremmer et godt psykososialt miljø. Dette ble tatt i bruk da kommunen har sett at barnehagene har hatt noe ulike rutiner, hvor de nå ønsket å bli mer like samtidig som kommunen som både eier og barnehagemyndighet ønsker mer kontroll. Revisjonen har fått overlevert rutinen, bestående av fem temaer hvor ansvarlig person, handling og et deskriptivt felt blir beskrevet:

Barn og psykososiale forhold	<i>Rutinen skal bidra til å sikre at barnehagen fremmer et godt psykososialt miljø for barna</i>
Barn som blir mobbet	<i>Rutinen skal ivareta barn og foreldre hvis barnet blir mobbet i barnehagen</i>
Vold og krenkende atferd hos barn i barnehagen	<i>Rutinen skal sikre at barnehagen ivaretar barn, foresatte og ansatte dersom barn utøver eller opplever vold eller krenkende handlinger i barnehagen</i>
Makt og tvang	<i>Rutinen skal bidra til å sikre at vi er bevisste i egne handlinger slik at vi ikke utsetter barna for makt og tvang</i>
Risikovurdering	<i>Rutinen skal sikre at barnehagen utfører jevnlig risikovurderinger av miljøet til barn og ansatte i barnehagen</i>

Mange av rutinene skal bygge på relasjonskartlegging og egne holdninger og følelser hos barn, som tas opp og drøftes på avdelingsmøter o.l. hvor de da går aktiv inn dersom man ser at det er en «kaldere» eller mer fraværende relasjon til noen. Dette er en praksis som gjøres for å sikre at alle barn blir sett og blir møtt på en god nok måte.

I PBL-rutinen revisjonen er forelagt, blir det blant annet beskrevet hva slags handlinger barnehagen skal gjøre ved eksempelvis mobbing, hvor daglig leder/bestyrer har det overordene ansvaret:

- Barnehagen informerer foreldre ved oppstart
- Det settes klare og forståelige grenser for akseptabel oppførsel
- Barnehagen ser på voksnes atferd og holdninger
- Barn oppfordres til å si ifra hvis de ser andre blir plaget eller selv blir mobbet
- Foreldres tilbakemelding skal tas på alvor
- Hvis personalet ser at barn blir mobbet/plages, skal det gripes inn umiddelbart
- Barnehagen skal gjennomføre samtaler med involverte barn
- Det skal vurderes møte med foreldre hvor forslag til tiltak legges frem samt vurdering av tiltak på avdelingsmøter
- Det utarbeides tiltaksplan og iverksettes tiltak om enkelte, grupper eller hele miljøet
- Det vurderes kontakt med andre hjelpeinstanser
- Barnehagen sørger for oppfølging av involverte barn og evaluering av tiltak

Utover rutinene i PBL-mentor har barnehagene i Lillesand flere former for samarbeid, rutiner, nettverksmøter mv. som alle er en del av forebyggende og systematisk arbeid for å fremme det psykososiale barnehagemiljøet. Enhetsleder ved en av de kommunale barnehagene har blant annet arbeidet mye med «Trygg i fellesskap», en metode for et trygt og godt barnehagemiljø som ble trukket frem av fylkesmannen (nå statsforvalteren) ifbm. fagdag om nye lovendringer. Rådgiver barnehage beskriver at enhetsleder jobber tett med metoden, og vil få en del av hovedansvaret for å utvikle ny læringsmiljøplan.

Barnehagene gjennomfører *barnesamtaler* med de større barna i barnehagen, og har ifølge rådgiver et veldig fokus på barns medvirkning. Alle barnehagebestyrerne gjennomfører i tillegg møter i *styrernetverk*, hvor det drøftes ulike faglige problemstillinger. Styrernetverket har høst 2020 blant annet gjennomgått nye lovbestemmelser og konsekvenser for praksis, med forslag om hvordan barnehagene kan ta dette i bruk i hver sin personalgruppe. Barnehagene jobber for øvrig også med BTI (bedre tverrfaglig innsats) og *barnehageteam* bestående av tre spesialpedagoger og to fra PP-tjenesten. Barnehageteamet foretar systemveiledning ift. f. eks voksenrollen, hvor de går inn og ser på system for å inngå stigmatisering av barna og henvisning før det er behov. Det gjennomføres i tillegg møter i *ressursteam* i kommunen, hvor også barnehageteamet deltar.

