



FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I GRIMSTAD KOMMUNE

PSYKOSOSIALT MILJØ I SKOLE OG BARNEHAGE

AUST-AGDER REVISJON IKS, AUGUST 2019



INNHold

1. SAMMENDRAG	0
2. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	1
2.1. INNLEDNING	1
2.2. BAKGRUNN OG FORMÅL	4
3. METODISK GJENNOMFØRING	5
4. PROBLEMSTILLINGER	8
4.1. RUTINER I SKOLE OG BARNEHAGE.....	8
4.1.1 REVISJONSKRITERIER	8
4.1.2 FAKTA	9
4.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	24
4.2. INFORMASJONSPLIKTEN	27
4.2.1 REVISJONSKRITERIER	27
4.2.2 FAKTA	27
4.2.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	36
4.3. SKOLENES DOKUMENTASJONSKRAV	37
4.3.1 REVISJONSKRITERIER	37
4.3.2 FAKTA	41
4.3.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	48
5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALING	49
5.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	52
6. LITTERATURLISTE	53
7. VEDLEGG	54
VEDLEGG 1 – METODISK GJENNOMFØRING AV SPØRREUNDERSØKELSENE.....	54
VEDLEGG 2 – NØKKELTALL SKOLER I GRIMSTAD.....	58
VEDLEGG 3 – SPØRREUNDERSØKELSE BLANT ANSATTE	59
VEDLEGG 4 – SPØRREUNDERSØKELSE BLANT FORESATTE	62
VEDLEGG 5 – FAKTAVERIFISERING – SVAR FRA GRIMSTAD KOMMUNE	64
VEDLEGG 6 – FAKTAVERIFISERING – REVISJONENS SVAR til GRIMSTAD KOMMUNE	68

Problemstillinger

- 1) Har skolene og barnehagene i Grimstad kommune tilfredsstillende rutiner for sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder sikre kompetanse til å forebygge, avdekke og håndtere krenkende adferd.
- 2) Ivaretar skolene informasjonsplikten knyttet til foreldre og elever, både i forhold til aktivitetsplikten og det systematiske arbeidet for et godt skolemiljø?
- 3) Tilfredsstillende skolene dokumentasjonskravet knyttet til aktivitetsplikten? Og foreligger det dokumentasjon i enkeltsaker som oppfyller kravene etter opplæringslovens bestemmelser om innholdet i den skriftlige planen når det skal gjøres tiltak i en sak?

Revisjonskriterier

- Barnehageloven § 1 regulerer 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
- Opplæringslovens bestemmelser i kapittel 9A «Elevene sitt skolemiljø», gjelder for elever i både grunnskolen og videregående skole, samt for elever som deltar i leksehjelpsordninger og i skolefritidsordninger, jf. § 9A-1
- I opplæringsloven § 9A-2 heter det videre at: «Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.»
- 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 som tydelig fordeler ansvaret
- Skolen skal i tilstrekkelig grad informere foreldre om rettigheter etter opplæringsloven, men informasjonen som kan gis fra skolen, begrenses blant annet av reglene om taushetsplikt og andre bestemmelser i forvaltningsloven. Skolen kan selv bestemme hvordan den generelle informasjonen skal gis. Informasjonen må være tilgjengelig for alle og gis på en forståelig måte.
- 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 og plikt til å sette inn tiltak

Funn og vurderinger

- De kommunale barnehagene i Grimstad har etablert rutiner, og har et tilfredsstillende fokus på kompetanse, i arbeidet med det psykososiale miljøet i den enkelte barnehage
- Grimstad kommune har utarbeidet et rammeverk med rutiner for arbeidet med det psykososiale miljøet i Grimstadskolen. Dette vurderer revisjonen som et godt grunnlag for det videre arbeidet ved den enkelte skole
- Grimstad kommune er fremdeles i en implementeringsfase når det gjelder rutiner for håndtering av mobbing og krenkelser, og etter revisjonens synspunkt gjenstår det en evaluering for å vurdere hvordan disse fungerer ved den enkelte skole
- På enkelte skoler svarer nær halvparten av de ansatte i revisjonens spørreundersøkelse at de ikke er kjent med kommunens rammeverk. Dette er etter revisjonens synspunkt ikke tilfredsstillende
- Etter revisjonens vurdering er Grimstad kommune noe sent ute med det arbeidet de gjennomfører knyttet til implementeringen av plan og rutiner for elevenes psykososiale miljø, nær to år etter at opplæringsloven kapittel 9A trådte i kraft
- Kommunen har, slik revisjonen ser det, noe forbedringspotensiale med informasjonsformidling omkring arbeidet med det psykososiale miljøet i skolen, blant annet gjennom bruk av FAU

Våre anbefalinger er at:

- Grimstad kommune vurderer om det er behov for å iverksette tiltak i forhold til å sikre en god overgang mellom barnehage og skole
- Grimstad kommune i tilstrekkelig grad sikrer at plan og rutiner for det psykososiale skolemiljøet gjøres kjent blant alle ansatte i skolen
- Grimstad kommune gjennomfører evalueringsprosesser med bred involvering på både barnehage- og skoleområdet knyttet til det psykososiale miljøet
- Grimstad kommune vurderer om det er behov for å sette inn tiltak for å sikre at det oppleves som trygt for alle å si ifra om svikt knyttet til saker etter opplæringslovens kapittel 9A
- Grimstad kommune iverksetter tiltak for å sikre at skolens informasjonsplikt ivaretas i FAU og foreldremøter, i tråd med kommunens egne rutiner

2. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Grimstad kommune.¹ Bestillingen omhandler kartlegging av kommunens psykososiale miljø i barnehage og skole, herunder systemer for, og praktisk håndtering av mobbing og krenkelses.

Prosjektet vil ta utgangspunkt i kommunens lovpålagte ansvar for å sikre et godt psykososialt miljø i barnehage og skole. Barnehageloven og opplæringsloven stiller klare forventninger til barnehagens og skolens forpliktelser til å skape et godt læringsmiljø for barn. Arbeidet tilknyttet det psykososiale miljøet til barn og unge er et komplekst fagfelt og dette prosjektet vil derfor ha enkelte avgrensninger i forhold til undersøkelsens omfang knyttet til barnehage.

Arbeidet knytter seg først og fremst til å kartlegge kommunens rutiner knyttet til arbeidet med psykososialt miljø i barnehage og skole. Sentrale begreper i arbeidet vil være barnehage- og skolemiljø, psykososialt miljø, krenkelses og mobbing. En rådende definisjon av mobbing har vært «*gjentatt negativ atferd fra en eller flere sammen, rettet mot en elev som har vanskelig med å forsvare seg*».² Det kan legges til at definisjonen fra Utdanningsdirektoratet, forlenger ovennevnte definisjon med «*... Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing*».³ Det finnes ingen universell definisjon av mobbing som alle har kunnet samle seg omkring, men fellestrekkene er likevel at det dreier seg om en negativ handling, handlingen gjentas over tid, mobbingen kan både være fra en person til en annen, og mobbing kan utøves av grupper av personer. I plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø pekes det på at det ifølge Dan Olweus er viktig å skille mobbing fra konflikter eller krangler mellom fysisk og psykisk like sterke personer.⁴

Ovennevnte forståelse av mobbebegrepet er brukt av Grimstadskolen, men samtidig har kommunen også inkludert ytterligere en forståelse av mobbing – utformet av Ingrid Lund:

«Mobbing av barn er handlinger fra voksne og/eller barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull person i fellesskapet og muligheten til medvirkning»⁵

Arbeidet med å implementere de lovendringer som kom i 2017 knyttet til opplæringsloven har vært arbeidet med systematisk i Grimstad kommune. Dette arbeidet har munnet ut i et dokument som er gitt navnet «plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø». Dette dokumentet tar for seg viktige forhold omkring opplæringsloven på en utfyllende måte og danner et viktig fundament for hvilke forventninger skoleeier har ovenfor de ulike kommunale grunnskolene i Grimstad kommune. Dokumentet har stått sentralt for de

¹ Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjonen 23.1.2018, og prosjektplanen ble vedtatt i sak 21/18 23.4.2018

² Definisjon av mobbing, Dan Olweus og Erling Roland

³ <http://www.godskole.no/mobbing-og-krenkende-atferd/hva-er-mobbing>

⁴ Grimstad kommune, plan og rutiner for elevenes psykososiale arbeidsmiljø

⁵ Lund, Helgeland & Kovac, 2017, Artikkel, «På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv».

undersøkelser vi har gjennomført, da dette i vesentlig grad vil kunne si noe om hvilken praksis de undersøkte skolene har i forhold til forventninger fra skoleeier. Sentralt for våre undersøkelser står også de spørreundersøkelser vi har gjennomført blant ansatte i Grimstadskolen og foresatte for elever i Grimstadskolen.

Skolens mål er opplæring av elever. Samtidig slår opplæringsloven fast at formålet med opplæringen skal være å utvikle kunnskap og holdninger for å kunne delta i arbeid og felleskap i samfunnet. Barns psykiske helse påvirker deres muligheter for læring, og læringsmiljøet har betydning for barns psykiske helse.⁶ Stortingsmelding 19 (2014-15) *Mestring og muligheter*, peker på skolens rolle i å fremme barn og unges trivsel på skolen, også som en del av deres fremtidig mestring og livskvalitet.

Utdanningsforskning har på oppdrag fra kunnskapsdepartementet utarbeidet en systematisk kunnskapsoversikt over frafall i videregående opplæring.⁷ I rapporten fremgår det:

For hvert årskull beregnes de samfunnsmessige kostnadene ved frafall til omtrent fem milliarder kroner. Fordi mange av dem det gjelder risikerer å bli ekskludert fra arbeidslivet og kan få helsemessige problemer senere i livet, kan en økning med 10 prosentpoeng fra 70 til 80 prosent som gjennomfører videregående med bestått spare samfunnet mellom 5,4 og 8,8 milliarder kroner årlig. Om det ikke lar seg gjøre å få alle gjennom videregående opplæring med bestått, er det nødvendig å redusere frafallsraten så mye som mulig.

Rapporten peker ikke direkte på mobbing som grunn til frafall, men det er nærliggende å legge dette til grunn som en av flere årsaker til at elever faller ut fra videregående opplæring. Det rapporten imidlertid peker på som et viktig virkemiddel for å hindre frafall er ansattes kompetanse til å sikre velferd og trivsel for eleven. Kompetanse til å kunne «se» eleven fremheves, det vil si å identifisere faresignaler og raskt kunne handle for å forhindre at eleven slutter.

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, som har ansvar for utformingen og gjennomføringen, mens det er NTNU Samfunnsforskning som er ansvarlig for analyser og rapportering. Elevundersøkelsen er en nettbasert spørreundersøkelse hvor elever fra 5. trinn og opp til videregående opplæring får si sin mening om trivsel på skolen. Undersøkelsen er obligatorisk for elever i 7. og 10. trinn, mens det er frivillig for øvrige klassetrinn.

⁶ «Trivsel i skolen», Helsedirektoratet 2015 <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/trivsel-i-skolen>

⁷ <https://utdanningsforskning.no/artikler/frafall-i-videregaende-opplaring---effektstudier-og-gode-beskrivelser-av-intervensjoner/>

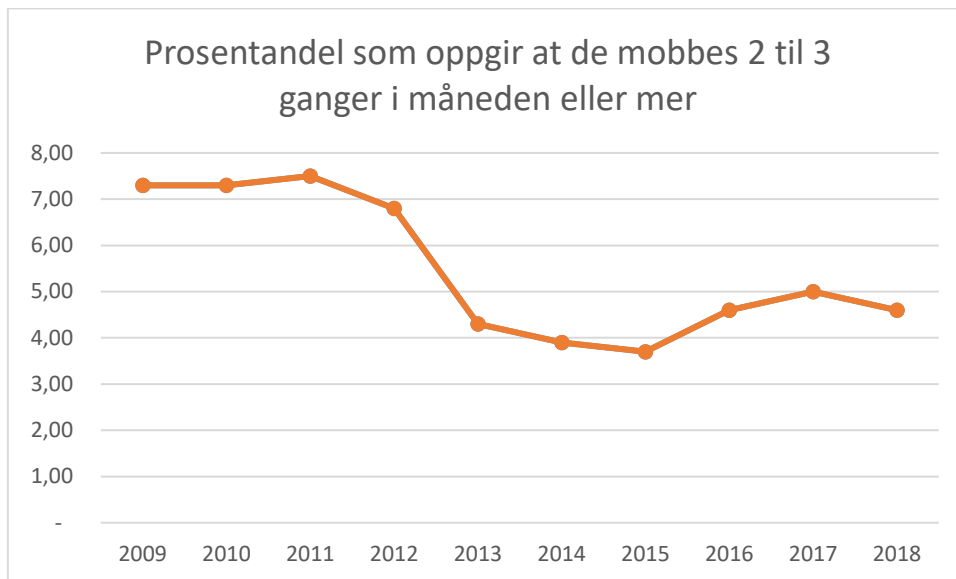
Elevundersøkelsen benytter følgende definisjon av mobbing:

Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.

I elevundersøkelsen for 2018 var det 78,5 % av elevene fra 5. trinn til Vg3 som deltok.

I en analyserapport fra elevundersøkelsen 2018/19 fra NTNU, vises det til en liten nedgang i mobbetallene i tidsperioden 2009 til 2018, men det poengteres at dette også kan skyldes ordbruken og definisjoner i elevundersøkelsen.

Utvikling fra 2009 til 2018⁸



Tall fra ungdatabasen⁹, som er lokale ungdomsundersøkelser der skoleelever over hele landet svarer på spørsmål om hvordan de har det og hva de driver med på fritiden, viser at andelen som opplever mobbing har ligget stabilt de siste 5-6 årene. Fra 2017 tok Ungdata med spørsmål om negative hendelser på nettet. Resultatet viser at flertallet ikke er utsatt for dette, men et mindretall, og da særlig jenter, rapporterer om å bli utsatt for slike hendelser.

Forskning på mobbing viser at forekomsten av mobbing reduseres med alder. Det er også klare tall på at gutter mobbes mer enn jenter, og at gutter både mobber og mobbes i mer omfattende grad.¹⁰

⁸ «Mobbing og arbeidsro i skolen» Analyse av Elevundersøkelsen 2018/19, Christian Wendelborg, NTNU https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/mobbing-og-arbeidsro-i-skolen-elevundersokelsen-2018_19.pdf

⁹ «Ungdata 2018. Nasjonale resultater» Anders Bakken, Høgskolen i Oslo og Akershus

¹⁰ «Mobbing og arbeidsro i skolen» Analyse av Elevundersøkelsen 2018/19, Christian Wendelborg, NTNU

2.2. BAKGRUNN OG FORMÅL

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon som har til hensikt å kartlegge rutiner knyttet til elevenes psykososiale miljø både i kommunens barnehager og skoler. På barnehageområdet vil prosjektet fokusere på hvilke rutiner og retningslinjer som foreligger for håndtering av mobbing og krenkelser. Formålet vil være å se om barnehagen står rustet til å håndtere mobbing og krenkelser gjennom etablerte rutiner og kommunens arbeid for å sikre tilstrekkelig kompetanse blant ansatte.

På skoleområdet vil prosjektet se på hvordan skoleeier arbeider for å legge til rette for, og sikre at skolene ivaretar sine forpliktelser i tråd med opplæringslovens kapittel 9A. Ved utvalgte skoler i Grimstad kommune gjennomgår vi hvordan skolene ivaretar sitt ansvar for å jobbe systematisk for å gi elevene et trygt og godt skolemiljø, herunder den praksis som foreligger ved håndtering av mobbing. Det foreligger en aktivitetsplikt for skolen å gripe inn ved krenkelser, og hvordan dette praktiseres vil være et sentralt tema i denne forvaltningsrevisjonen. For å kartlegge en kultur tilknyttet handlingsplikten, vil det gjennomføres intervjuer, dokumentstudier og spørreundersøkelse blant både ansatte og foresatte til elever.

Prosjektet vil videre belyse om skolene arbeider for å oppfylle lovens krav om informasjonsplikt til foreldre og belyse dette arbeidet med de tilbakemeldinger foresatte har gitt gjennom spørreundersøkelsen.

Nye krav gjennom Opplæringsloven kapittel 9A trådte i kraft 1. august 2017, og en viktig del av revisjonens arbeid er å kunne gi svar på om Grimstad kommune har ivaretatt lovens krav til det systematiske arbeid og om skoleeiers forventninger er implementert og etterlevd. Rapporten kan dermed påpeke risikoområder og vise til hvor det bør rettes innsats og om eventuelle innsatsområder har vist seg hensiktsmessige.

3. METODISK GJENNOMFØRING

Tematikken for undersøkelsen er av en slik art at det er naturlig å tro at det foreligger et sett med subjektive oppfatninger omkring temaet basert på om man er skoleeier, ansatt i skolen, foresatt eller elev. Det har derfor vært et behov for å sikre en nyansert og sammensatt metodisk datainnsamling som kan gi kontrollutvalget et realistisk bilde av kommunens arbeid med å sikre et godt psykososialt læringsmiljø i skolen. Prosjektets metodiske fremgangsmåte har derfor basert seg på ulike former for datainnsamling med både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Ved å bruke et slikt sett av metodiske former for datainnsamling, vil dette i stor grad bidra til å redusere risikoen for at det vil fremkomme data som er unyansert.