Implementeringen av nytt regelverk i barnehageloven (nytt kapittel 8) beskrives det i intervju at det nok er litt ulikt hvorvidt forberedt barnehagene er. Barnehagemyndighet forteller likevel at et jobbes aktivt med forelesning til hele personalet i barnehagene dersom noen opplever usikkerhet ift. de nye reglene. Det beskrives til revisjonen at de er lite bekymret for barnehagenes håndtering av de nye reglene, da barnehagene både har gjennomgått foredrag, gruppeoppgaver og samarbeid på tematikken. Samtidig har barnehagene sammen med skoler deltatt på fellessatsingen «inkluderende læringsmiljø» hvor mobbing har vært tema ved flere anledninger. Dette har gjort at barnehagene har kommet inn i en del av samme tankegang som skolene jobber etter ift. mobbing.

I forbindelse med nye regler i barnehageloven fra 01.01.2021, har kommunen utarbeidet felles maler for aktivitetsplaner for alle barnehagene. Gjennom intervju beskrives det at alle de kommunale barnehagene pålegges å bruke malene, mens de private anbefales å ta de i bruk. Rådgiver beskriver for øvrig en god delingskultur mellom barnehagestyrerne, noe som gjør at malene kan ha rom for forbedring etter hvert som de tas i bruk.

Rutiner i praksis

Gjennom intervju med rådgiver barnehage og kommunalsjef beskrives *samarbeidet mellom de kommunale og private barnehagene* som godt. Kommunen har brukt mye tid på å etablere et godt samarbeid gjennom både møtekultur og samhandling, mye av hensyn til viktigheten av å ha et godt nettverk for samarbeid og utvikling blant barnehagebestyrerne. Når det gjelder Lillesand kommunes situasjon med overkapasitet i barnehagene beskrives som krevende, hvor det poengteres viktigheten av godt samarbeid mellom kommunen og de private barnehagene også i denne situasjonen da barnetallene går ned.

Ved revisjonens spørsmål om *faktiske mobbetilfeller* ved barnehagene i Lillesand, svares det i intervju at barnehagene er flinke til å gi beskjed dersom det skulle være noe – men at det har vært få tilfeller av dette i Lillesand. Barnehagene beskrives som flinke til å sette inn forebyggende tiltak og å jobbe med vennskap, barns medvirkning og inkludering. Det at Lillesand har tilnærmet *ingen* saker om brudd på psykososialt miljø i barnehagene, mener rådgiver barnehage har mye med alt det forebyggende arbeidet som gjøres. De er veldig bevisste på hvordan man som voksen skal være til stede i lek, oppføre seg, rollemodeller, tilstedeværelse mv. Barnehagene kontakter likevel barnehagemyndighet i enkeltsaker som de ønsker å drøfte nærmere.

Når det gjelder rutiner og praksis ift. *overgangen mellom barnehage og skole* beskrives dette i intervju med kommunalsjef og rådgiver som godt, hvor det blant annet fast gjennomføres overgangsmøter mellom den enkelte barnehage og skole. På slike møter tas det i hovedsak opp alle barn samtidig som det settes av litt ekstra tid hvis det er noen som f. eks trenger ekstra oppfølging. Det gjennomføres i tillegg møter med ledere hos kommunen, hvor rutinen for overgang drøftes. Gjennom intervjuet omtales det videre at barnehagestyrerne og rektorene kjenner hverandre gjennom flere felles samhandlingspunkter, noe som gjør at relasjonen og dialogen mellom skole og barnehage ved overganger er god. De siste årene har skole og barnehage hatt flere felles plattformer, gjennom blant annet felles utviklingsplan, felles kvalitetsplan, inkluderende læringsmiljø, felles ledermøter og felles studieturer hvor det forsøkes å bygge videre relasjon mellom skole og barnehage.