I vårt arbeid har vi gjennomgått rutiner i barnehagene på lik linje som ved skolene. Vi har imidlertid ikke gått i dybden når det kommer til rutiner i barnehagene utover å kontrollere at enhetsleder gjør rede for at det eksisterer og hvordan de praktiseres, mens det for skoler er gått mer i dybden ved å kontrollere at rutiner eksisterer, praktiseres, evalueres og om de er publisert på skolens hjemmeside. Videre har vi også hatt en gjennomgang av utvalgte skolers referater fra foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) for å kontrollere om informasjon til foreldre gis i tråd med forventninger fra skoleeier.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyser står sentralt for det arbeidet som er gjort både med hensyn til barnehage så vel som ved skolene. I etterkant av oppstartsmøte ble kommunen bedt om å oversende sentrale dokumenter for skolens arbeid knyttet til det psykososiale miljø. I dette inngikk blant annet kommunens rutiner for forebyggende arbeid og prosedyrer knyttet til håndtering av enkeltsaker. Det er også forelagt revisjonen et omfattende sett av dokumenter i form av rutiner i forbindelse med de intervjuer som er gjennomført. Knyttet til barnehage har det vært spesielt viktig at denne dokumentasjonen er blitt fremlagt ettersom de i mindre grad har samme omfang av dokumentasjon på sine hjemmesider. Det er i forbindelse med intervjuer på utvalgte skoler blitt forelagt en rekke dokumenter som omhandler skolenes helhetlige planer knyttet til tematikken. For å gi et bilde av arbeidet ved de skolene som ikke var en del av revisjonens utplukk, har det blitt gjennomført en gjennomgang av *alle* skolenes hjemmesider, i den hensikt å vurdere tilgjengelig informasjon og studere de dokumenter som lå publisert. Skolene har gjennom dette blitt vurdert på tilgjengelighet av informasjon om mobbing på sine hjemmesider og informasjonsarbeid fra rektor rettet mot FAU ved de skoler som har tilgjengeliggjort referater.

Revisjonen har gjennom prosjektet fått tilgang til en rekke dokumenter og informasjon som har vært avgjørende for å danne grunnlaget for de slutninger som er tatt. Av hensyn til omfanget, vil ikke innholdet i dokumentene fra de ulike skolene presenteres i detalj, men det har gitt revisjonen et helhetsinntrykk og forståelse for hvilke systemer skolene jobber etter.

Intervjuer

Revisjonen har i arbeidet med prosjektet gjennomført 14 intervjuer med ulike nøkkelpersoner innenfor oppvekstsektoren i Grimstad kommune. I startfasen av prosjektet gjennomførte

revisjonen innledende møte med kommunalsjef og nøkkelpersonell tilknyttet staben hennes for å kartlegge deres forventninger og diskutere tematikken problemstillingene belyser.

I arbeidet med å belyse arbeidet og rutiner knyttet til det psykososiale miljøet i kommunens offentlig barnehager ble det gjennomført intervju med alle enhetsledere, totalt fem personer. I forkant av disse intervjuene ble barnehagefaglig rådgiver intervjuet omkring administrasjonens forventninger til arbeidet i barnehagene.

For å få innsikt i hvordan skolene arbeider med både forebygging, avdekking og håndtering av krenkelsers, tok revisjonen et utplukk på 2 av kommunens totalt 11 kommunale grunnskoler. Ved utvalgte skoler gjennomførte vi en større gjennomgang av rutiner, praksis og intervju av rektor og tillitsvalgte ved skolen. Utplukket av disse 2 skolene ble basert på kontrollutvalgets signaler. I forkant av gjennomgangen ved de respektive skolene ble oppvekstsjef i Grimstad kommune intervjuet. Dette, i likhet med barnehagene, for å få et bilde av hvilke forventninger skoleeier har til arbeidet på skolene knyttet til tematikken.

I forbindelse med gjennomgang av aktivitetsplaner har revisjonen hatt intervju med skolefaglig rådgiver omkring rutiner og praksis knyttet til skoleeiers forventninger til skolens dokumentasjon av enkeltsaker.

Gjennomgang av enkeltsaker

Som et supplement til våre intervjuer og dokumentanalyse har vi vurdert det hensiktsmessig å gjennomgå skolenes arbeid med utarbeidelse av aktivitetsplaner. For det første setter vi dette i sammenheng med lovens krav for å se om planene er utarbeidet i henhold til de nye bestemmelsene i opplæringsloven § 9A-4. For det andre vil det være av interesse å se om skolene benytter seg av de felles utarbeidede malene kommunen forventer at skolene skal bruke.

Det ble foretatt en mappegjennomgang av aktivitetsplaner utarbeidet ved alle kommunens skoler, hvor revisjonen sammen med skolefaglig rådgiver hadde en gjennomgang av utplukk og senere ble forelagt 1-4 aktivitetsplaner for hver av skolene. Revisjonen utarbeidet i forbindelse med gjennomgangen et kontrollskjema som for øvrig er en del av rapporten. Kontrollskjema er utarbeidet etter kravene i bokstav a – e i opplæringsloven § 9A-4 ledd 6.

Spørreundersøkelsene

Av hensyn til omfanget av spørreundersøkelsene blant ansatte og foresatte, har revisjonen valgt å legge den metodiske beskrivelsen i vedlegg 1.

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 temaet som er undersøkt.

Dokumentene som er analysert for å besvare problemstillingene har vært offentlig tilgjengelig dokumentasjon, dokumenter som er forelagt revisjonen av personer i kommunens administrasjon eller av skolen ved rektor. Når det gjelder analysen av tilgjengelig informasjon på skolenes hjemmesider, ble alle hjemmesidene gjennomgått på samme tidspunkt.

I forbindelse med intervjuprosessen har dialogen vært forankret gjennom en intervjuguide. 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 datamaterialet fra alle intervjuer og samtaler er faktaverifisert av den enkelte informant. En slik faktaverifisering har til hensikt å redusere faren for uenighet om de data som legges til grunn i rapporten. I arbeidet med faktaverifisering opp mot kontaktperson i Grimstad kommune ble det gitt en relativt omfattende tilbakemelding. Kommunens tilbakemelding¹¹ og revisjonens svar¹² på dette er vedlagt rapporten. Rådmannen har i tillegg ved prosjektets ferdigstilling fått rapporten til høring. Tilbakemeldinger og uttalelser fra rådmannen fremgår av rapportens avsluttende del.

Ved revisjonens gjennomgang av enkeltsaker er disse målt direkte opp mot lovteksten i opplæringslovens § 9A-4. Det har vært et mål å gjennomføre en studie av aktivitetsplaner fra alle skolene i kommunen for å kunne gi et tilfredsstillende svar på om dokumentasjonen som er felles for alle er tilstrekkelig implementert. Spørreundersøkelsenes svarprosenter gir etter vår vurdering en representativ oppslutning med hensyn til intensjonen om å gi et tilfredsstillende bilde av både ansattes og foresattes synspunkter. Respondenter hadde i begge spørreundersøkelser en relativt god spredning på alle skolene. Metodiske svakheter ved et slikt datasett er at det ofte kan være de foreldrene og ansatte som har mest negative erfaringer som har et incentiv for å svare på undersøkelsen.

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. Metodebeskrivelsen av spørreundersøkelsen gir også en utfyllende drøfting av forhold som har betydning for dataenes validitet- og reliabilitetsvurderinger.

Prosjektet er utført av forvaltningsrevisor med master i økonomi og strategisk ledelse Magnus Bjarte Solsvik og forvaltningsrevisor og jurist Camilla N. Eriksrud, med statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor. Arbeidet med rapporten har foregått i perioden januar – juni 2019. Prosjektet er gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹³

¹¹ Vedlegg 5 – faktaverifisering, svar fra Grimstad kommune

¹² Vedlegg 6 – faktaverifisering, revisjonens tilsvarende svar på svar fra Grimstad kommune

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. RUTINER I SKOLE OG BARNEHAGE

- 1) *Har skolene og barnehagene i Grimstad kommune tilfredsstillende rutiner for sikre et trygt og godt psykososialt miljø? Herunder sikre kompetanse til å forebygge, avdekke og håndtere krenkende adferd*

4.1.1 REVISJONSKRITERIER

Opplæringslovens bestemmelser i kapittel 9A «Elevene sitt skolemiljø», gjelder for elever i både grunnskolen og videregående skole, samt for elever som deltar i leksehjelpsordninger og i skolefritidsordninger, jf. § 9A-1¹⁴. I opplæringsloven § 9A-2 heter det videre at:

«Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.»

Sentralt for loven står 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 opplæringsloven kapittel 9A blir oppfylt, jf. Opplæringslovens § 9A-3 ledd 2. I dette, ligger det etter 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 som tydelig fordeler ansvaret.¹⁵

Forarbeidene sier videre at arbeidet skal drives kontinuerlig gjennom hele skoleåret og gjennomsyre virksomheten. Kun et anti-mobbeprogram eller en ringperm med internkontroll, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav om systematisk og forebyggende arbeid. Skolen må kunne legge frem skriftlig dokumentasjon for å vise hvordan opplæringslovens § 9A-3 blir oppfylt, gjennom blant annet; hvilke mål skolen har for skolemiljøet, hvordan skolen er organisert ift. fordeling av ansvar og oppgaver, planer og tiltak for å sikre et godt skolemiljø, hvordan skolen kartlegger risiko, samt rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.¹⁶

Som lokal barnehagemyndighet, er kommunen ansvarlig for å påse at alle barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 ledd 1¹⁷. Barnehageloven § 1 regulerer 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 heter det i lovens bestemmelser om barnehagens innhold, at

¹⁴ LOV-1988-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringsloven)

¹⁵ NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». Side 213-214

¹⁶ *Ibid*

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

barnehagehagen skal ha en helsefremmende og en 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 barnehagene¹⁸, 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 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»*.

For revisjonen utleder ovennevnte krav til både skole og barnehage en forventning om at det utarbeides og implementeres rutiner som skal sikre at ledelse og ansatte har gode felles rammer for å sikre en felles plattform i tilnærmingen til arbeidet med å sikre et trygt og godt psykososialt miljø. Av dette følger at rutiner legger til grunn at det gis kompetanse til både å forebygge så vel som å avdekke og håndtere krenkende adferd. I arbeidet har vi satt fokus på det viktige arbeidet som pågår mellom skole og barnehage ved overføring av barna.

4.1.2 FAKTA

Barnehage

Grimstad kommune er barnehageeier og barnehagemyndighet, noe som innebærer at de er ansvarlig for at virksomhetene drives etter gjeldende lover og regler, og har et påse- og veiledningsansvar overfor barnehagene. Kommunen er tilsynsmyndighet for alle barnehager i kommunen, og i tillegg til å beregne og utbetale tilskudd, har de også ansvar for samordnet barnehageopptak og for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Som det fremgår av kriteriene barnehagene blir målt etter har barna krav på et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen skal forebygge, avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. Grimstad kommune har forøvrig utarbeidet en kommunedelplan for barnehagene.¹⁹ Denne skal angi mål og retning for kvalitetsutviklingen på barnehageområdet. Kommunedelplanen henviser til rammeplanen på følgende måte:

«... har en samfunnsoppgave i tidlig forebygging av diskriminering og mobbing og sier videre at ... sosial kompetanse er vesentlig for å motvirke utvikling av problematferd som diskriminering og mobbing»

Videre fremgår det av kommunedelplanen et mål om at ingen barn skal oppleve diskriminering og mobbing i barnehagen. I kommunedelplanens omtale av hvordan man i

¹⁸ FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

¹⁹ Vedtatt av Kommunestyret 19.10.2015

Grimstad kommune skal lykkes med dette målet fremgår det at alle barnehager skal ha fokus på mobbing i hverdagen og utarbeide en handlingsplan som forebygger diskriminering og mobbing. Videre skal barnehagene aktivt bruke basisteam til forebyggende arbeid med barn som faller utenfor.

I innledningen til undersøkelsen ble det gjennomført intervju med barnehagefaglig rådgiver (heretter rådgiver barnehage) i Grimstad kommune. Hensikten med dette var å få et bilde av hvilket ansvar administrasjonen tar med hensyn til en helhetlig tilnærming til arbeidet med barnehagebarnas fysiske og psykiske helse. Det fremgår et helt klart ønske om at mer kan gjøres knyttet til administrasjonens støtte og organisering av arbeidet opp mot barnehagene i Grimstad, men at det er forhold ved bemanningen og omfanget av administrative gjøremål som gjør dette vanskelig. Det pekes på at saksbehandling og merkantile oppgaver er så tidkrevende at dette til dels går på bekostning av det systematiske arbeidet i barnehagene. Det uttrykkes imidlertid en positiv holdning til det videre arbeidet og det vises i denne sammenheng til at det ble gjennomført en omorganisering sist høst hvor det ble mer rendyrket hvem som er administrativ stab og hvem som har det pedagogiske ansvaret. Administrasjonen argumenterer for at «barnehagemyndigheten sørger for god drift og kontinuitet. Dette gjenspeiles i avholdet enhetsledermøter, styreforum og styremøter».

I intervju med rådgiver barnehage fremgår det at det eksisterer en møtестruktur hvor alle ledere i både private og kommunale barnehager kommer sammen og hvor det er ulike faglige innslag på agendaen. Det nevnes at det i enkelte fellesmøter er hentet inn fagpersoner for å sette fokus på enkelttemaer. Det nevnes i intervju at mobbing og krenkelser har vært tema for slike fellesmøter. Det fremkommer imidlertid at det i senere tid ikke har vært gjennomført møter slik intensjonen legger til grunn og det forklares med manglende kapasitet til å organisere møtene. I tillegg til fellesmøter med alle barnehageledere har administrasjonen møte med enhetsledere for de kommunale barnehagene. Det er lagt opp til at dette gjennomføres jevnlig og at møtet blir en arena for å sette aktuelle tema på dagsorden samtidig som de ulike enhetsledere får mulighet til å utveksle erfaringer, rutiner og kunnskap omkring eksempelvis mobbing og krenkelser.

Revisjonen har i intervju med rådgiver barnehage stilt spørsmål om kommunen har felles rutiner og handlingsplaner for barnehagenes fremgangsmåte ved mistanke om, eller observasjon av mistrivsel, mobbing og/eller krenkelser. Rådgiver viser til at det foreligger en forventning til at det gjennomføres et systematisk arbeid på området, men at det i liten grad er skriftliggjorte rutiner på et overordnet nivå utover det som fremgår av rammeplan og kommunedelfplan. Det uttrykkes imidlertid en trygghet om at alle kommunale barnehager har dette på plass. Rådgiver barnehage er også kjent med at de kommunale barnehagene har involvert personalet i dette arbeidet. Det er imidlertid ulike forhold ved barnehagene som gjør at det er hensiktsmessig at rutiner og handlingsplaner utarbeides lokalt basert på hensyn som størrelse, omfang og bemanning.

Administrasjonen følger opp barnehagenes arbeid gjennom tilsyn. Det har i senere tid ikke vært kapasitet til stedlig tilsyn og det har derfor blitt organisert på andre måter blant annet gjennom skriftlige tilsyn som skal danne grunnlag for risikovurderinger. Målet har for enkelte

slike skriftlige tilsyn vært å få innsikt i hvordan barnehagene jobber i forhold til eksempelvis mobbing og krenkelser, som for øvrig var tema for siste tilsyn. Tilsyn settes av rådgiver barnehage i sammenheng med å sikre kompetanse. Ved å løfte aktuelle temaer i tilsyn vil det også skape økt oppmerksomhet og bevissthet omkring de gjeldende temaer. Det blir også konkret vist til at kommunen i forbindelse med implementering av ny rammeplan gjennomførte fagdager med ekstern kompetansepersone og i etterkant aktivt arbeidet videre på grunnlag av dette. Det presiseres at det er barnehageeier som er ansvarlig for kompetansen, men at enhetsledere i barnehagene lojalt bidrar aktivt til å sikre dette. Det vises også til at kommunen har vært i en heldig situasjon med høy grad av kontinuitet blant kommunale barnehageledere.

I forbindelse med undersøkelsesarbeidet knyttet til barnehage er det i intervjuer med enhetsledere for de kommunale barnehagene lagt vekt på å belyse om det foreligger tilstrekkelig gode rutiner for arbeidet med det fysiske og psykososiale miljø og om disse rutinene er kjent blant ansatte med hensyn til arbeidet mot mobbing og krenkelser. Det er gjennomgående for alle de undersøkte barnehager at alle enhetsledere viser til en «kriseperm» som inneholder omfattende rutiner og handlingskort for handling i ulike situasjoner, herunder krenkelser og mobbing. I intervjuer med enhetsledere barnehage er det fra flere uttalt at de opplever liten drahjelp fra kommunens administrasjon når det kommer til utarbeidelse og utvikling av rutiner og handlingsplaner.

I våre intervjuer med enhetsledere barnehage opplever vi gjennomgående at det forebyggende arbeidet mot mobbing og krenkelser i barnehagen står sentralt og er prioritert. Videre gis vi et inntrykk av at det er gode pedagogiske tilnærminger for å skape et varmt og godt miljø for barna, selv om det fremstår som noe varierende og ulikt med hensyn til systematikken i dette. Dette kan for så vidt forklares med de forskjeller som kan være, som følge av lokale egenheter og ulike innvirkende faktorer.

I intervju med rådgiver barnehage ble det spurt om det var en rutine for at det rapporteres saker som omhandler mobbing og krenkelser fra barnehageenhetene til administrasjonen. Rådgiver svarte at det ikke foreligger rapporterte forhold i de kommunale barnehagene, men at det heller ikke er etablert noen felles plattform for om eller når det skal rapporteres slike saker. Det uttales at hun er kjent med at det er eller har vært tilfeller av mobbing og krenkelser. I intervjuer blir dette bekreftet av enkelte enhetsledere som har hatt utfordrende saker som enten har blitt løst på enhetsnivå eller ved involvering av basisteam. I denne sammenheng har revisjonen stilt spørsmål om kommunens uttalte mål om at ingen barn skal oppleve diskriminering og mobbing i barnehage blir evaluert. Rådgiver uttaler at det ikke har blitt gjennomført noen form for evaluering av målene i kommunedelplanen.