Revisjonen ønsket gjennom intervjuer med skolene å belyse rektorenes opplevelse av samarbeidet med barnehagene i forbindelse med rutineene for overgangen mellom barnehage og skole. Begge rektorene dette er aktuelt for, beskriver gode rutiner både mtp. tidlig dialog, overgangsmøter osv. En av rektorene peker likevel på de fortsatt har en vei å gå for å få overgangen til å skli enda bedre. Begge rektorene beskriver et noe bedre samarbeid med de kommunale barnehagene, blant annet fordi kontaktpunktene er flere ift. samarbeidsmøter mv. En av rektorene beskriver eksempelvis et tilfelle hvor skolen kan oppleve at barnehagen i

overgangsmøter forteller at det ikke har vært noen saker eller tilfeller ved enkeltbarn, hvor foreldrene til barnet samtidig forteller skolen at de har bedt barnehagen om hjelp. En av rektorene peker på at det spesielt er en vei å gå for å få overgangene til å fungere bedre i praksis når det gjelder å få god nok informasjon om hvilke barn som får særlige tiltak i barnehagen. I intervju med kommunalsjef og rådgiver barnehage beskrives det for øvrig at en av kommunens rektorer har hatt initiativ på nettverksmøter med nærliggende barnehager hvor det kan drøftes felles problemstillinger og jobbe mer med overgangen barnehage skole.

Lillesand kommune som barnehagemyndighet utgjør *tilsynsmyndighet* og skal dermed påse at alle barnehager, både kommunale og private, følger aktuelle lovbestemmelser. På spørsmål om det er gjennomført tilsyn de siste årene, har Lillesand kommune *ikke* gjennomført noen tilsyn med barnehagene de siste årene – men gjennomført en del veiledning.

Barnehagemyndigheten beskriver at det jobbes etter en risikovurdering ifbm. tilsynsrollen hvor det samles inn årsplaner, vedtekter, pedagognorm mv. og gjennomføres skriftlige tilsyn. Barnehagemyndigheten bruker for øvrig styringsgruppa til drøfting av ulike tematikk, og dersom man opplever et behov for å se nærmere på noe går de inn med veiledning. Dersom det etter veiledning ikke blir bedre, oppretter de et tilsyn. Gjennom intervju beskrives det at siden samarbeidet mellom kommunen og alle barnehagene fungerer så godt, mener de at praksisen er god slik den er beskrevet.

4.3.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Revisjonen vurderer det som tilfredsstillende at barnehagene i Lillesand har forankret sine rutiner knyttet til barnehagemiljø i et eksternt system, som rutinemessig ivaretar fremgangsmåte og handlinger ifm. aktivitetsplikten. Samtidig finner revisjonen det positivt at det foreligger flere øvrige rutiner som styrker det psykososiale barnehagemiljøet, spesielt knyttet til forebyggende arbeid. Revisjonen ønsker likevel å presisere viktigheten av at rutinene faktisk blir fulgt og aktivt anvendt av den enkelte barnehage, og ikke kun blir et sikkerhetsnett på papiret.

Tilsvarende skolesektoren, er det også på barnehageområdet en rekke møtepunkter og nettverkssamarbeid for barnehagebestyrerne. Revisjonen anser det som positivt at den enkelte barnehagestyrer har arenaer hvor de på tvers kan samarbeide om felles problemstillinger og at kommunen som barnehagemyndighet samtidig kan være tett på. Revisjonen mener slike møteplasser kan bidra til å styrke kompetansen ved samarbeid om utfordringer ved eksempelvis saker om psykososialt barnehagemiljø.

Revisjonen registrerer at kommunen oppgir at barnehagene i Lillesand har tilnærmet *ingen* saker om brudd på det psykososiale miljøet, og at dette begrunnes i at det arbeides mye forebyggende. Intensjonen med nytt regelverk er å iverksette en aktivitetsplan med tiltak dersom foresatte eller barnehagen selv mener barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Med et så stort omfang barn i barnehagene mener revisjonen det ut fra statistikk og forskning er underlig at kommunen ikke har fått *meldt inn* noen enkeltsaker. Dette betyr likevel ikke utelukkende at det ikke eksisterer barn som ikke har det trygt og godt i barnehagen.

Overgangen mellom barnehage og skole mener revisjonen fremstilles som en prosess preget av felles rutiner med faste overføringsmøter og tidlige forberedelser. Revisjonen registrerer likevel at det fra skolenes side beskrives en praksis hvor det ikke nødvendigvis fungerer optimalt, da det pekes på forbedringspunkter ved dialog og forventninger om informasjon knyttet til enkeltbarn ved overgangene.

Revisjonen registrerer for øvrig at kommunen som barnehagemyndighet ikke har gjennomført noen tilsyn med barnehagene de siste årene, verken knyttet til barnehagemiljø eller andre tilsynsområder. Revisjonen finner det for øvrig positivt at kommunen foretar risikovurderinger og gjennomfører veiledninger dersom det er behov.

Har barnehagene i Lillesand kommune tilfredsstillende rutiner for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere krenkende atferd

Revisjonen konkluderer med at barnehagene i Lillesand kommune i all hovedsak har grundige og omfattende rutiner knyttet til sikring av et trygt og godt psykososialt miljø. Revisjonen vil likevel understreke viktigheten av å følge rutinene i praksis.

5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Både skolene og barnehagene i Lillesand kommune bærer preg av å ha en rekke rutinebeskrivelser og handlingsverktøy i forbindelse med forebyggende arbeid, avdekking og håndtering av saker som omhandler barnas psykososiale miljø. Revisjonen vil verken ved barnehagene eller skolene foreta noen konklusjoner på om de ulike rutinene er tilfredsstillende nok til å sikre et godt psykososialt miljø i praksis, men kun legge til grunn at rutiner og planer i sin strukturelle form faktisk foreligger.

Etter revisjonens vurdering foreligger det enkelte forbedringspunkter ved skolenes etterlevelse av informasjonsplikten. Skolenes ivaretagelse av informasjonsplikten gjennom faste arenaer anser revisjonen som positivt, men bemerker likevel at det til tross for dette er 1 av 3 foresatte som mener de ikke har fått informasjon om hvordan de går frem i en eventuell situasjon knyttet til mobbing. Samtidig registreres det at 1 av 4 foreldre mener de i liten eller svært liten grad har blitt informert av skolen om arbeidet med psykososialt skolemiljø. Revisjonen kan ikke se at det er tilstrekkelig tilgjengelig informasjon på skolenes hjemmesider. Dette vurderer revisjonen til å kunne ha sammenheng med at foreldre oppgir at de ikke er kjent med fremgangsmåte i en skolemiljøsak eller opplever at skolen har informert om arbeidet med psykososialt miljø.

Revisjonen vurderer det dithen at jo bedre foreldre opplever informasjon fra skolen, jo mer vil tillitsfaktoren mellom skole og hjem øke. I denne forbindelse bemerker revisjonen at over 1 av 3 foreldre i mindre grad opplever at skolen har fokus på å skape et godt skolemiljø og at de tar trivsel på alvor. Samtidig mener totalt 41 % av foreldrene at de i liten eller kun noe grad at har tillit nok til å si ifra til skolen i en enkeltsak.

Vedrørende elevenes subjektive opplevelse av å ha et trygt og godt psykososialt skolemiljø, bemerker revisjonen at 39 % (N=226) av foresatte i spørreundersøkelsen opplever at deres barn blir eller har blitt mobbet eller mistrives. Med forbehold om ulike definisjoner og opplevelse av begrepet mobbing, mistrivsel og utrygt skolemiljø, registrerer revisjonen at det er en avstand mellom foresattes subjektive opplevelse sett i forhold til omfang av aktivitetsplaner. Særlig sett i lys av at halvparten av disse foresatte mente det ikke hjalp å involvere skolen. Slike avvikende tall *kan* gi en indikasjon på at det er en underrapportering ift. hvor mange elever og foreldre som gir beskjed til skolen dersom de opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Revisjonen anser det for øvrig som positivt at tilnærmet halvparten av foresatte som har opplevd mobbing eller mistrivsel, sa ifra til skolen og skolen hjalp til med å bedre situasjonen. Det var likevel 29 % som mente situasjonen *ikke* bedret seg etter at de sa ifra til skolen. Revisjonen har forståelse for at det naturlig vil kunne være en ulik oppfatning mellom foresatte og skolen knyttet til definisjonen av mobbing.