I intervjuer med barnehageledere har som nevnt kompetanse stått sentralt for å kunne få et bilde av om barnehagene jobber systematisk og tilfredsstillende med hensyn til å sikre ansattes kompetanse knyttet til mobbing og krenkelser. Revisjonen sitter med et generelt positivt inntrykk, men det var spesielt en barnehageleder som har en tilnærming revisjonen mener er svært positiv for arbeidet med å sikre tilstrekkelig god kompetanse blant ansatte i barnehagene. I forbindelse med planleggingsdager forberedes det caser som grupper av

ansatte får når de kommer på jobb denne dagen. Et eksempel som ble nevnt kan være en case hvor en mor har meldt ifra om at barnet opplever å bli mobbet i barnehagen. Da må denne gruppen hente frem rutiner, diskutere håndtering og senere i plenum presentere sin løsning ovenfor de andre ansatte i barnehagen. Dette er et typisk eksempel på hvordan man gjennom case- og dilemmatrening gjør de ansatte både kjent med rutiner så vel som det sikrer kompetanse for å håndtere inngangen på slike vanskelige saker. Det fremstår i liten grad for revisjonen at det eksisterer noen praksis i Grimstad kommune som sikrer at slike gode eksempler tas opp og overføres som beste praksis til andre enheter på barnehageområdet..

Overgang mellom barnehage og skole er av flere barnehageledere fremhevet som en viktig del i arbeidet med overføring av kunnskap omkring barn som har utfordringer og hvor det anses som viktig å ha kompetanse fra første dag på skolen omkring barnets situasjon og eventuelle tiltak. Det er flere barnehageledere som peker på at de opplever at det er liten interesse fra enkelte skoler for å sikre dette. Videre er det nevnt eksempler på at barnehagen i møte med skolen og overlevering av dokumentasjon opplever dette som noe tilfeldig og at det i liten grad gis den oppmerksomhet som disse sakene faktisk fortjener. Andre barnehageledere peker på at de har et veldig godt samarbeid med skolene og at det settes av nødvendig tid for å gå gjennom barnas situasjon og behov. En slik ulik praksis vitner om at det i liten grad eksisterer rutiner som beskriver dette viktige arbeidet på sektornivå. Tatt i betraktning at det foreligger helt klare anbefalinger i Stortingsmelding «læring og fellesskap»²⁰ som beskriver «*en god sammenheng mellom barnehage og skole skal ivareta barnets behov for trygghet i en overgangsprosess, og bidra til at opplæringen tilpasses det enkelte barnet allerede fra første skoledag*», kan det stilles spørsmål om Grimstad kommune har etablert tilstrekkelig rutiner som skal sikre dette.

Skole

Skole har i motsetning til barnehage mer konkrete krav og forventninger til det systematiske arbeidet for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal etter loven ha en nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som jobber ved skolen plikter å gripe inn hvis de opplever eller har mistanke om at krenkelser skjer.

For revisjonen står kompetanse helt sentralt for undersøkelsen. For å sikre at alle ansatte i skolen har nødvendig kompetanse må det eksistere gode rutiner for hvordan dette arbeidet skal gjøres i praksis. Det er altså ikke nok å ha en perm med rutiner tilgjengelig når det oppstår situasjoner som krever handling. Det skal være et systematisk, kontinuerlig og dynamisk arbeid med vedvarende fokus på både forebygging, avdekking og oppfølging. For å sikre tilfredsstillende forebygging fordrer det at rutiner er kjent og at den enkelte ansatte faktisk har kompetanse til å forebygge.

På lik linje med barnehageområdet har det vært gjennomført innledende møte med representant for sektorledelsen i form av oppvekstsjef, rådgiver skole og rektorer for to utvalgte skoler, hvor hensikten har vært å få et bilde av forventninger fra skoleeier og senere

²⁰ Meld. St. 18 Læring og fellesskap s. 28

belyse hvordan dette samsvarer med det arbeidet som gjennomføres i undersøkte skoler. Utover rektorer er det også intervjuet tillitsvalgte ved skolene, gjennomført spørreundersøkelse blant foresatte i Grimstadskolen og ansatte. Dette for å sikre at bildet knyttet til arbeidet med mobbing og krenkelser blir tilstrekkelig balansert.

Revisjonen har i denne undersøkelsen, ikke gått nærmere inn på kommunens opprettede «beredskapsteam mot krenkelser». Dette begrunnes med at organet er relativt nyopprettet, og hadde da denne undersøkelsen startet, ikke hatt noen saker.

I faktafremstillingen har vi, for å gi en mer oversiktlig fremstilling, valgt å dele vår gjennomgang inn i et kapittel for skoleeiers perspektiver, et kapittel for Fjære barneskole, et kapittel for Jappa skole og et kapittel for spørreundersøkelsen blant ansatte.

Skoleeiers perspektiver

I innledende møte med oppvekstsjef i Grimstad kommune ble vi gitt et bilde av at nylige saker i Grimstadskolen har resultert i en rekke tiltak i forhold til kommunikasjon, rapportering og oppfølging mellom skoleeier og enhetsledere. Det pekes konkret på at det er innført tiltak i form av meldeplikt fra skoler til skoleeier når det oppstår saker etter opplæringsloven kap.9A. Det blir presisert fra oppvekstsjef at det per 31. desember 2018 ikke forelå noen rapporteringsrutine for rapportering til administrasjonen fra skolene når det forelå saker etter opplæringslovens kap. 9A. Dette gjelder ikke «de saker som anses for å være alvorlige, saker hvor en leder krenker elever og i saker hvor ansatte krenker elever». Utover dette er det ifølge oppvekstsjef etablert rutine om at skolene i Grimstad hvert år skal melde tilbake om arbeidet med det psykososiale miljøet. Det ble også nevnt en intensjon om at administrasjonen jevnlig skal gjennomføre besøk ved skolene for å føre tilsyn med saker og undersøke hva skolene gjør etter elevundersøkelsen.

For å sikre et systematisk arbeid i tråd med kommunens ansvar er det utarbeidet et felles rammeverk for skolene i Grimstad, «plan og rutiner for elevenes psykososiale miljø», som i det vesentlige tar for seg hvilke forventninger administrasjonen har til skolene. Revisjonen har ikke gjennomgått dokumentasjonen i detalj, men ser at den tar for seg viktige områder som skolens mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, definisjoner på mobbing og krenkelser, skolens aktivitetsplikt og skolens informasjonsplikt. Det er også presisert viktige forhold omkring brukermedvirkning herunder elevråd, foreldrerådets arbeidsutvalg, kommunalt foreldretvalg, system for oppfølging (internkontroll) samt evaluering og justering. Oppvekstsjef har slik revisjonen opplever det en realistisk tilnærming til rammeverket ved at han uttaler at «*det er en risiko for at man her har utarbeidet noe som er et godt verktøy, men som ikke brukes*» og legger til at det vil være for tidlig med en evaluering av dette nå. Han peker også på at rammeverket blir å regne som et utgangspunkt da mange skoler har egne rutiner utover dette. Det presiseres at alle ansatte på skolen, fra rektor til vaktmester skal kunne innholdet. Dette begrunnes med at alle øyne i skolen har et ansvar for dette arbeidet. Implementering av rammeverket ble igangsatt tidlig i 2019 og vil ha fortløpende fokus utover første halvår 2019. Gjennom faktaverifisering blir det understreket at dette arbeidet vil foregå frem til våren 2020.

Når det gjelder kompetanse har dette fokus på de ulike møter på de ulike nivåer i kommunen. Det meste av arbeidet knyttet til å gi kompetanse på området oppfattes å skje på den enkelte skole, men oppvekstsjef viser også til at det er gjennomført felles kursing hvor det trekkes frem et eksempel på kurs som er gjennomført, «hva ser man etter», som handlet om hvordan bruker øynene, legge elevenes ytringer til grunn og hva gjør man som skoleeier.

Etterprøvnbarhet står for oppvekstsjef som et helt sentralt og viktig prinsipp. Dette har fokus og det er en helt klar forventning til at skolene registrerer saker i kommunens arkivsystem. Det er også en åpen invitasjon til skolene om kompetanseheving i systemet Public 360 hvis det skulle være utfordringer på det området.

Fjære barneskole

I vår undersøkelse på Fjære barneskole ble det gjennomført intervju med rektor, tillitsvalgt for miljøarbeidere og tillitsvalgt for lærere. Det er også gjennomført spørreundersøkelse blant alle ansatte. Ved å kartlegge kompetanse blant miljøarbeidere er også skolefritidsordningen (SFO) ivare tatt i undersøkelsen.

Rektor ved Fjære barneskole ble tilsatt ved skolen 1. august 2018 og forteller i intervju med revisjonen at skolen på dette tidspunktet var godt i gang med arbeidet omkring de nye kravene etter loven og plan fra kommunen. Det som ifølge rektor er unikt med Fjære barneskole er at det har vært høy grad av ekstern involvering knyttet til kompetanseheving blant ledere og ansatte på skolen. Dette har kommet som en konsekvens av en rekke enkeltsaker knyttet til skolemiljøet ved Fjære barneskole. I halvannet år har det ifølge rektor vært involvering av ekstern spisskompetanse fra Læringsmiljøsentret for å sikre kompetanse blant ledere og ansatte innen håndtering av mobbing og krenkelsler.

Når det gjelder det systematiske arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet har det vært utarbeidet en plan for implementering av de nye kravene etter loven og plan fra kommunen. Som følge av samarbeidet med Læringsmiljøsentret arbeides det nå etter en metodikk, «spekter», som skal sikre raske prosesser når det først oppstår en sak. Basert på varsling utarbeides det da, hvis nødvendig, en aktivitetsplan hvor det er involvering av de foresatte til enhver tid. Det skal være enighet mellom hjemmet og skolen om hva man skal foreta seg. Metodikken gir ifølge rektor et godt grunnlag for det videre arbeidet med en sak.

Rektor forteller også at det er gjort verdifulle erfaringer gjennom refleksjon omkring hvordan prosesser gjennomføres. Det er blant annet en erfaring at undersøkelsesfasen kan ha vært noe undervurdert og at man for tidlig går videre til å sette inn tiltak. Man forventer gjerne tiltak med en gang, men et varsel skal innebære at skolen skal undersøke. I dette ligger at man må bruke tid på dette og aktivt observere for å få et godt bilde av situasjonen. I tillegg er det rutine med en stoppsamtale. Dette for å få stoppet uønsket adferd med en gang.

Skolen har ifølge rektor ikke samarbeid med beredskapsteamet. Teamet var heller ikke opprettet da rektor startet på Fjære barneskole høsten 2018.

For å sikre kompetanse blant lærere er arbeidet mot mobbing og krenkelsler tema på planleggingsdager og har generelt hatt et gjennomgående fokus som følge av den støtten som

har kommet fra Læringscenteret. Ser man på omfang er det omtrent 50 ansatte som har satt av betydelig tid og ressurser til dette arbeidet ved Fjære barneskole. Det blir nevnt at dette har vært en prioritering som har gått på bekostning av annet utviklingsarbeid. Rektor uttaler at de ansatte på skolen nå har fått aktivitetsplikten under huden. Rammeverket fra kommunen inngår også som en viktig del av arbeidet med kompetanse og gir en innretning, men det er også ifølge rektor noe som er forskjellig fra skole til skole. Dette gjelder for eksempel fokusområder som skolen har. Rektor viser til eksempel gjennom skolemiljøplan ved Fjære barneskole som er publisert på hjemmesiden. Det vises også til at det jobbes med elevsyn og gjennom dette arbeidet får skolen kompetanse til å forholde seg til eksplosive barn. Med dette arbeides det med å få kompetanse på teknikker og hvordan dette kan brukes som verktøy i møte med barn. Et annet grep som er gjort er å innføre noe som kalles «obs-runde». «Obs-runde» innebærer at man har opprettet et kollegium hvor man kan diskutere saker. En slik felles gjennomgang av saker skaper trygghet og en mer samlet tilnærming til håndtering av saker. Det er ifølge rektor helt klart at de erfaringer som er gjort samlet sett har gitt ansatte og ledere ved Fjære barneskole en markant økning i sin kompetanse knyttet til opplæringslovens kapittel 9A.

Skoleplanen ved Fjære barneskole er ifølge rektor utarbeidet i tett samarbeid med pedagogene, samt at den har vært gjennom elevrådet. Involvering av elevrådet viser at krav til medvirkning ivaretas ved Fjære barneskole. Rektor forteller at det er brukt en teknikk som kalles IGP (individuell – gruppe – plenum) for å bryte ned de enkelte punkter i planen sammen med lærerne og at det er jobbet godt med dette. Når det gjelder miljøpersonalet ser rektor et potensiale for mer involvering og systematisert arbeid da denne ansattgruppen kun har en time for møtevirksomhet i uken og hvor mye av tiden går til å diskutere forhold omkring drift.

De forhold rektor beskriver i intervju med revisjonen bekreftes langt på vei i de intervjuer vi har gjennomført med de tillitsvalgte på skolen. Det uttales fra en av de tillitsvalgte at etter det man har vært gjennom av enkeltsaker på Fjære barneskole har man fått mye og god kompetanse på det som handler om elevenes psykososiale miljø. Det gjelder ifølge tillitsvalgt alle ansatte, og at det oppleves at alle og enhver jobber som et team. I denne sammenheng pekes det på at det har vært en positiv erfaring med den støtten som er gitt fra Læringsmiljøcenteret og hvordan kompetanse er gitt gjennom felles læringstid og casearbeid. Det uttales også at alle ansatte blir gitt samme opplæring og at det således ikke skilles mellom hvilken kompetanse som gis til miljøarbeidere og lærere. Tillitsvalgte ble spurt om det er nødvendig at miljøarbeidere og lærere har samme kompetanse knyttet til systematisk arbeid med mobbing og krenkelser. Det ble da pekt på at miljøarbeidere har en viktig rolle i og med at det er disse som har mye av observasjon ute i skolegården og SFO. Det pekes på at det faktum at alle er involvert i kompetanseheving har bidratt til at kompetansenivået på hele skolen er løftet.

Det bekreftes fra tillitsvalgte det rektor peker på i forhold til undersøkelsesfasen. Tillitsvalgt sier at de ansatte har lært seg hvor viktig undersøkelsesfasen er fordi det opplevdes litt overdrevent til å begynne med da alt og alle ble meldt, men når man setter seg ned og ser på

hva som egentlig er en sak så ser man hvor viktig undersøkelsesfasen er. Grunnet de erfaringer som er gjort på dette har man utarbeidet gode rutiner som beskriver steg for steg i prosessen. Det som nå oppleves som et viktig arbeid videre er å få en klarhet omkring praksis med hensyn til hva kan man skrive, skal man anonymisere og hvor lagres dette.

Det er tydelig at det er kjente handlingsmønster for hvordan en sak meldes, rutine for dette og videre oppfølging. Det pekes imidlertid på at det har vært enkelte utfordringer med saksflyt på enkeltforhold ifølge en av de tillitsvalgte. Det etterlyses en helhetlig rutine fra A til Å, men det presiseres at dette mer gjelder kommunikasjon mellom partene som kan være lærer, miljøarbeider og rektor.

Jappa barneskole

Rektor ved Jappa skole forklarer i intervju at deres inngang til implementering av nye bestemmelser i opplæringsloven bestod i at de i forkant av dette hadde et tilsyn fra skoleeier hvor det ble gjennomført intervjuer med elever, miljøarbeidere, lærere og rektor. I august 2018 hadde man da et utgangspunkt for hva man skulle jobbe med basert på de funn som ble gjort i tilsynet. Videre forteller rektor at det var mye diskutert hvilke behov Grimstadskolen ville få sett i lys av ny lov og de kravene som fulgte av dette. Det ble derfor ifølge rektor bestemt at man i Grimstad kommune måtte ha en plan for dette arbeidet. Rektor ved Jappa forteller at hun var involvert i arbeidet med denne planen ved at hver skole sendte innspill til planen. Det blir av rektor informert om at det før dette arbeidet ble startet ikke forelå noen form for felles rutiner eller planer i Grimstad kommune, utover de planene som hver enkelt skole hadde utarbeidet.

På spørsmål om det etablerte beredskapsteamet er kjent for henne eller om hun har benyttet seg av det svarer rektor at hun så langt ikke har hatt et behov for støtte fra dem. Hun legger til at det oppleves å være kort vei til skoleeier generelt og at det er naturlig å snakke med dem hvis det skulle oppstå saker som krever en slik dialog. Gjennom denne dialogen antar hun at hun ville fått hjelp til å bli satt i kontakt med rette personer og instanser.

Når det gjelder det kontinuerlige og systematiske arbeidet for å fremme helse, miljø og trygghet for elevene ved Jappa skole peker rektor på at det jobbes med temaene på planleggingsdager med blant annet involvering av ekstern spisskompetanse gjennom ressurscenter om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Videre er det kontinuerlig fokus på temaene på felles plantid for personalet på alle nivå. Rektor viser også til at det i arbeidet med plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø har blitt skapt mye bevisstgjøring blant ansatte omkring temaene mobbing og krenkelser. Når det gjelder planen skoleeier har utarbeidet utdyper rektor at de ved Jappa skole har konkretisert deler av innholdet gjennom egne planer og oppslagsverk. Blant annet er det etablert punktvis handlingsplaner for personalet ved skolen. Ved Jappa skole er det etablert en faggruppe som rektor har styringsmøter med, og hvor saker knyttet til opplæringslovens kap. 9A drøftes med hensyn til veien videre og dette sikrer det kontinuerlige fokuset som er nødvendig. Rektor presiserer at det er et viktig arbeid å gjøre planer kjent også for miljøarbeidere og viser til at planer er evaluert med det hun omtaler som «hele gjengen» på skolen. Rektor sier videre at miljøarbeidere og lærere er like viktige i skolens arbeid på området, men det er ikke sikkert at

det oppleves slik fordi en del miljøarbeidere grunnet lave stillingsprosenter ikke alltid er med på hele planleggingsdager osv.

På vårt spørsmål om hvordan Jappa skole sikrer kompetanse hos ansatte omkring mobbing og krenkelser svarer rektor at det har vært et fokus på å skape en bevissthet om hva som skal meldes. Videre er det diskutert hvordan meldinger skal håndteres, hvor det er jobbet mot et mål om at rektor ikke kan løse alt. De som er nærmest skal være på i disse sakene. Det er organisert felles kompetansetid og da tas saker som omhandler opplæringslovens kap. 9A jevnlig opp, noe som gjennomføres 1-3 ganger i måneden.