Revisjonen konkluderer med at skolene i stor grad har rutiner for å sikre både undersøkelse og vurderinger ved mistanke om eller varsel om mobbing, men bemerker likevel at enkelte foresattes synspunkter indikerer at praksisen ikke er tilfredsstillende nok. Revisjonen anser at de formelle kravene iht. § 9A-4 i all hovedsak oppfylles av skolene, men med flere

forbedringspunkter. Herunder mener revisjonen at det foreligger forbedringspunkter knyttet til blant annet vage og lite konkrete tiltak, uklart hvem som er ansvarlig, manglende vurdering om hvorfor saken avsluttes og vage eller fraværende tidspunkt for evaluering av tiltakene.

Innenfor barnehagene mener revisjonen det er vesentlig å bemerke seg at det i Lillesand beskrives en tilnærmet fraværende forekomst av mobbetilfeller i barnehagen. Revisjonen reiser derfor spørsmålet om dette er en underrapportert problemstilling i Lillesand eller hvorvidt de fraværende utfordringene faktisk er tilfelle. Revisjonen vurderer for øvrig at barnehagene i all hovedsak har grundige og omfattende rutiner knyttet til sikring av et trygt og godt psykososialt miljø, men vil likevel understreke viktigheten av at rutinene følges i praksis.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Lillesand kommune:

- Revisjonen anbefaler at skolene i enda større grad fokuserer på arbeidet med å gi tydelig og konkret informasjon til foresatte og elever, spesielt knyttet til å oppdatere og tydeliggjøre den skriftlige informasjonen på skolenes hjemmesider
- Revisjonen anbefaler at skolene arbeider med forbedringspunktene som fremgår av rapporten knyttet til aktivitetsplaner, spesielt med fokus på konkrete tiltak, ansvarlig person, klare vurderinger ved avslutning og evalueringstidspunkt
- Revisjonen anbefaler at skolene vurderer om spørreundersøkelsens resultater indikerer at flere elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø enn det frem til nå er blitt fanget opp, og fremkommer gjennom aktivitetsplaner
- Revisjonen anbefaler at barnehagene og kommunen vurderer om man har gode nok systemer for å fange opp brudd på trygt og godt barnehagemiljø, sett i lys av at man i dag ikke har noen registrerte tilfeller av mistriksel i barnehagene

5.1 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Psykososialt miljø, mobbing og trivsel er store og omfattende tema. Kommunedirektøren opplever at kommunen som skoleeier, barnehageeier og barnehagemyndighet, skolene og barnehagene tar dette på stort alvor. Alle barn og unge har en rett til å ha et trygt og godt skolemiljø. Erfaringer viser at å oppnå ett trygt og godt skolemiljø, høy grad av trivsel og ingen mobbing for alle barn, unge og deres foresatte til enhver tid er et krevende arbeid. Problemstillingene kan være komplekse og sammensatte. Tiltak kan være vanskelig å gjennomføre. Opplevelsen av hva som er mobbing og mistrivsel er trolig ulike. Revisjonen påpeker at det vil kunne være ulik oppfatning mellom foresatte og skolen knyttet til definisjonen mobbing. Kommunedirektøren deler dette synet. Samtidig tilstreber skolene å alltid legge elevenes subjektive opplevelse til grunn i saker som omhandler mobbing og mistrivsel. Som skole- og barnehageeier er vi svært interessert i de foresattes opplevelse og ønsker å bruke forvaltningsrevisjonen anbefalinger og foresattes opplevelser til å forbedre arbeidet med psykososialt miljø i skoler og barnehager.

Forvaltningsrevisjonen viser både at kommunen gjør mye bra arbeid og har mange gode rutiner innenfor området, men samtidig påpekes flere forbedringspunkter. Kommunedirektøren vil gå gjennom revisjons anbefaling om forbedringspunktene med de som innehar skoleeierrollen, barnehageeier-rollen, barnehagemyndigheten og med skolene og barnehagene.

Det er allerede satt i gang et arbeid med å forbedre maler og rutiner for oppfølging av aktivitetsplaner og § 9 A-saker i skolene. Forbedring av informasjon på hjemmesider vil bli fulgt opp.

Revisjonens undersøkelse indikerer at flere elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø enn det som er blitt fanget opp. Kommunedirektøren ser at det kan være en realitet og skal gå gjennom revisors undersøkelse. Det hadde vært ønskelig at undersøkelsen revisjon har foretatt også kunne sammenlignes og vurderes i forhold til gjennomførte elevundersøkelser og ungdataundersøkelser. Det er store ulikheter i resultatene. Når spørsmålene stilles på ulike måter, og det er ulike definisjoner på mobbing og trivsel er det vanskelig å få oversikt over det reelle bildet.

I forvaltningsrevisjonen er det spurt om foresattes inntrykk av barns opplevelse av mobbing/trivsel på den skolen barnet går på nå. Kommunedirektøren stiller seg undrende til at det spørres om mobbing og trivsel i samme spørsmål, og at spørsmålet ikke er tidfestet. Revisjonen har bedt om innsyn i samtlige aktivitetsplaner ved skolene fra de siste to årene. Det vil si at når man ser prosentandelen som har opplevd mobbing/mistrivsel opp mot antallet aktivitetsplaner, ser man etter sammenhenger som ikke er sammenlignbare i tid.

Revisjon påpeker at barnehagene har gode rutiner men reiser spørsmålet om systemet fanger opp brudd på trygt og godt barnehagemiljø ettersom det ikke er registrert noen tilfeller av

mistrivsel i barnehagene. Kommunedirektøren deler denne betraktningen og vil diskutere dette med barnehagene.

Kommunedirektøren tar med seg revisjonens anbefalinger i kommunens videre arbeid for et trygt og godt miljø i barnehage og skole.

Vennlig hilsen

Guri Ulltveit-Moe
Kommunedirektør

Lillesand kommune

Postadresse: Postboks 23, 4791 Lillesand

E-post: postmottak@lillesand.kommune.no

Tel. 41433640 | Sentralbord: 37 26 15 00 | www.lillesand.kommune.no



Lillesand kommune

6. LITTERATUR

LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringsloven)

LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (Barnehageloven)

FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Rammeplanen)

FNs konvensjon om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjon). Vedtatt av De forente nasjoner 20.11.1989. Ratifisert av Norge 08.01.1991

NOU 2015:2 *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt miljø*. Avgitt til kunnskapsdepartementet av Djupedalsutvalget.

Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Tilrådning fra Kunnskapsdepartementet

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv UDIR-3-2017 *Skolemiljø*

Utdanningsdirektoratet «*Grunnlagsdokument for arbeidet med barnehage-, skolemiljø, mobbing og andre krenkelser*» En felles plattform for statlige aktører, revidert utgave.

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*

Skoleporten. *Lillesand kommune. Skolefakta – grunnskole*. Hentet ut september 2020. <https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/lillesand-kommune>

God skole. *Hva er mobbing?* <http://www.godskole.no/mobbing-og-krenkende-atferd/hva-er-mobbing>

VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE

Intervjuguidene er anvendt som et grunnlagsdokument for samtalene med både rektorene, kommunalsjef og barnehagefaglig rådgiver.