Rektor forteller at det er fokus på plikten til å følge med. Det er også gjort kartlegginger av hvor på skolen det er sårbare områder som for eksempel garderobes. Hun opplever at skolen er gode på disse vurderingene og tiltakene. Når det gjelder systematisk observasjon er det ifølge rektor enkelte forhold man kan bli bedre på, noe som for øvrig også ble bemerket etter en repetisjon av «følge med plikten» som ble gjennomført nylig. Et tiltak rektor mener de har lykkes med på Jappa skole er det som omtales som MTL-timen, hvor MTL står for Mestring, Trivsel og Læring. Timen gjennomføres på alle skolens trinn. Det er gjennomført en evaluering av MTL-timen og både lærere og elever kommer med gode tilbakemeldinger og gjennom MTL-timen ivaretas også bruk av læreplan for sosial og emosjonell kompetanse.

Det vises til enkeltsaker i forhold til hvilke erfaringer skolen har gjort seg i samarbeidet med foreldre. Det kan være utfordrende ettersom det vil variere om foreldrene ønsker en aktivitetsplan eller ikke. Rektor uttaler at skolen må respektere at ikke alle foreldre ønsker aktivitetsplan, men skolen venter i slike tilfeller ikke med å sette i gang tiltak, men setter i gang dialog som kan avdekke behov for tiltak. I spesielt utfordrende saker peker rektor på at man kan flytte ressurser og løse saker internt, dette er noe hun føler de får til på en god måte ved Jappa skole. Dette synliggjøres blant annet gjennom eksempler på saker som er evaluert og avsluttet på det rektor opplever som en god måte. Forholdet mellom skole og foreldre ble av tillitsvalgt ved Jappa skole tatt opp i intervju med revisjonen. Tillitsvalgt er bevisst skolens og eget ansvar som lærer, men peker på at det kan være en utfordring for skolen når det kommer til grenseganger mellom hva som er skolens ansvar og hva som er foreldres ansvar.

Både rektor og tillitsvalgt ved Jappa er bevisst på hvordan saker skal dokumenteres og at Public 360 skal nyttes for lagring av saker. Rektor forteller i intervju at hun alltid har oversikt over aktive planer og at fagleder tar en aktiv del i dette arbeidet ved at denne skriver aktivitetsplan og tar møtene med lærer samt innkaller til møter med foreldre. Når det gjelder det å melde avvik i denne sammenheng er det uttalt fra tillitsvalgt at man i liten grad har nyttet QM+, men at man i senere tid har hatt noe opplæring i systemet. Grunnen, ifølge tillitsvalgt, til at man i liten grad har nyttet QM+ er basert på de erfaringer ansatte har gjort seg. Det uttales at man har meldt inn avvik uten at det følges opp. Tillitsvalgt tror at mange har latt være å melde avvik nettopp av den grunn at det ikke er synlige tegn på at det følges opp.

I intervju med rektor kommer til uttrykk at hun på generelt grunnlag opplever at det kan være noe overveldende krav til dokumentasjon, men at kravet om å følge med og gripe inn er noe

man har stort fokus på. Elevene skal ifølge rektor alltid komme i første rekke. Rektor viser til eksempel på hvordan man har lyktes med tiltak knyttet til elevenes skolemiljø gjennom rutine for språkbruk i skolen. Hun forteller at det var relativt store utfordringer knyttet til uønsket språkbruk og at de gjennom systematisk arbeid har lyktes med å redusere dette drastisk.

Når det kommer til informasjonsplikten skolen så viser rektor til at det er foreldremøter og skolens elektroniske plattformer som først og fremst er kanalene som nyttes for å formidle den informasjon som knytter seg til arbeidet med et godt skolemiljø. På dette området er rektor trygg på at lærerne har tilstrekkelig kompetanse for å sikre dette arbeidet. Det vises til bruk av Visma med hensyn til utviklingssamtaler med foreldre, foreldremøter hvor man tar opp klassemiljø på et generelt grunnlag og det snakkes også om det å gripe inn, følge med, tiltak osv. Skolens hjemmesider med informasjon, planer og rutiner er også noe foreldre gis informasjon omkring.

Spørreundersøkelse blant ansatte

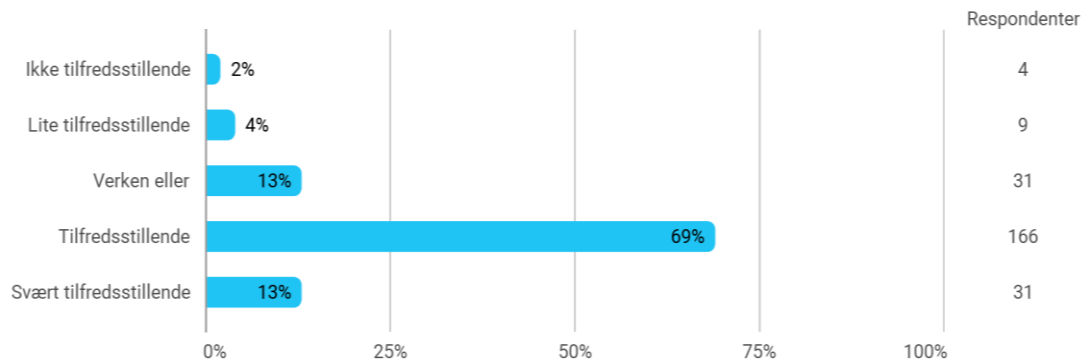
Et viktig verktøy for å kunne si noe om skolenes arbeid med saker etter opplæringslovens kapittel 9A har vært spørreundersøkelsen som er gjennomført blant ansatte i Grimstadskolen. Undersøkelsen ble utarbeidet for å kartlegge hvilke oppfatninger ansatte har omkring ulike forhold knyttet til opplæringsloven kap. 9A for så å sammenstille dette med de forventninger skoleeier har til den enkelte skoles arbeid.

Det har i intervjuer med ansatte hos skoleeier vært noe delte oppfatninger knyttet til våre undersøkelser. Enkelte har pekt på at det er for tidlig å gjennomføre undersøkelsene fordi man nå står midt i en implementeringsprosess av plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø. Enkelte mener imidlertid at undersøkelsen kan være nyttig fordi det vil vise om man så langt har lyktes med det arbeidet som er gjort og at tilbakemeldinger fra ansatte i skolen vil kunne gi et bilde av eventuelle hull og mangler i implementeringsarbeidet. Sett i lys av at ny lov hadde ikrafttredelse 1. august 2017 legger vi til grunn at lovens krav må forventes implementert.

Undersøkelsen bestod av spørsmål som hadde til hensikt å gi et bilde av om ansatte i Grimstadskolen opplever å ha tilstrekkelig kompetanse innen tematikken. Vi har også gjennom åpne svaralternativ åpnet opp for at ansatte kan utdype forhold omkring arbeid med tematikken som de mener kunne vært gjort annerledes eller om det er andre forhold de ansatte ønsker å utdype. I tillegg ble det stilt spørsmål om de ansatte er kjent med «plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø». I møte med oppvekstsjef ble det tydelig kommunisert fra ham at det foreligger en godt kommunisert forventning fra skoleeier om at «plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø» skal være kjent blant alle skolens ansatte. Som oppvekstsjef selv påpeker har alle skolens ansatte samme behov for kompetanse i møte med situasjoner hvor det pågår mobbing og/eller krenkelser. Oppvekstsjef trekker frem som eksempel at vaktmester kan få med seg det som skjer på deler av skolens område hvor ikke andre ansatte normalt er tilstede, på samme måte som det normalt sett er lærer som er tilstede i klasserommet.

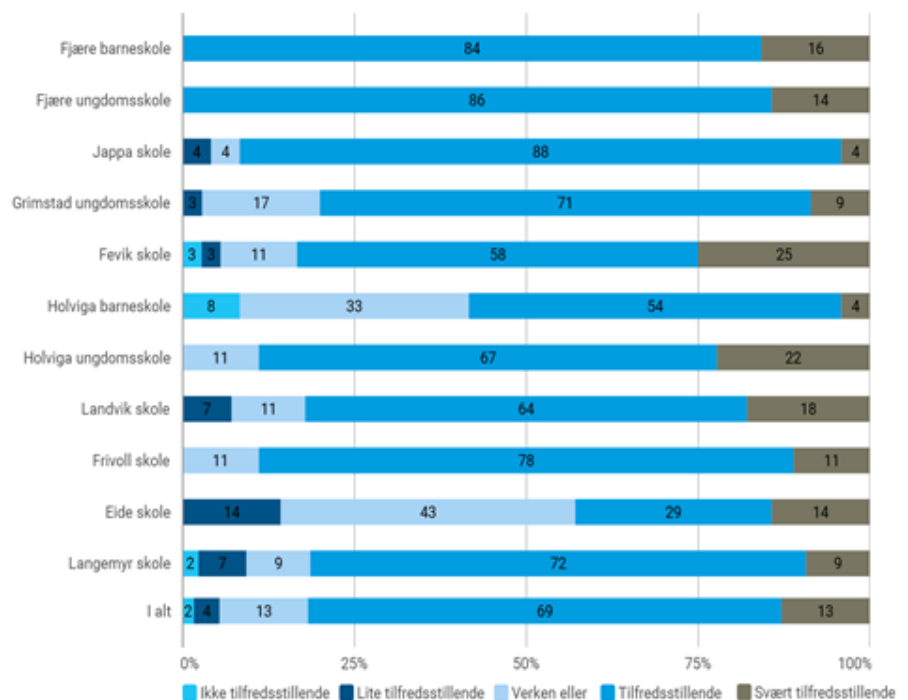
Kompetanse

I vår spørreundersøkelse har vi stilt spørsmål til de ansatte om i hvilken grad de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse sett i lys av opplæringslovens kap. 9A. Blant de respondenter som har besvart spørsmålet fordeler svarene seg som følger (N=241):



Revisjonen får i intervjuer med rådgiver oppvekst opplyst at det arbeides systematisk med å sikre at ledere og ansatte får tilstrekkelig kompetanse knyttet til håndtering av saker knyttet til opplæringslovens kap. 9A, men at dette er et langsiktig arbeid med innslag av lærende møter. Gjennom lærende møter legges opp til at rektor og annet nøkkelpersonell skal bringe kunnskapen tilbake til skolen og jobbe videre med dette lokalt. Tatt i betraktning ny lov knyttet til at dette kom i januar 2017 kan det oppleves som noe svakt at 19 prosent av respondentene ikke har en tilfredsstillende opplevelse av egen kompetanse knyttet til opplæringslovens kap. 9A. Det kan imidlertid være forhold ved den enkelte skole som gjør at ikke alle har samme forhold til selve arbeidet med saker knyttet til opplæringslovens kap. 9A saker og hvor dypt man går inn i disse. Ser man i perspektiv av det forebyggende arbeidet bør det være en forventning at alle ansatte har en tilfredsstillende opplevelse av egen kompetanse knyttet til opplæringsloven kap. 9A.

Bryter man resultatene ned på de enkelte skolene viser dette at det er en del interessante trekk som kan være hensiktsmessig å presentere da dette vil kunne si noe om arbeidet med å sikre kompetanse blant ansatte på de ulike skolene i Grimstad kommune (N=241).



Ved Fjære barneskole er det 84 % av respondentene som svarer at de opplever å ha tilfredsstillende kompetanse, mens 16 % svarer at de opplever å ha svært tilfredsstillende kompetanse. Ved Fjære ungdomsskole er det omtrent tilsvarende resultater hvor 86 % svarer at de opplever å ha tilfredsstillende kompetanse, mens 14 % opplever å ha svært tilfredsstillende kompetanse. Ved Jappa skole er det 88 % som svarer at de opplever å ha tilfredsstillende kompetanse, mens 4 % opplever å ha svært lite tilfredsstillende kompetanse. Øvrige skoler er noe mer fragmentert i besvarelsene og fordeler seg noe mer utover de øvrige svaralternativene hvor det eksempelvis på Eide skole er 43 % som svarer hverken eller i forhold til opplevd kompetanse og 14 % svarer lite tilfredsstillende. Spesielt for Eide skole er at det er relativt få respondenter og enkeltpersoners opplevelse gir store utslag for de ulike svaralternativene. Ved Holviga barneskole er det 33 % som har svart hverken eller på spørsmålet, mens det er 8 % som opplever å ikke ha tilfredsstillende kompetanse. Når det kommer til det å ha en opplevelse av å ikke ha tilfredsstillende kompetanse er det blant de totalt 241 respondentene som har besvart dette spørsmålet totalt 4 respondenter som svarer dette, mens 9 respondenter svarer lite tilfredsstillende. Av disse 13 respondentene er det 2 respondenter som er merkantilt ansatte, 6 respondenter som er miljøarbeidere og 5 respondenter som er lærere.

I de intervjuer vi gjennomførte ved skolene i Grimstad ble det fra enkelte nevnt at arbeidet rettet mot å sikre kompetanse har vært så omfattende og tidkrevende at dette over tid har gått på bekostning av andre viktige kompetanse- og utviklingsområder. Dette gjenspeiles ikke i vesentlig grad i de utdypende svarene vi har fått i spørreundersøkelsen, men det blir kommentert av to respondenter som peker på at saker knyttet til opplæringsloven kapittel 9A kan bli omfattende og således påvirke kapasitet til øvrige gjøremål og i ytterste konsekvens «knekke» skolesystemet. Dette henger også sammen med spørsmålet om ressurser og vil bli utdypet noe mer senere i rapporten.

Rutiner

Som tidligere omtalt i rapporten har Grimstad kommune utarbeidet en helhetlig rutine, «plan og rutine for elevenes psykososiale miljø» som gjelder for alle skolene i Grimstad kommune. Vi har ikke gjennomgått denne på et slikt nivå at det gir grunnlag for å vurdere innholdet, men legger til grunn at den i all hovedsak ivaretar de krav skoleeier skal imøtekomme. I intervjuer er revisjonen informert om at arbeidet med utarbeidelse av rutinen har foregått i tett samarbeid med rektorer og elever blant annet med forståelsen av hva som er et godt og trygt skolemiljø. Involvering av elever bidrar til at kommunen sikrer medvirkning i sitt arbeid. Det er også vektlagt at skolene er gitt handlingsrom til å innrette egen versjon av rutinen tilpasset forhold og egenart for den enkelte skole. Dette fremgår også av forord fra skoleeier:

«Rammen i denne planen og rutinen er utformet av skoleeier, som dermed gir tydelige styringssignaler på hvordan skolene skal ivareta et godt og trygt skolemiljø for alle elever i kommunen. Samtidig har skolene utarbeidet lokale tilpasninger slik at planen skal være godt egnet til hver enkelt skole.»

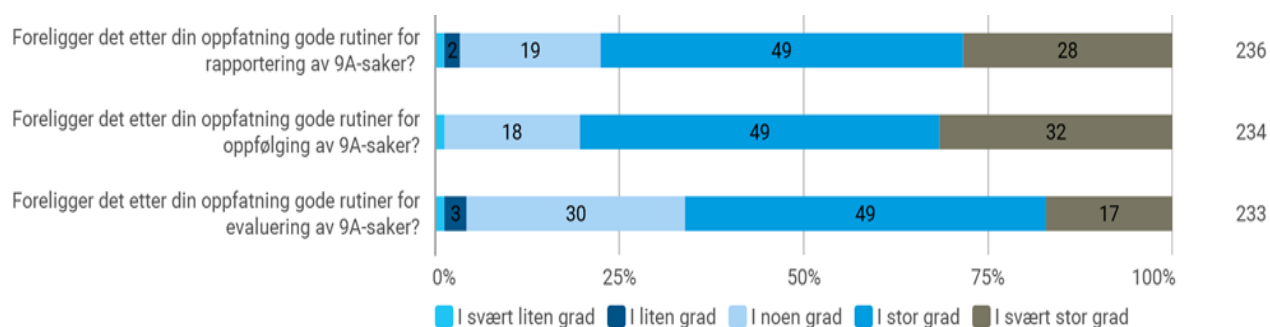
Et sentralt og viktig poeng med rutiner er at den ansattes kjennskap til disse kan være et viktig bidrag til det forebyggende arbeidet. Det er avgjørende at den ansatte selv ser nytten av å kjenne rutinene. Kunnskap om temaet vil antas å kunne gi viktig kompetanse i forståelse av hvordan man skal forebygge. Som det fremgår av plan og rutiner under punkt 7 – de forebyggende tiltak på skolen:

«De forebyggende tiltakene handler om hva skolen kan gjøre for å forebygge at krenkelser skjer. For å kunne forebygge, kreves det kunnskap. Kunnskap om «en god start», kunnskap om aggresjon og barns handlingsmønstre, kunnskap om hva som gjør elever trygge, kunnskap om opprettholdende faktorer for problematferd og utenforskap, kunnskap om mekanismene i en etablert mobbesituasjon, kunnskap om mekanismene i et utrygt læringsmiljø, kunnskap om hva vi skal se etter, kunnskap om definisjoner, kunnskap om regelverket, kunnskap om skadevirkningene av krenkelser og kunnskap om hvordan mobbing utvikler seg.»

I vår spørreundersøkelse blant ansatte har det ikke vært en forventning om at alle skal ha kunnskap om planen og rutinen i detalj. I vår tilnærming til å kontrollere om skolene har gjort en jobb med implementering har vi stilt spørsmål om ansatte er kjent med «plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø» i Grimstad kommune. I beskrivelsen av målet for skoleeier knyttet til planen og rutinen fremgår det at ansatte skal kunne få en helhetlig forståelse av hvordan opplæringslovens kapittel 9A skal ivaretas, men også at alle ansatte skal kunne bruke planen som et oppslagsverk når de trenger å se nærmere på for eksempel hvordan enkelte deler av handlingsplikten skal forstås, hvordan krenkelsene er definert i Grimstad kommune, eller hvordan varslingsrutinen er på skolen de jobber ved.