Intervjuguide rektor

Innledningsvis om skolen

1. Kan du gi litt innledende informasjon om skolen? Herunder antall elever, organisering av lærere og ansatte, evt. miljøteam mv.
2. Ift. omfang av elever, er det store klasser og klassetrinn?
3. Er skolen med i noen trivselsprogram for forebyggende arbeid mot mobbing?
4. Hvordan opplever du omfanget av aktivitetsplaner på skolen? Har det vært tilfeller av saker som er påklaget til fylkesmann?
5. Hvordan vil du beskrive samarbeidet med kommuneadministrasjonen? Hvordan fungerer dialogen, bistand i vanskelige saker etc. Samarbeid mellom rektorene?
6. Hvordan vil du beskrive rollen til og forankringen av mobbeombud og beredskapsteam mot mobbing ift. skolens arbeid og saker? Er det andre tilsvarende arenaer skolen bruker?
7. Hvordan oppleves overgangen mellom barnehage-skole? Har dere opplevd å få elever som fra barnehagen av også hadde utfordringer ift. trivsel eller lignende?
8. Hvordan oppfatter du det generelle samarbeidsklima mellom skolen og foresatte?

Informasjonsplikten

9. Hvordan vil du beskrive skolens arbeid ift. informasjonsplikten etter opplæringsloven? Og opplever du at det er godt forankret hos alle ansatte?
 - a. Hvordan informeres elever
 - b. Hvordan informeres foreldre
10. Hvordan vil du beskrive informasjonen FAU, samarbeidsutvalg etc. får ift. skolens arbeid med mobbing?
11. Er det godt forankret hvordan barn og foreldre skal gå frem dersom de opplever en vanskelig situasjon ift. trivsel/psykososialt miljø?
12. Er det klare føringer/retningslinjer ift. hva foreldre og elever kan gjøre og få hjelp til, vedr. mobbing/vanskelige situasjoner utenfor skoletid, over internett etc.?
13. Opplever dere god dialog med foreldre i saker når det utarbeides tiltak?

Undersøkelser og aktivitetsplaner

14. Undersøkelser etter aktivitetsplikten i § 9A-4 – Jan du fortelle litt om gangen/ prosessen deres ifbm. en undersøkelse og de vurderingene som gjøres?
15. Hvordan dokumenteres hva skolen gjør ift. aktivitetsplikten om å følge med, gripe inn, varsle rektor etc.?
16. Hvordan foregår møter med foresatte i en mobbesak? Gjennomføres det fellesmøter mellom partene? Utarbeider skolen aktivitetsplaner felles for saken eller pr. elev?
17. Kan du gi eksempler på tiltak som skolen velger å sette inn, og settes det også inn tiltak som kan håndtere mobbing som skjer utenfor skoletid? (nettmobbing etc.)
18. Hvem utarbeider tiltak og hvordan gjøres dette?
19. Hvordan håndterer skolen dersom problemet fortsatt vedvarer etter å ha prøvd ut ulike tiltak og man har nådd tidspunktet for evaluering? Lages en ny plan, eller viderefører man tiltakene?

20. Hva slags type saker har skolen vært borti? Hva oppleves som mer utfordrende enn andre, og hva burde vært annerledes?

Intervjuguide vedr. barnehager

1. Hva slags rutiner har barnehagene for forebyggende arbeid mot mobbing og krenkelser? Har barnehagene ulike programmer tilsvarende skolene knyttet til trivselsøvelser osv.?
2. Er det utarbeidet definisjoner på mobbing og andre krenkelser for barnehagene?
3. Hva slags fremgangsmåte har barnehagene i dag ved mistanke om, eller observasjon av mistrivsel / mulig mobbing eller andre krenkelser?
4. Hva slags rutiner har barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet dersom det skal oppstå en mobbesak? Hhv. plan, vedtak, tiltak, oppfølging, dialog med foreldre osv.
5. Har det vært faktiske tilfeller av mobbesituasjoner i barnehagene? Hvordan er dette håndtert /orientert om til dere i kommuneadministrasjonen?
6. Opplæring og kompetanse ved den enkelte barnehage på dette området? Har kommunen hatt noe kurs/informasjon til barnehagestyrene?
7. Hvordan fører kommunen tilsyn med at de kommunale og private barnehagene følger regelverket? Og hvilket regelverk jobber kommunen etter på dette?
8. Hvordan forbereder kommunen seg (både som myndighet og eier), for nye regler i barnehageloven som iverksettes fra 01.01? Vil det utarbeides en felles mal for kommunale og private barnehager knyttet til aktivitetsplan?
9. Hvordan oppleves samarbeidet ifbm. overgangen barnehage-skole?