Når det kommer til spørsmålet om ansatte i Grimstadskolen er kjent med planen og rutinen er det av de 233 respondentene som har besvart spørsmålet 167 respondenter som har svart ja, mens 29 har svart nei. 37 respondenter har svart vet ikke. Ved Fjære barneskole har 100 % av respondentene svart at de er kjent med planen og rutinen, noe som kan indikere at det har vært gjennomført en tilfredsstillende implementering ved denne skolen. Jappa og Frivoll skole utmerker seg også med gode resultater knyttet til dette spørsmålet. Det er imidlertid flere skoler hvor nær halvparten av respondentene ikke er kjent med planen.

Plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø danner utgangspunkt for det vi legger til grunn for forståelsen av skolens rutiner. På den andre siden er det som dokumentasjonen legger opp til, mulig å tilpasse lokale rutiner ved skolen. Sett i lys av dette kan det være ansatte som ikke er kjent med planen og rutiner, men som er kjent med lokale rutiner både for rapportering, oppfølging og evaluering av 9A-saker. Når man ser nærmere på resultatene fra undersøkelsen fremgår det at det er en generelt positiv holdning til eksisterende rutiner.



Som det også fremgår av resultatene ovenfor, så er det få respondenter som i svært liten grad eller i liten grad opplever at det ikke foreligger gode rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av saker etter opplæringsloven kap. 9A. Det som imidlertid er en tendens i undersøkelsen er at det er moderate utslag knyttet til rutiner for evaluering av saker ved at færre respondenter opplever disse i svært stor grad å være gode og at en del flere opplever disse som i noen grad å være gode.

I spørreundersøkelsen ble ansatte oppfordret til å utdype, basert på sine erfaringer, om det er forhold ved arbeidet knyttet til saker etter opplæringsloven kap. 9A som det kan foreligge et potensiale for forbedringer omkring. Av totalt 233 respondenter var det ca 15 % av disse som valgte å gi utdypende svar. En av respondentene uttaler at; *«vi har laget gode rutiner for rapportering, oppfølging og rapportering av saker hos oss. Men noen saker kan være vanskelige og svært sammensatte. Og rutinene er nye. Vi må derfor ha fortsatt fokus og evaluere rutiner og tiltak. Gjerne erfaringsdeling med andre skoler»*. En annen respondent berører samme tema og mener at det i større grad bør være; *«intern evaluering av 9a saker etter de er avsluttet. Hva kunne vi gjort annerledes, hva bør vi forbedre og hva fungerte»*.

En del respondenter har i sitt utdypende svar fokusert på at det oppleves som tidkrevende og omfattende å håndtere saker i tråd med rutinene. Det pekes på at det fokuset som har vært på opplæringsloven kap. 9A skaper en risiko for at man *«drukner»* i saker og de mest alvorlige sakene ikke får tilstrekkelig fokus og ikke løstes fordi det skal være et prinsipp om å løse sakene på lavest mulig nivå. En respondent foreslår; *«en forenkling av saksgangen»*, mens en annen respondent mener at skjema i forbindelse med aktivitetsplikten bør bli bedre. Dette gir indikasjoner på at det foreligger nyttige erfaringer som skolene og kommunen bør utnytte i sitt evalueringsarbeid.

Det er tydelig at plan og rutiner ikke er kjent for alle. Flere utdypende svar omhandler manglende kunnskap om at det finnes dokumentasjon som enkelt kan løse de bekymring og utfordringer ansatte opplever. Enkelte peker blant annet på at de ikke har tilgang på elektroniske dokumenter som de enkelt selv kan finne på skolens hjemmeside hvor plan og rutiner er publisert.

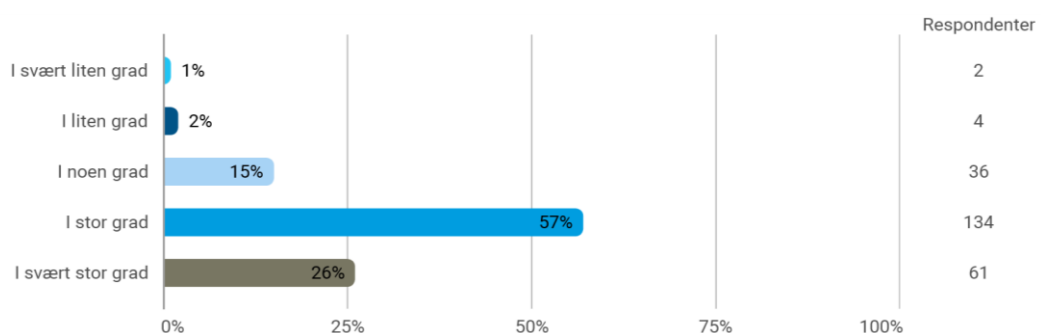
Med hensyn til rutiner er det en del respondenter som har en negativ opplevelse av hvordan dette fungerer i det daglige. En av respondentene utdyper dette med; *«innrapportering og registrering fungerer greit, men oppfølging og ivaretagelsen av personell blir ofte noe tilfeldig. Det virker som regler, rapporteringskrav og frykt for tilsyn er viktigere enn å se personene som er involvert. Dette er tydelig et press ovenfra, som tar over for den lokale*

håndteringen av vanskelige saker. For mye tid brukes på dokumentasjon, for lite brukes på menneskelig oppfølging».

I plan og rutiner punkt 15 fremgår det hva skoleeier og skolene skal gjennomføre av evaluering og justering. Det fremgår av rammeverket til planen at den skal revideres minimum hvert år eller ved behov, eksempelvis ved lovendringer. Dette skal for skoleeier gjøres ved utgangen av juni. Når det gjelder den enkelte skoles plan skjer revisjon årlig og dette skal fremgå av skolens årshjul. Ansvarlig for arbeidet med dette på skolen er rektor.

Øvrige forhold

Revisjonen stilte spørsmål om ansatte opplever at det er rom for å si ifra i de tilfeller det oppleves svikt i oppfølging av saker. Det er i denne sammenheng enkelte som svarer at de i liten eller svært liten grad opplever at det er rom for dette. Det er også urovekkende at det er 36 respondenter som kun opplever at det i noen grad er rom for å si ifra (N=237):



I utdypende svar er det enkelte respondenter som tegner et dystert bilde av hvordan det oppleves å ha begrensninger i forhold til hvilke ytringsbetingelser som eksisterer ved skolen de jobber ved. En av respondentene beskriver en situasjon hvor det er vanskelig å si ifra til ledelse i enkelte situasjoner og at man føler at man ikke får lov å si ting. En annen respondent beskriver at det; *«på grunn av skolens leders autoritære stil er det vanskelig å jobbe med saker som har med skolens generelle arbeidsmiljø å gjøre, det går primært utover de ansattes arbeidsmiljø, med følger for elevenes arbeidsmiljø»*. Det er vanskelig å ta stilling til hva som kan oppleves som et akseptabelt resultat knyttet til dette spørsmålet, men det er vel naturlig å legge til grunn at alle ansatte skal ha en opplevelse av det i noen grad skal være rom for å si ifra når det kommer til svikt i så pass alvorlige saker som vi her snakker om, altså saker etter opplæringsloven kapittel 9A.

Det er to andre forhold som opptar ansatte i vesentlig grad og vi ønsker derfor å redegjøre for disse da det tilsynelatende har stor betydning for de ansatte og deres hverdag. For det første er det flere som peker på at de i liten grad opplever at ansatte har et vern når det kommer til situasjoner hvor man som ansatt anklages av elever for å ha vært krenkende. Dette blir av en respondent utdypet med at *«det er for "enkelt" for elever å bruke krenkelse i tilfeller der de bare blir korrigert eller snakket strengt til, det gir elever/foreldre for mye makt i enkelte tilfeller, og andre veien stripper det oss som ansatte for å ha noe å skulle sagt, om det er mot/om oss det er en 9A sak»*

Vi er ikke forelagt rutiner som konkret omhandler hvordan saker som involverer krenkelser av ansatte i skolen skal håndteres, men det er en av de ansatte som i sitt utdypende svar etterspør rutiner som kan beskrive håndtering av saker hvor elever krenker ansatte.

Ansatte er også opptatt av å få frem det faktum at ressursbruken i mange tilfeller oppleves som svært omfattende som følge av de krav som følger av rutiner, dokumentasjonsutarbeidelse og oppfølging av tiltak. Det er ingen som uttrykker at de ikke støtter det viktige arbeidet med saker etter opplæringsloven kapittel 9A, men enkelte ser behov for å sette fokus på at dette arbeidet krever ressurser som ikke er tilført knyttet til lovendringen og at det for enkelte medfører en del mye ulønnet arbeid og kveldsarbeid. Enkelte peker på at det økte fokuset på opplæringsloven kap. 9A har medført at de kontaktes på kvelder av foreldre som ønsker å diskutere saker. Det er naturlig at slike reaksjoner kommer som følge av økte krav til både utarbeidelse av dokumentasjon så vel som behov for tid til å følge opp saker i form av samtaler og dialog. Også på dette området vil det for skoleeier være viktig å følge opp disse signalene med gode prosesser knyttet til evaluering ved skolene.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Barnehage

For å sikre at kommunen i tilstrekkelig grad følger opp de viktige satsningsområder som følger av kommunedelplan på barnehageområdet er det etter revisjonens vurdering nødvendig at det gjennomføres regelmessige møter mellom enhetsledere og sektorledelse. Den uttalte møtестrukturen mellom administrasjon og barnehageledere er etter vår vurdering en viktig arena for å sikre at nødvendig kommunikasjon mellom barnehageeier og barnehageledere gjennomføres. Ut fra den informasjonen vi er forelagt gjennom intervjuer, vurderer revisjonen at det er et forbedringspotensiale knyttet til gjennomføringen av den uttalte møtестrukturen.

Revisjonens vurdering er at det lokalt på den enkelte kommunalt eide barnehage er etablert rutiner og tilfredsstillende fokus på å gi ansatte kompetanse for både og forebygge så vel som å håndtere vanskelige situasjoner som følger av mobbing og krenkelser. I intervjuer fremkommer det gode eksempler på hvordan ansatte på en relativt enkel måte kan gis kompetanse knyttet til dette arbeidet. Revisjonen mener i denne forbindelse at det i større grad må legges til rette fra sektorledelse for evalueringer og overføring av slik god praksis revisjonen er presentert for.

Overgangen mellom barnehage og skole fremstår for revisjonen som en viktig oppgave å ivareta for den enkelte barnehage, da det er på dette tidspunkt grunnlaget skal legges for videre oppfølging eller tiltak i skolen. Etter revisjonens vurdering er det lite tilfredsstillende at enkelte barnehager ikke opplever tilstrekkelig god dialog mellom barnehage og skole i denne sammenheng. Sektorledelse kan etter revisjonens vurdering i større grad sette fokus på dette viktige arbeidet og etablere gode arenaer for å sikre en trygg overgang for det enkelte barn.

Skole

Måten skoleeier har etablert et felles rammeverk for alle skoler, men med mulighet for lokal tilpasning er etter vår vurdering en fornuftig tilnærming. Det at oppvekstsjef vektlegger at dette skal følges opp gjennom tett samarbeid med skolen gjennom besøk og lærende møter anses å være tilfredsstillende. Vi ser positivt på at skoleeier ved oppvekstsjef har et uttalt syn om at alle ansatte i skolen uavhengig av stilling eller profesjon har et viktig ansvar for det forebyggende arbeid. Det som imidlertid vurderes lite tilfredsstillende av revisjonen, er at skoleeier, nær to år etter at ny lov trådte i kraft, jobber med implementering av helt sentrale rutiner for det systematiske arbeid knyttet til mobbing og krenkelser.

Ved de skoler det er gjennomført intervjuer opplever vi at det arbeides systematisk med opplæringsloven kapittel 9A. Dette begrunner vi med at både Jappa skole og Fjære barneskole har hatt en systematisk tilnærming til både aspektet med lovendring, så vel som tilpasninger av lokale rutiner i tråd med det rammeverket Grimstad kommune har etablert. Rektorer ved begge skoler viser til at de i dette arbeidet har nyttet seg av ekstern kompetanse for å sikre implementering av opplæringsloven kapittel 9A. Vår vurdering er imidlertid at kommunen på sikt har tilstrekkelig gode rutiner som kan sikre de daglige utfordringer skolene møter i dette viktige arbeidet.

Ser man intervjuer i sammenheng med øvrig metode for datainnhenting blant de ansatte er det indikasjoner på at skolene hver for seg har jobbet på en ulik måte med kompetansebygging blant ansatte. Legger man til grunn at alle skal ha tilfredsstillende kompetanse omkring lovens krav for å sikre overholdelse av loven er det, basert på resultater fra spørreundersøkelsen blant ansatte, enkelte skoler som etter vår vurdering har en vei å gå for å oppnå dette. Når det gjelder de to skolene vi har gjennomført intervjuer ved, viser resultatene at de ansatte opplever å ha god kompetanse omkring tematikken. Når det kommer til å sette kompetanse i lys av det forebyggende arbeid er det særdeles viktig at skolene har et gjennomgående fokus på at alle ansatte skal ha lik kompetanse. I dette perspektivet opplever vi at oppvekstsjef har et riktig fokus, og vår vurdering er at en hensiktsmessig tilnærming er å jobbe etter et prinsipp om at alle øyne i skolen er like viktige i det forebyggende arbeidet. Det kan for revisjonen synes at enkelte skoler kan ha en utfordring på dette området.

Grimstad kommune har etter vår vurdering gjort et tilfredsstillende arbeid når det kommer til å gi ansatte et verktøy, i form av plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø, i arbeidet med forståelsen av de ulike former for mobbing og krenkelser. Et slikt grundig arbeid med involvering av skole og elever danner et trygt grunnlag for hvordan ansatte skal praktisere sitt ansvar med hensyn til deres plikter. Det gjenstår å se om man i tilstrekkelig grad lykkes med å evaluere og utvikle planer og rutiner slik at disse står i balanse med de oppfatninger som eksisterer fra dem som skal bruke dette, ansatte i Grimstadskolen.

Når det gjelder implementering av plan og rutiner så ser vi at det er flere skoler som tilsynelatende har vært gode på å implementere dette rammeverket, mens det ved enkelte skoler er nær halvparten av respondentene som ikke er kjent med planen og rutinen. Tatt i betraktning at skoleeier har en forventning om at planen og rutinen skal være til nytte som et

oppslagsverk kan det være nærliggende at ikke alle er kjent med den fordi de ikke har behov for å bruke den. Det er etter vår vurdering lite tilfredsstillende at noen av de ansatte svarer at de er kjent med planen, og andre ikke, så lenge vi snakker om ansatte på samme skole.

Etter vår vurdering står både rektorer og skoleeier ovenfor viktige evalueringsprosesser knyttet til både hvordan implementeringen av rutiner har vært så vel som hvordan disse fungerer i det daglige ved skolene. Denne prosessen bør etter revisjonens vurdering ta inn over seg de forhold ansatte har utdypet knyttet til spørreundersøkelsen. Sentralt står da hensynet til ressursbruk og hvordan ansatte kan oppleve å ha sine rettigheter sett opp mot anklager om krenkelser eller hvor de selv blir krenket.

Generelt bør det etter vår vurdering ikke foreligge opplevelser fra ansatte om at det kan være vanskelig å snakke om svikt i oppfølgingen av saker etter opplæringsloven § 9A-4, eller det å si i fra generelt til leder eller øvrige ved skolen. Når det i undersøkelsen fremgår at det er såpass mange som opplever dette er det grunn til å se nærmere både på hvordan man legger opp evaluering av saker etter opplæringsloven §9A-4 og hvordan ledere formidler viktigheten av åpenhet i kommunikasjonen med sine ansatte. Etter vår vurdering er det flere forhold som peker på at det i større grad kan gjennomføres løpende evalueringer spesielt med hensyn til de tilfeller hvor ansatte har opplevd svikt i håndteringen av saker og opplever at det er vanskelig å si ifra om dette. Gode rammer for evaluering og åpenhet for at alle kan få gi uttrykk for sine meninger er avgjørende for å lykkes med dette arbeidet. Når det kommer til de frittstående årlige evalueringer er det etter vår vurdering helt avgjørende at kommunen sikrer en solid prosess omkring dette arbeidet. Det begrunner vi med at det foreligger klare indikasjoner fra de foresatte at det foreligger rom for forbedring på flere områder. De erfaringer elever har gjort seg vil også være verdifulle for evalueringsprosesser man skal gjennom, både når det gjelder rutiner så vel som praksis.

Når det kommer til en generell vurdering kan det oppleves som at Grimstad kommune er noe sent ute med det arbeidet de gjennomfører knyttet til implementering av plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø. Det oppleves lite tilfredsstillende at det samlet sett foreligger en del indikasjoner på at både implementering og det systematiske arbeidet felles for skolene fremdeles pågår nær to år etter at loven trådte i kraft.

4.2 INFORMASJONSPLIKTEN

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

4.2.1 REVISJONSKRITERIER

Skolen har etter opplæringsloven § 9A-9 en informasjonsplikt om rettighetene som følger av opplæringsloven kapittel 9A, «elevenes skolemiljø». Skolen skal også informere om aktivitetsplikten for skolen og muligheten for klage til fylkesmannen. Informasjonsplikten skal sikre at foreldre og elever får tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt, samt hvordan de kan gå frem for å sikre at rettighetene oppfylles.

Skolen skal i tilstrekkelig grad informere foreldre om rettigheter etter opplæringsloven, men informasjonen som kan gis fra skolen, begrenses blant annet av reglene om taushetsplikt og andre bestemmelser i forvaltningsloven. Skolen kan selv bestemme hvordan den generelle informasjonen skal gis. Informasjonen må være tilgjengelig for alle og gis på en forståelig måte.

Etter første ledd i bestemmelsen skal «skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene etter dette kapittelet». Etter denne bestemmelsen skal også skolen informere om aktivitetsplikten og muligheten til å melde saken inn til fylkesmann. Å melde saken til fylkesmannen forutsetter at saken er tatt opp med rektor før den meldes.

Bestemmelsen slår også fast skolens plikt til å varsle elever og foresatte når det er noe ved skolemiljøet som kan skade helsen til elevene. I tillegg skal de forskjellige foreldreråd og elevråd holdes informerte om alt som er viktig for skolemiljøet.

Grimstad kommune har i plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø under punkt 11, skolens informasjonsplikt til elever og foreldre, gjengitt lovens innhold og hvilke forventninger dette stiller til skolens arbeid. I plan og rutiner er det også listet et forslag, slik revisjonen forstår det, til hvordan Grimstadskolen kan informere elever og foreldre. I vår gjennomgang har vi valgt å fokusere på følgende forventninger til informasjonsformidling;

- Skolens hjemmeside
- Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU)

4.2.2 FAKTA

Revisjonen har i intervjuer med rektorer på Jappa og Fjære barneskole stilt spørsmål om hvordan skolene arbeider systematisk for å sikre at informasjonsplikten ivaretas. Rektorene uttrykker overfor revisjonen at informasjonsplikten er ivaretatt gjennom informasjon på skolens hjemmesider, samtidig som foresatte er informert om opplæringslovens nye regler om skolemiljø gjennom foreldremøter. Rektor ved Fjære barneskole opplyser i intervju om at

tilnærmingen til å sikre informasjonsplikten er en kombinasjon av digital informasjon og muntlig informasjon på møter i ulike fora.

Rektor på Jappa skole er tydelig på at rektor eller en fra ledelsen er tilstede på foreldremøter, det er lagret skjema i Visma fra utviklingssamtaler med foreldre og hun er trygg på at lærerne har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta dette. I tillegg så peker hun på at FAU og elevrådet er informert. Når det gjelder elevene så opplever hun at de er godt kjent med sine rettigheter og at informasjon ligger lett tilgjengelig for dem på It`s Learning.²¹ Når det gjelder foreldremøtene på Jappa skole så er klassemiljø noe man ifølge rektor tar opp på hvert foreldremøte, på et generelt plan. Det snakkes da om gripe inn, følge med, tiltak osv. Det gis også informasjon på foreldremøter om hvor man kan finne informasjon digitalt.

Revisjonen har gjennomgått hjemmesidene til Grimstad kommune, og de respektive skolenes hjemmesider. Kommunen har på sine hjemmesider en oversikt over informasjon som gjelder skolemiljø og trivsel. Dette er felles for alle skolene. Her følger informasjon om opplæringsloven og rettigheter skolebarna har til et godt skolemiljø. Man finner også her definisjoner av mobbing og krenkelser, og hvordan en kan gå frem hvis man opplever dette.

Den enkelt skole har forskjellig type oppsett av informasjon på sine hjemmesider. Informasjon om skolens arbeid for et godt skolemiljø er tatt med på forskjellige måter, gjennom for eksempel ordensreglement, informasjon om satsningsområder eller spesielle programmer skolen følger i forhold til trivsel på skolen. Alle de kommunale skolene har på sine hjemmesider en direkte link til kommunens «plan og rutiner for skolens psykososiale miljø». I intervju med rektor på Fjære barneskole peker han selv på at han oppfatter det som litt vanskelig å finne frem til selve informasjon om mobbing i og med at man må trykke tre ganger før man finner den.

Spørreundersøkelse blant foresatte

I vår spørreundersøkelse til foresatte i Grimstadskolen har vi hatt et ønske om å få tilbakemeldinger på hvordan foresatte opplever skolens arbeid knyttet til tematikken. For å belyse dette ble det stilt spørsmål som gikk på tillit, samarbeid og hvordan foreldre som har hatt erfaringer med at barnet har blitt mobbet har gått frem. I sum vil foresattes tilbakemeldinger gi verdifulle indikasjoner på hvor skolene i Grimstad står i arbeidet med å sikre et godt samspill mellom skole og hjem.

Engasjement og svaropplutning på 47 % anses tilfredsstillende. Det er selvsagt en del forhold omkring skolen i Grimstad som antas å gi incentiver for å besvare en slik undersøkelse basert på negative erfaringer, men sett i lys av at det i stor grad har kommet mye positive tilbakemeldinger blant respondentene, så har denne undersøkelsen klart å engasjere foresatte som har et bredt spekter med erfaringer.

De resultater vi har fått inn knyttet til undersøkelsen, vil der det er mulig, sammenlignes med vår tilsvarende undersøkelse i Arendal kommune. Det er viktig å merke seg at det i

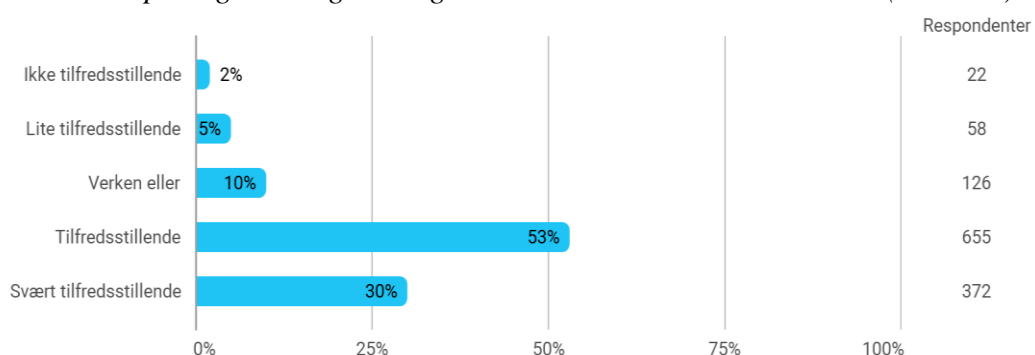
²¹ En digital læringsplattform for blant annet deling av dokumentasjon

forbindelse med undersøkelsen i Arendal var 550 foresatte som besvarte undersøkelsen med et utvalg knyttet til 6 skoler, mens det i Grimstad er 1350 respondenter knyttet til 11 skoler som påbegynte undersøkelsen, men med noe frafall knyttet til de respektive spørsmålene. Vi vil derfor i våre fremstillinger vise antall respondenter knyttet til bevarrelsene.

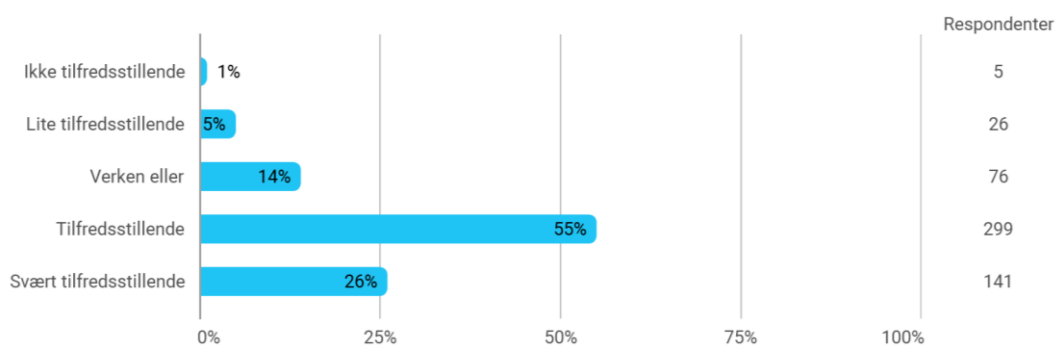
Samarbeid mellom skole og hjem

For å gi et bilde av hvordan foresatte opplever samarbeidet mellom dem og skolen stilte vi i spørreundersøkelsen spørsmål om hvordan de på et generelt grunnlag ville beskrive samarbeidet med skolen i Grimstad.

Hvordan vil du på et generelt grunnlag beskrive samarbeidet med skolen (N=1233)



Som det fremgår av resultatene er det 7 % av respondentene som på et generelt grunnlag opplever samarbeidet med skolen som lite eller ikke tilfredsstillende, og 83 % av de spurte opplever det som tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. For å ta stilling til disse tallene ønsker vi å presentere resultatene fra tilsvarende undersøkelse i Arendal²²:



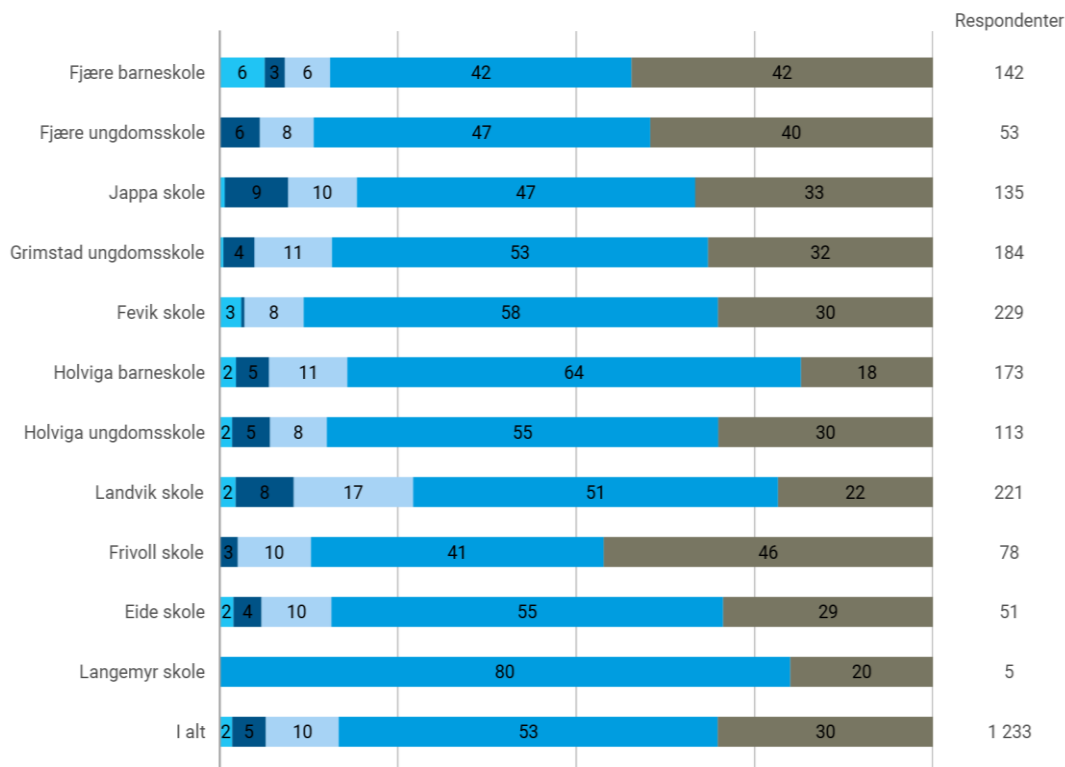
Når man ser resultatene i Arendal opp mot Grimstad ser man at de som har svart ikke tilfredsstillende og lite tilfredsstillende prosentvis er tilnærmet sammenfallende. Grimstad har imidlertid 4 % høyere andel blant de som opplever samarbeidet som svært tilfredsstillende og noe lavere andel respondenter som svarer verken eller og tilfredsstillende.

Sett i sammenheng så er det relativt små forskjeller i hvordan foresatte i Grimstad og foresatte i Arendal opplever samarbeidet mellom skole og hjem. Spørsmålet er imidlertid hva kommunen som skoleeier kan akseptere når det kommer til hvor grensen går for foresatte som ikke opplever et tilfredsstillende samarbeid med skolen. Bryter man tallene ned på de enkelte

²² Forvaltningsrevisjon psykososialt miljø i skole og barnehage i Arendal kommune

skoler knyttet til samme spørsmålet som presentert ovenfor, hvordan foresatte på et generelt grunnlag opplever samarbeidet med skolen, viser dette at det er enkelte variasjoner som er verdt å kommentere.

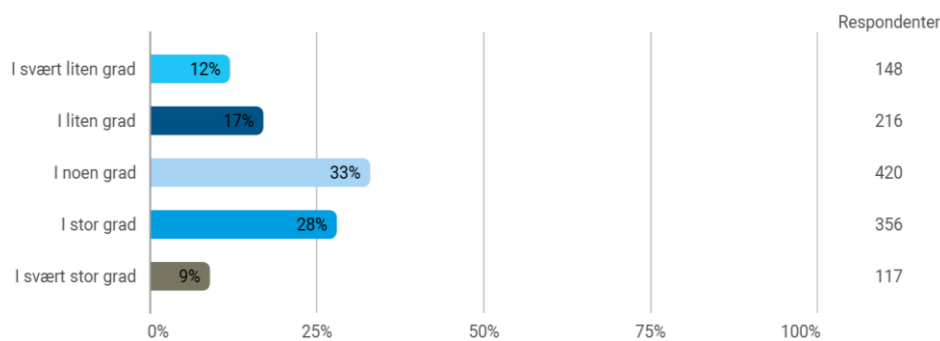
Hvordan vil du på et generelt grunnlag beskrive samarbeidet med skolen (N=1233)



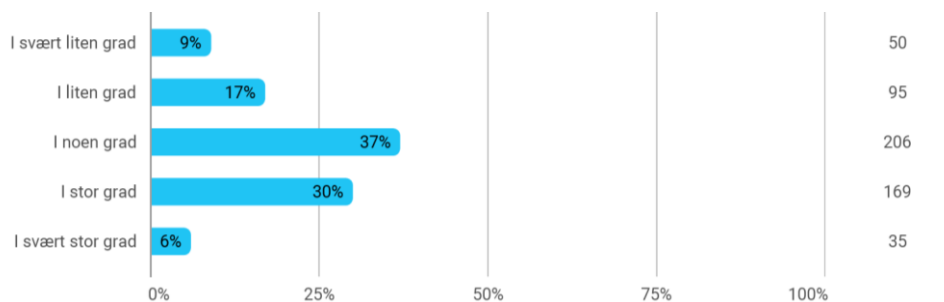
Fjære barneskole, Fjære ungdomsskole og Frivoll skole skiller seg ut når det kommer til foresatte som opplever samarbeidet med skolen som svært tilfredsstillende. Samtidig skiller Fjære barneskole seg spesielt ut ved at de også har en relativt høy andel respondenter som opplever samarbeidet som ikke tilfredsstillende eller lite tilfredsstillende. Jappa og Landvik har tilsvarende som Fjære barneskole en del respondenter som svarer ikke tilfredsstillende eller lite tilfredsstillende. Når det kommer til Langemyr skole er det høy andel respondenter som opplever samarbeidet tilfredsstillende og ingen respondenter opplever samarbeidet som ikke tilfredsstillende eller lite tilfredsstillende.

Foresatte ble også spurt om de opplever at skolen informerer dem som foresatte om skolens arbeid knyttet til forebygging og avdekking av mobbing, herunder informasjon omkring rettigheter og/eller fremgangsmåte dersom deres barn opplever krenkelser/mobbing i skolehverdagen. Dette er et spørsmål vi har stilt for å gi et bilde av hvordan foresatte opplever at skolen forvalter sin plikt sett i lys av informasjonsplikten.

I hvilken grad opplever du at skolen informerer deg som foresatt om skolens arbeid knyttet til forebygging og avdekking av mobbing og krenkelser blant elever? Herunder informasjon omkring rettigheter og/eller fremgangsmåte dersom ditt barn opplever krenkelser/mobbing i skolehverdagen (N=1257):



Når man stilte tilsvarende spørsmål til foresatte i Arendal fikk man følgende resultat;

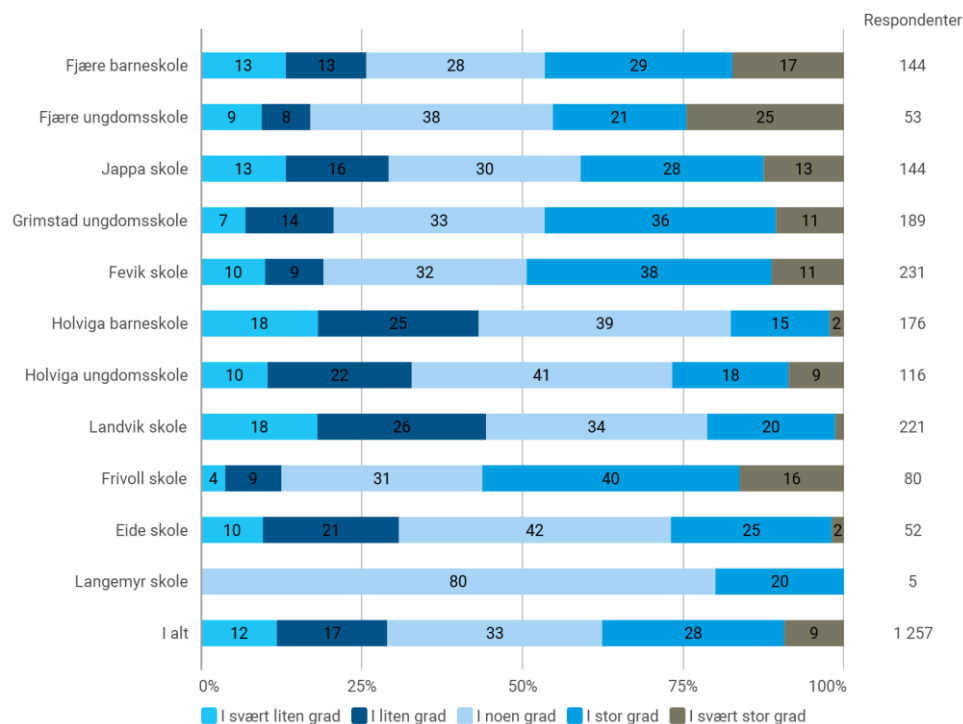


Den prosentvise fordelingen skiller seg ikke noe vesentlig når man sammenligner Grimstad- og Arendalsskolene, men det er noe lavere andel (3 %) i Arendal som i svært liten eller i liten grad opplever at skolen i tilstrekkelig grad informerer.

Går man nærmere inn på tallene til Grimstad er det enkelte forhold som kan kommenteres. Når 12 % av de foresatte svarer i svært liten grad og 17 % svarer i liten grad er det grunnlag for å knytte en viss bekymring til i hvilken grad skolen ivaretar sin informasjonsplikt. Dette mener vi sett i lys av at loven ble innført helt tilbake i 2017 og at det for skoleeier er en lovpålagt plikt å sikre at det gis informasjon. Hadde tallene vært noe lavere kunne dette vært forklart med eksempelvis manglende deltakelse på foreldremøter eller manglende interesse for å søke denne type informasjon. En mulig forklaring på tallene er at man som foresatt har større grad av interesse å gå nærmere inn i informasjon når man har et behov for dette, eksempelvis når man faktisk opplever at sitt barn blir krenket og/eller mobbet, men det er ingen unnskyldning når man må legge til at skolen har en plikt til å gi informasjonen.