VEDLEGG 2 - SPØRREUNDERSØKELSE

Hei

Aust-Agder revisjon IKS (Lillesand kommunes revisor) arbeider for tiden med et prosjekt knyttet til mobbing og psykososialt miljø ved skoler i Lillesand. Prosjektet er bestilt av kommunens kontrollutvalg og den endelige rapporten vil behandles i bystyret og sendes til kommunens ledelse. Prosjektet er av hensyn til omfang avgrenset til å gjelde Borkedal skole, Høvåg skole og Lillesand ungdomsskole. Du har fått denne spørreundersøkelsen fordi du har barn på ett av disse skolene.

Vårt formål er å kartlegge mobbing på skolene i Lillesand, og om skolene jobber tilfredsstillende både forebyggende og i enkeltsaker. Vi mener det her er viktig at også *foreldres synspunkt* skal bli hørt, og har derfor utarbeidet noen spørsmål vi håper dere vil svare på. Dere må gjerne utarbeide svarene sammen med deres barn om det er ønskelig.

Det vil kun være anledning til å svare én gang. Dersom du har barn ved flere klassetrinn, ønsker vi at du svarer med utgangspunkt i din felles opplevelse av skolen. Det vil være et kommentarfelt på slutten av undersøkelsen, hvor du kan utdype i fritekst dersom du f. eks har veldig sprikende opplevelser eller av andre hensyn ønsker å utdype mer.

Deres svar vil være et viktig bidrag for våre konklusjoner. Undersøkelsen vil kun ta 3 - 5 minutter. Alle besvarelser vil være anonyme. All personlig data som fremkommer gjennom undersøkelsen vil bli behandlet konfidensielt i revisjonen iht. GDPR og personvern, og vil ikke bli overlevert kommunen.

Dersom dere har noen konkrete spørsmål, er det bare å ta direkte kontakt. Undersøkelsen vil være åpen for svar frem til **1. desember**.

På forhånd tusen takk.

1. Hvilken skole går barnet ditt på?
 - Borkedal skole, Høvåg skole, Lillesand ungdomsskole
 2. I hvilken grad opplever du at skolen har informert foresatte om arbeidet knyttet til mobbing/skolemiljø/psykososialt miljø?
 - I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad
 3. Opplever du å ha fått god nok informasjon av skolen, slik at dere vet hvordan man går frem i en eventuell situasjon knyttet til mobbing?
 - Ja, nei
 4. Opplever du at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø, og at elevenes trivsel tas på alvor?
 - I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad
 5. Hvordan vil du på et generelt grunnlag beskrive samarbeidet med skolen?
 - Ikke tilfredsstillende, lite tilfredsstillende, verken eller, tilfredsstillende, svært tilfredsstillende
 6. Hvis du skulle si ifra om at ditt barn opplever mobbing eller krenkelser på skolen, har du/dere tillit til at skolen vil håndtere og løse problemet på en god og profesjonell måte?
 - I svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad
- 6a. (Dersom respondenten svarte i svært liten grad eller liten grad på spørsmål 6)
Utdyp hvorfor dere har redusert tillit til skolen (Åpent tekstfelt - obligatorisk)

7. Har ditt barn nå eller tidligere opplevd å bli mobbet eller ikke trives på skolen?
- Ja eller nei
- 7a. (Hvis ja på spørsmål 7) Dersom dere har opplevd mobbing eller mistriivsel på skolen, hvordan gikk dere frem?
- a. Vi sa ifra til skolen, men de fulgte ikke opp situasjonen
 - b. Vi sa fra og skolen hjalp til å bedre situasjonen
 - c. Vi involverte skolen, men problemet ble ikke bedre
 - d. Vi sa ikke ifra til skolen – utdyp hvorfor
 - e. Annet – vennligst utdyp
8. Har du noen utfyllende kommentarer eller spesielle forhold ved skolens arbeid knyttet til tematikken som du mener revisjonen bør vite om, kan dette utdypes nedenfor