Når nær 3 av 10 respondenter i liten grad er kjent med rettigheter og fremgangsmåte ved mobbing og/eller krenkelser er det nærliggende å se nærmere på om dette kan forklares med vesentlige tendenser på enkeltskoler.

I hvilken grad opplever du at skolen informerer deg som foresatt om skolens arbeid knyttet til forebygging og avdekking av mobbing og krenkelser blant elever? Herunder informasjon omkring rettigheter og/eller fremgangsmåte dersom ditt barn opplever krenkelser/mobbing i skolehverdagen (N=1257). Fordelt per skole;



Umiddelbart er det ingen store indikasjoner på at det skal være noen av skolene som har hatt grunnleggende mangler i sitt informasjonsarbeid, men det er samtidig interessant at noen skoler har både høy oppslutning omkring foresattes opplevelser både når det kommer til i svært stor grad og i svært liten grad. Dette er motsetningsforhold som skaper usikkerhet omkring det systematiske arbeidet på informasjonsområdet. Det er enkelte skoler som eksempelvis Holviga barneskole og Landvik skole som det ser ut til å foreligge et potensiale for noe mer innsats knyttet til ivaretagelse av informasjonsplikten. Ser man resultatene ved Jappa og Fjære opp mot den informasjon vi har fått i intervjuer med rektorer så fremstår det noe underlig at så lenge informasjon gis jevnlig på foreldremøter så er det på tross av dette såpass mange som i liten eller svært liten grad er kjent med rettigheter og/eller fremgangsmåte hvis man opplever at barnet blir mobbet eller krenket.

Så godt som alle skolene er representert i foresattes utfyllende kommentarer om kommunikasjon mellom skole og hjem.²³ Flere foresatte etterlyser mer informasjon, og at dette i større grad kan gis på foreldremøter. Det som etterlyses av de foresatte er generell informasjon om hvordan skolen arbeider med temaet mobbing, og skolens fokus på dette. Flere av de foresatte påpeker at det har vært lite informasjon på foreldremøter/allmøter, og at informasjonsarbeidet kan bli bedre. Dette underbygger for øvrig de resultater som synliggjøres i spørsmålet som er drøftet ovenfor. Noen poengterer også at skolen kan bli tydeligere på hva som er skolens ansvar, og hva som er foreldres. Det som er interessant i denne sammenheng er at flere av de ansatte i spørreundersøkelsen rettet mot dem, peker på samme problemstilling.

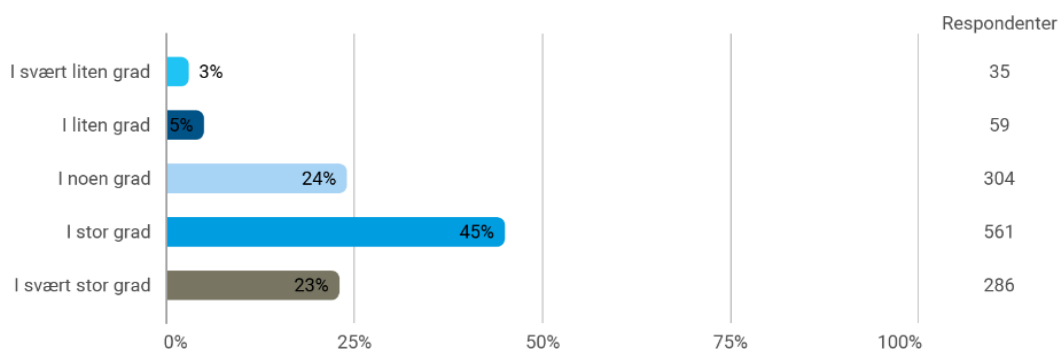
²³ Langemyr skole ikke representert

Enkelte av respondentene viser til at det er sentralt med god tilrettelegging for samarbeid mellom skole og hjem. Barns medvirkning er noe flere av de foresatte peker på i denne sammenheng.

Foresatte ønsker å bli informert om hendelser og risikoer på skolen. Flere foresatte trekker frem at skolen kan bli bedre til å gi informasjon om pågående tilfeller av mobbing og krenkelser. Det påpekes at man ikke har fått informasjon om tilfeller av mobbing før det har gått en viss tid, og at det i ettertid kommer frem at det har vært et problem i lengre tid. Dette gjelder både for foresatte med elever som blir mobbet og som mobber. Et ønske om større åpenhet fra skolen er gjentakende.

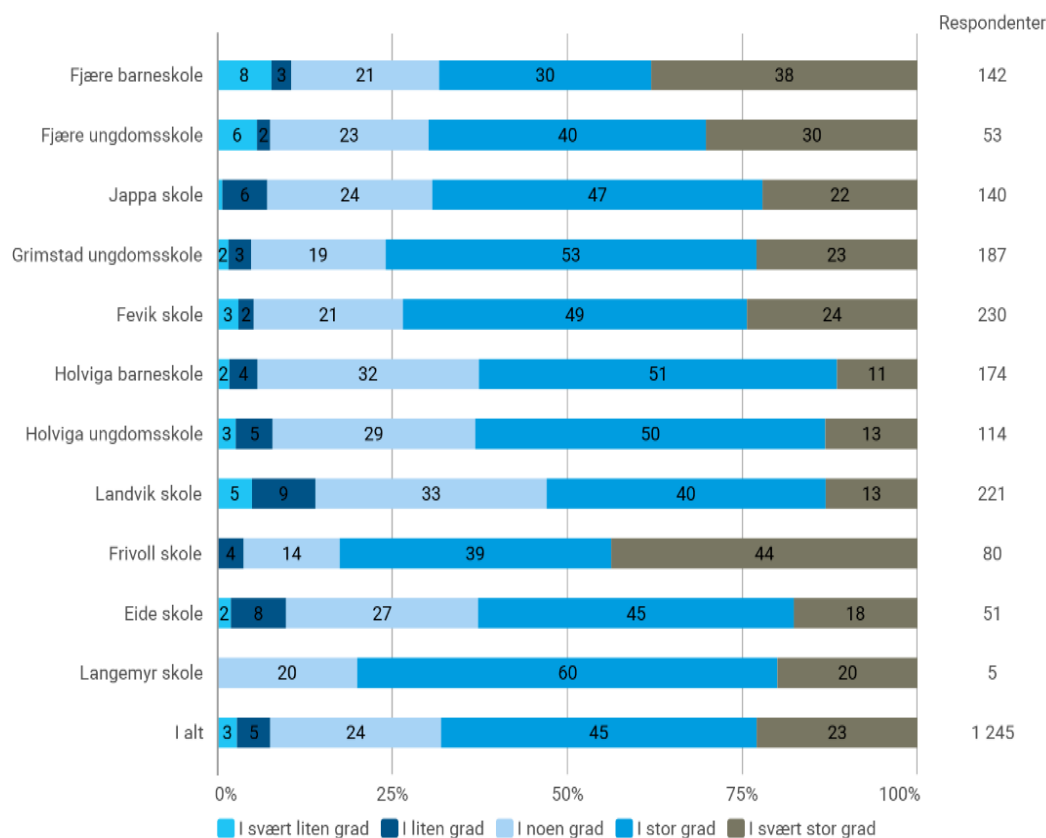
I forlengelsen av ovennevnte spørsmål stilte vi spørsmål om foresatte opplever at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø og at det stimuleres til elevenes trivsel. I dette spørsmålet er det en vesentlig større grad av positive opplevelser blant de foresatte.

Opplever du at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø og at det stimuleres til elevenes trivsel (N=1245):



Sett i lys av at det var nær 3 av 10 respondenter som i svært liten eller liten grad opplever tilstrekkelig god informasjon vedrørende rettigheter og fremgangsmåte ved mobbing og/eller krenkelser, er det langt flere som opplever å ha positivt bilde av skolens arbeid med å skape et godt skolemiljø og gi elevene trivsel. Det kan synes som om skolene i Grimstad i større grad har lyktes med å informere og gi et bilde av hvordan man jobber med skolemiljø og trivsel enn hvilke rettigheter man har. Dette kan forklares som tidligere nevnt med at muligens ikke alle foresatte søker informasjon om rettigheter ved mobbing og/eller krenkelser av barn i motsetning til den interesse man kan ha av skolens arbeid for å sikre et godt skolemiljø. Det kan også være en sammenheng mellom hva skolen informerer utad og at arbeidet med skolemiljø kan ha et større fokus i en slik sammenheng enn hvilke rettigheter foresatte har. Informasjon om arbeidet med skolemiljø kan antas å ha større allmenn interesse blant foresatte enn rettigheter ved opplevelse av at barn mobbes som i mindre grad gjelder alle foresatte.

Opplever du at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø og at det stimuleres til elevenes trivsel (N=1245)



Brutt ned på skole kan det foreligge indikasjoner på at Langemyr og Frivoll skole på en god måte har lyktes med å gi foresatte et godt inntrykk av arbeidet med å skape et godt skolemiljø. Landvik skole skiller seg ut ved at 14 % av de foresatte i svært liten eller i liten grad opplever at skolen jobber med å skape et godt skolemiljø. Nok en gang skiller Fjære barneskole seg ut ved at de har god oppslutning omkring foresatte som har en opplevelse av at skolen i svært stor grad jobber for et skolemiljø, samtidig som det er en relativt høy andel foresatte som i svært liten eller i liten grad opplever det samme.

Informasjon om råd og utvalg

På hjemmesidene til hver enkelt skole ligger en lenke til «råd og utvalg», og her finnes en oversikt over hvem som sitter i elevrådet. Noen skoler har også egne (eller felles) retningslinjer for elevrådet. Saksliste til møtene finner man ikke her.

I følge rutine er FAU et lovpålagt organ som er regulert i opplæringsloven § 11-4. FAU velges for to år. Informasjon om sammensetning av FAU skal legges på skolens hjemmeside sammen med referat fra møtene. Informasjon gis også via Visma-app og Its Learning, men dette har ikke revisjonen tilgang til å undersøke.

Grimstad kommune har på sine hjemmesider en felles side for «skole», og det ligger her en oversikt over «foreldreutvalg i grunnskolen». Her finnes en oversikt over lenker til den enkelte skoles FAU, hvor de fleste skolene har lagt ut referater fra møter i FAU. Vi har

gjennomgått disse referatene, for å se om det har blitt informert om skolens eller kommunens rutine/plan for psykososialt miljø, eller om det er gitt informasjon om opplæringsloven § 9A.

Referater fra samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget ligger ute på følgende skolars hjemmeside: Fevik skole, Eide skole, Fjære barneskole, Fjære ungdomsskole, Holviga ungdomsskole, Landvik skole og Langemyr skole.

Når det gjelder gjennomgangen av skolenes FAU-referater viser dette følgende resultat (grønt resultat betyr at skolen har orientert FAU om sitt arbeid. Rødt symbol betyr at det ikke foreligger referater hvor det fremgår at skolen har orientert FAU);

Skole	FAU-referater på hjemmesiden	Informasjon/plan om psykososialt miljø (referater)	Kommentar
Eide	✓	✓	
Fevik	✓	✗	
Fjære b.skole	✓	✓	
Fjære u.skole	✓	✓	
Frivoll	✓	✗	
Grimstad u.skole	✗	✗	Henviser til It's Learning
Holviga	✓	✓	
Holviga u.skole	✓	✓	
Jappa	✓	✓	
Landvik	✓	✓	
Langemyr	✗	✗	

Gjennomgangen baserer seg på de referatene som ligger på skolenes hjemmeside, hvor de fleste skolene har referater fra nyere tidsperiode. Flere skoler har også referater fra fire-fem år tilbake i tid. Etter gjennomgangen fremstår det ikke som at skolene har noe fast punkt eller rutine for informasjon omkring arbeidet med det psykososiale miljøet. Revisjonen understreker at også andre informasjonskanaler brukes i skolens arbeid, som it's learning, visma-app etc.

Gjennomgangen viser at det i FAU-møter ofte gis informasjon om arbeidet med det psykososiale miljøet på skolene i kommunen gjennom Grimstad KFU, Grimstad Kommunale Foreldreutvalg. KFU består av FAU-ene ved grunnskolene i Grimstadskolen, og styret velges ut i fra disse. Formålet til KFU er blant annet å representere Grimstadsskolenes FAU overfor administrasjon og politisk skoleledelse i kommunen. KFU skal konsentrere sin virksomhet om saker som berører et flertall av grunnskolene i kommunen.

4.2.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Ved de to undersøkte skolene oppleves det at arbeidet med informasjon på en tilfredsstillende måte ivaretas gjennom både digital så vel som muntlig informasjon på ulike arenaer som eksempelvis foreldremøter. Det som skaper en åpenbar usikkerhet omkring dette arbeidet er de resultater som fremgår av spørreundersøkelsen blant foresatte som viser at flere skoler har en relativt høy andel foresatte som ikke opplever å motta informasjon i tråd med skolens lovpålagte plikt. Vår vurdering er at Grimstad kommune ved flere skoler i større grad må sikre informasjonsplikten, også ved å holde FAU orientert om sitt systematiske arbeid.

Vår vurdering er at skolenes arbeid med å gi foresatte et bilde av skolenes arbeid med et godt skolemiljø og at det stimuleres til elevenes trivsel, i større grad har lyktes sett opp mot resultatene knyttet til informasjonsplikten om de lovpålagte rettighetene.

Plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø i Grimstad kommune fremhever eksplisitt FAU som en arena for det systematiske informasjonsarbeidet. Det fremstår derfor nærmest uforståelig for revisjonen at ikke de enkelte rektorer setter opp faste punkter til møtene med FAU om skolens arbeid knyttet til elevenes skolemiljø. Vår gjennomgang baserer seg på de siste fire års referater og vi merker oss at enkelte skoler som har fått grønt lys i vår gjennomgang ikke har informert om arbeidet med det psykososiale skolemiljø inneværende skoleår. Skal man lykkes med informasjonsarbeidet må det forventes at dette gjøres minimum en gang årlig når nytt FAU settes over sommeren.

Vi legger til grunn at samarbeidet mellom foresatte og skole er en viktig faktor for å lykkes med det systematiske arbeidet for å sikre et godt psykososialt skolemiljø. Samlet sett er det øyensynlig store mangler i det systematiske arbeidet med informasjon mellom skole og foresatte i Grimstad kommune. De forventninger skoleeier signaliserer gjennom plan og rutiner er i tråd med lovens krav, men det er ved flere skoler svikt i arbeidet med å forvalte dette ansvaret. Således er vår samlede vurdering at informasjonsarbeidet i Grimstadskolen i liten grad oppleves å være betryggende når det kommer til å gi foresatte informasjon om hvilke rettigheter og fremgangsmåte som gjelder hvis deres barn blir utsatt for mobbing eller krenkelser.

4.3 SKOLENES DOKUMENTASJONSKRAV

3) *Tilfredsstiller skolene dokumentasjonskravet knyttet til aktivitetsplikten? Og foreligger det dokumentasjon i enkeltsaker som oppfyller kravene etter opplæringslovens bestemmelser om innholdet i den skriftlige planen når det skal gjøres tiltak i en sak?*

I det følgende kapittel vil det redegjøres for skolens praktisering av aktivitetsplikten, spesielt knyttet til utarbeidelsen av aktivitetsplaner og rutiner når det faktisk oppstår mistriivsel eller mobbesituasjoner. Revisjonen vil se på utarbeidede rutiner tilknyttet aktivitetsplan og bruken av disse på den enkelte skole.

4.3.1 REVISJONSKRITERIER

Bestemmelsene i opplæringsloven § 9A-4, som trådte i kraft fra 1. august 2017, skjerper skolens plikt til å aktivt jobbe med elevenes psykososiale 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 nye endringer i oppl. § 9A-4 omhandler utøvelse av aktivitetsplikten som er gjeldende for *alle* som jobber på skolen, hensynet til elevenes subjektive opplevelse 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 har 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.²⁴

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

²⁴ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* Side 22

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 «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.²⁵ 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 noe konkret tidspunkt 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.²⁶ Det forutsettes videre at skolene selv finner egne løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje, innenfor rammene av loven.²⁷

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 skolen skal igangsette 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.²⁸

Opplæringsloven § 9A-4 ledd 4 regulerer skolenes 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 fra, hvor det er tilstrekkelig at en elev forteller om noe an 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 for det andre 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.²⁹

²⁵ *Ibid* side 23

²⁶ Utdanningsdirektoratet Rundskriv 3-2017

²⁷ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* side 24

²⁸ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* side 77, gjengitt i Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

²⁹ *Ibid* s. 25-26

I opplæringsloven § 9A-4 ledd 5 reguleres prinsippet om at det er elevens egen opplevelse av situasjonen skal 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.».

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.³⁰

Dokumentasjonskrav

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.³¹ 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.³²

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.³³ 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 12.³⁴ Hva som for øvrig ligger i egne tiltak, beror på faglig og konkret skjønnsvurdering i den enkelte sak. Utdanningsdirektoratet anbefaler utarbeidelse av en kombinasjon av kortsiktige

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

³¹ *Ibid* side 33

³² Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

³³ NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». side 240-241

³⁴ Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

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.³⁵

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.³⁶

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, møtoreferater, e-postkorrespondanse, loggbøker mv.³⁷

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.

³⁵ NOU 2015:2 s. 240 og Rt. 2012 s. 146, gjengitt i Utdanningsdirektoratet rundskriv 3-2017

³⁶ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* s. 79

³⁷ *Ibid* side 33-34

4.3.2 FAKTA

I følgende kapittel vil det redegjøres for skolenes praktisering av aktivitetsplikten, spesielt knyttet til utarbeidelsen av aktivitetsplaner og rutiner når det faktisk oppstår mistriksel eller mobbesituasjoner. Revisjonen har gjennomgått enkeltsaker/aktivitetsplaner. Utplukket utgjorde et omfang på totalt 28 aktivitetsplaner, 2-5 på hver skole. Spørreundersøkelsen vil også bli benyttet for å gi et bilde med foreldrenes opplevelse av skolesystemet knyttet til elevenes skolemiljø.

Nøkkeltall Grimstadskolen

Tabell 1 «Andel elever som opplever mobbing på skolen». Nasjonalt og Grimstad kommune, alle eierformer, Trinn 7

Elevundersøkelsen Prosent	2016-17 Nasjonalt	2016-17 Grimstad	2017-18 Nasjonalt	2017-18 Grimstad	2018-19 Nasjonalt	2018-19 Grimstad
Er du blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene?	5,1	3,1	5,6	7,0	4,7	5,9
Er du blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene?	3,2	0,7	3,8	1,3	3,1	1,0
Er du blitt mobbet digitalt (mobil, iPad, PC) de siste mnd.?	3,0	0,7	3,1	3,3	2,6	2,1

Samlet for alle skolene i Grimstad kommune, 7.trinn, er det 6,2 prosent som oppgir at de har opplevd mobbing på skolen for skoleåret 2018-19. Samlet for landet er det 7,0 prosent som i elevundersøkelsen oppgir at de blir mobbet på skolen i skoleåret 2018-19.

Tabell 2 «Andel elever som opplever mobbing på skolen». Grimstad kommune, alle eierformer, Trinn 10

Elevundersøkelsen Prosent	2016-17 Nasjonalt	2016-17 Grimstad	2017-18 Nasjonalt	2017-18 Grimstad	2018-19 Nasjonalt	2018-19 Grimstad
Er du blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene?	5,1	4,1	5,6	8,0	4,7	8,9
Er du blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene?	3,1	1,5	3,8	2,0	3,1	3,8
Er du blitt mobbet digitalt (mobil, iPad, PC) de siste månedene?	3,0	2,2	3,1	3,0	2,6	5,5

Samlet for 10. trinn for alle skolene i Grimstad kommune, er det 10,9 prosent som oppgir at de har opplevd mobbing på skolen for skoleåret 2018-19. Samlet for landet er det 7,1 prosent som i elevundersøkelsen som oppgir at de blir mobbet på skolen i skoleåret 2018-19.

Aktivitetsplikten i praksis

Da de nye bestemmelsene i opplæringsloven kom, var det etter det revisjonen kjenner til, et ønske fra samtlige rektorer at kommunen hadde et felles plattform for hvordan man skulle følge lovens krav. Administrasjonen gikk da inn for å lage en felles rutinehåndbok, men med muligheter for tilpasninger på den enkelte skole, basert på lokale forhold. Rutinehåndboken skulle være et slags «skjelett», men det skulle være opp til den enkelte skole hvordan de håndterte enkelte situasjoner. Utformingen av det forebyggende arbeidet er også i stor grad lagt til den enkelte skole.

Revisjonen har hatt samtaler med to rektorer ved Grimstadskolen. På den ene skolen har de, med utgangspunkt i den sentrale planen, laget en egen plan – som et konkret oppslagsverk. Dette er en punktvis handlingsplan for de ansatte ved skolen. Den andre skolen har også tatt utgangspunkt i kommunens felles plan, men laget sine lokale tilpasninger og utarbeidet en skolemiljøplan. Skolemiljøplanen beskriver blant annet skolens fokusområder.

Kommunen avholder jevnlig rektormøter, hvor annethvert møte har et 9A-tema. Skolene møter med hele sitt lederteam på disse møtene, da kommunen har funnet dette mest hensiktsmessig ift læring og implementering. Hvordan arbeidet videre gjøres konkret på den enkelte skole, vil være opp til rektor/lederteam. I henhold til tilbakemelding fra administrasjonen, har revisjonen fått informasjon om at det er skoleeier som utarbeider rammeverket og opplæringsmateriellet knyttet til dette arbeidet.

Plikt til å følge med

Plikten til å følge med på hva som skjer på skolen gripe inn hvis man ser krenkelser, er beskrevet i Grimstad kommunes «Plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø». Her kommer det blant annet frem at denne plikten gjelder for alle som regelmessig arbeider på skolen og har kontakt med elevene.

I elevundersøkelsen har elevene mulighet til å svare på hvor mobbingen foregikk, og her svarer flesteparten at dette skjedde i skolegården.

Tabell 3 – Hvor mobbingen skjedde

Hvor skjedde mobbingen	Andel av de som er mobbet
I klasserommet	39,4%
I korridoren	31,4%
I skolegården	45,5%
På do	7,5%
I garderobene/ dusjen	14,2%
Kantina	12,6%

Annet sted på skolen	31,4%
På skoleveien	17,3%

Rektorene revisjonen har snakket med, forteller om et stort fokus på pliktene skolen har etter 9A. En rektor forteller at de blant annet ønsker å følge ekstra nøye med i situasjoner det kan være sårbart for elevene; for eksempel i «overgangssituasjoner» som i garderobes osv. Den andre rektoren forteller at man bruker Læringscenterets hefte om hvordan skolen skal jobbe med aktivitetsplikten. Skolen har ifølge rektor blant annet blitt bedre på å gjøre et bedre undersøkelsesarbeid når det kommer inn bekymringsmeldinger.

Rektorene revisjonen har snakket med, forteller at det er en utbredt forståelse blant de ansatte på skolen. De eneste på skolene som ikke har deltatt i kurs og informasjon om tema er vaktmestere og renholdere.

Plikt til å gripe inn

Skolens nulltoleranse mot mobbing er forankret i opplæringsloven, og beskrives også i Grimstad kommunes plan og rutine for elevenes psykososiale skolemiljø:

Hvis du som ansatt i skolen overhører for eksempel hatytringer eller observerer mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking, skal du gripe inn umiddelbart og stoppe situasjonen.

Det er også beskrevet på kommunens hjemmeside at alle som jobber på skolen har plikt til å gripe inn, og gjøre noe hvis de tror at en elev ikke har det bra på skolen.

Den ene rektoren revisjonen snakket med forteller at de også gjennomfører såkalte «stopp samtaler», for å få stoppet uønsket adferd med en gang det skjer.

Varslingsplikten

Ifølge skolefaglig rådgiver skal felles rutine for psykososialt miljø omhandle varslingsplikten, men det skal være opp til den enkelte skole om, og hvordan de ville ha en egen varslingskanal. Skolene skal varsle i henhold til fastsatt rutine i plan og rutine for elevenes psykososiale skolemiljø.

I felles rutine for Grimstadskolen beskrives varslingsplikten til å gjelde for alle som jobber ved skolen, og at det skal meldes til rektor. Rektor kan delegere oppgaven om å ta imot varslinger, men ikke ansvaret.

Rektorene forteller revisjonen at de, etter har fått inn melding, følger aktivitetsplikten i loven, gjennom å undersøke for så å eventuelle sette i gang tiltak. Den ene rektoren forteller at skolen har verktøy som «Spekter» og «Obs-runde» man kan bruke både før og etter varsling.

Rektorene forteller at det har vært et arbeid med å finne terskelen for varsling. utfordringen kunne være at det på noe på den ene siden det ikke varsles i det hele tatt, mens det på den

andre siden varsles på alt. Ved at man har hatt veiledning og samtaler om dette, er det nå en mer felles forståelse av hva som skal varsles.

Undersøkelsesplikten

I felles rutine for Grimstadskolen beskrives undersøkelsesplikten på følgende måte:

Hvis noen som jobber i skolen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt, skal de undersøke saken med en gang. Undersøkelse i denne sammenheng handler om å få bekreftet eller avkreftet mistanke (for eksempel snakke med dem det gjelder). Hvis du etter en slik undersøkelse ikke får avkreftet mistanke om at det for eksempel har skjedd en krenkelse, har du varslingsplikt.

Rutinen fremhever at det ikke skal skaffes frem bevis, eller vurdere bevis for eller mot at eleven har blitt krenket. Formålet med undersøkelsen er å få frem fakta om situasjonen og hva som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet.

Den ene rektoren revisjonen snakker med, forteller at skolen, etter å ha hatt opplæring om tema på skolen, blant annet blitt bedre på å gjøre et bedre undersøkelsesarbeid når det kommer inn bekymringsmeldinger.

Plikt til å sette inn egnede tiltak

Felles rutine for Grimstadskolen legger til grunn at det alltid er elevens egen opplevelse av at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø som utløser tiltaksplikten; *Det er skolens ansvar å fange opp at elevene sier fra om at de ikke har det bra på skolen.*

Ifølge fellesrutinen, er aktivitetsplanen en skriftlig plan som skolen må lage i det de får vite at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier fra.

Ifølge skolefaglig rådgiver er det utarbeidet en mal/standardtekst for aktivitetsplan, og at denne ligger i Public 360, som skal brukes av alle skolene. Hvordan disse aktivitetsplanene skal utarbeides, skal ifølge skolefaglig rådgiver opp som et tema på kommende rektormøte.

Bruk av aktivitetsplaner

Rektorene revisjonen har snakket med, forteller at de bruker 360, og malene som er utarbeidet av administrasjonen for aktivitetsplaner. Det kommer frem i samtalene at det ikke alltid utarbeides aktivitetsplaner; dette vurderes fra sak til sak. Det fortelles også om foreldre som ikke ønsker at det utarbeides aktivitetsplan, men at saken skal løses på en annen måte.

Etter det revisjonen får opplyst, utarbeides det ingen oversikt over totalt antall aktivitetsplaner fra skolene i kommunen. Skolefaglig rådgiver opplyser til revisjonen at dette skal være mulig gjennom systemet 310.no, men at dette ikke er gjort. Skolefaglig rådgiver uttrykker at det kunne være ønskelig med en slik oversikt, og at man også ønsker en oversikt over hvor lang tid slike saker tar. Det er ikke gjennomført en egen, felles elevundersøkelse for elevene i Grimstadskolen. Administrasjonen forteller revisjonen at de får et inntrykk fra rektorene at det

nå er veldig mange saker, noe administrasjonen forklarer som et mulig resultat av de nye lovbestemmelsene, nye maler og mer fokus generelt på tema.

Revisjonen viser her til innhentet tall fra elevundersøkelsen, i rapportens kapittel om nøkkeltall, som viser de samlede resultater for skolene i Grimstad kommune, 7. og 10. trinn.

Tall fra elevundersøkelsen, når det gjelder mobbing på hver enkelt skole, kan ikke vises hvis 1-4 har svart at de opplever mobbing på skolen. Tall fra Eide skole, Frivoll skole, Fjære barneskole, Jappa barneskole, Holviga barneskole kan derfor ikke vises (7. klassetrinn skoleåret 17/18 og 18/19). På Fevik skole i skoleåret 2017-18 7. trinn er andelen som opplever mobbing på skolen 2-3 ganger i måneden 11,7 %. for Landvik skole er andelen 17,2 %. For 10.klasse skoleåret 2018/19 viser undersøkelsen følgende: Fjære ungdomsskole 14,3 %, Grimstad ungdomsskole 7,6 %, For Holviga ungdomsskole skoleåret 2017-18 er andelen elever som rapporterte mobbing 11,3 %

Revisjonen ønsket i sitt arbeid både en gjennomgang og en oversikt over antall aktivitetsplaner i kommunen. Dette også for å eventuelt se på antall aktivitetsplaner sammenlignet med svar fra elevundersøkelsen og revisjonens spørreundersøkelse. Det viste seg vanskelig, både å få en oversikt over antall aktivitetsplaner, men også å få tilgang til utvalgte aktivitetsplaner. For å se en aktivitetsplan i Public 360 det må gis tilgang fra de som har tilgang i administrasjonen, i den enkelte sak. Det var altså ikke mulig for revisjonen å gå inn i Public 360 for å finne, samlet eller enkeltvis, aktivitetsplaner. Skolefaglig rådgiver sier selv at dette viser at arbeidet med arkivering ikke er helt i mål.

I et møte med revisjonen gikk skolefaglig rådgiver inn i Public 360 for å finne noen utvalgte aktivitetsplaner, og hadde kun tilgang til enkelte saker. Vi så her eksempel på at sak er opprettet i Public 360, men at det ikke var utarbeidet en aktivitetsplan.

Administrasjonen er tydelige på at de er i et implementeringsarbeid med 9A, og at man gjør dette arbeidet skrittvis. Neste rektormøte skal ifølge skolefaglig rådgiver «hvordan lage nye aktivitetsplaner». Det er planlagt å justere malene, eller «standardtekstene». Skolefaglig rådgiver fremhever at man må vise til hva som er formålet med tiltaket, og hva som ligger bak, ikke bare ha en oppramsing av ulike tiltak.

Revisjonen får også opplyst at kommunen i sitt arbeid med arkivering har hatt en arbeidsgruppe på dette, hvor blant annet toppledelsen og AKST har deltatt. Arkivering har vist seg utfordrende, særlig når det gjelder hva som skal arkiveres og hvor, men også problemstillinger i forhold til personopplysninger og «elevmapper».

Gjennomgang av aktivitetsplaner

Ved revisjonens gjennomgang av enkeltsaker ved 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*

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. Gjennomgangen har også hatt til hensikt å se nærmere på de tendenser beskrevet av beredskapsteamet og fylkesmann, om at en ser at tiltakene ofte ikke er konkrete nok.

Under punktene (jf. oppl. § 9A-4 ledd 6), ligger vurderingen om lovkravene tydelig har kommet frem i de utarbeidede aktivitetsplanene. Eksempelvis må punkt a) beskrive nærmere hva elevens problem/situasjon faktisk er. Det er også sett etter faktisk oppgitt tidspunkt for gjennomføring av tiltak etter punkt c), at planen oppgir hvem som skal gjennomføre tiltakene (kontaktlærer, rektor, etc.), og om det er oppgitt et konkret tidspunkt for evaluering av hvorvidt tiltakene har fungert eller ikke, jf. punkt e). Av hensyn til taushetsplikt, vil det ikke presenteres noen form for detaljert informasjon eller egenskaper rundt sakene revisjonen har sett på, i fare for at de kan bli identifisert.

Revisjonen har valgt å utarbeide et skjema som viser hvorvidt vi mener kravene i loven totalt sett fremkommer klart og tydelig i de aktivitetsplaner og saker som er gjennomgått. Der det i tabellen er markert gult, betyr dette at revisjonen mener én eller flere av de gjennomgåtte planene er noe uklare på det respektive kriteriet i § 9A-4. Grønn markering av rubrikk betyr at alle sakene revisjonen gjennomgikk oppfylte kravet i § 9A-4 på en tydelig og klar måte. Rød markering innebærer at flertallet av enkeltsakene revisjonen har gjennomgått, ikke tilfredsstillende kravet i opplæringsloven. Ingen av skolene ble i denne gjennomgangen markert med rødt.

Tabell 4 gjennomgåtte aktivitetsplaner del 2

Opplæringsloven § 9A-4	Hva slags <i>problem</i> skal tiltakene løse	<i>Hva slags tiltak</i> har skolen planlagt	Når skal tiltakene gjennomføres	<i>Hvem</i> er ansvarlig for gjennomføringen	Når skal tiltakene <i>evalueres</i>
Eide skole					
Fevik skole					
Fjære ungd. skole					
Fjære barneskole					
Frivoll skole					
Grimstad u.skole					
Holviga b.skole					
Holviga u. skole					

Jappa skole					
Landvik skole					
Langemyr skole*					

*Planer fra Langemyr skole er her unntatt på grunnlag av hensynet til personvern.

Alle aktivitetsplanene revisjonen fikk av Grimstad kommune, følger malen. Alle aktivitetsplanene gir informasjon over hvem det gjelder, hva som er grunnlag for utarbeidelse av planen, og hvilke undersøkelser som har blitt gjort. Malens punkt for «plan for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø» inneholder igjen punktene *planlagte tiltak, tidspunkt for gjennomføring, ansvarlig for gjennomføringen, tidspunkt for evaluering, konklusjon etter evaluering*. Disse punktene er i hovedsak fylt ut i de gjennomgåtte aktivitetsplanene. Denne såkalte «aktiv plan» viser en oversikt over planlagte tiltak, og status på disse.

De fleste alle aktivitetsplanene er også fylt inn når det gjelder «konklusjon etter evaluering». Planen inneholder i tillegg beskrivelser av hva som er gjort i undersøkelsesfasen, og samtaler som er gjennomført med aktuelle parter.

De fleste har også konkrete tiltak, hvor eleven for eksempel skal bytte gruppe, avtalte møtetidspunkt med for eksempel miljøarbeider eller lignende. Det er kun enkelte planer som beskriver lite konkrete tiltak, som at «skolen skal følge med», eller at «alle lærerne» er oppgitt som ansvarlige.

Det fremstår etter gjennomgangen som at skolene i stor grad bruker aktivitetsplanene som et flytende arbeidsskjema, som blir oppdatert underveis i prosessen. Det er under evalueringspunktet at noen av planene mangler konkrete tidspunkt for evaluering, for eksempel beskrives det at man skal gjøre evaluering underveis. Noen av aktivitetsplanene er ufullstendige ved at skolen i har unnlatt å fylle inn tidspunkt for evaluering.

4.3.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Loven oppstiller et dokumentasjonskrav til hvordan skolen jobber med det psykososiale miljøet, oppdelt i delkrav. Grimstad kommune har en felles rutinebeskrivelse, som beskriver kommunens plan og rutiner for aktivitetsplikten, inndelt etter delkravene. Kommunen har således oppfylt dokumentasjonsplikten etter lovens §9 A-4 1. til 5. ledd.

Det er opp til den enkelte skole hvordan de konkret vil jobbe med aktivitetsplikten. Skolene har forskjellige utgangspunkt, og tar i bruk ulike tilnæringsmetoder i forbindelse med plikten til å følge med, gripe inn, varsle og igangsetting av tiltak. Revisjonen har ikke undersøkt den enkelte skoles praksis når det gjelder dette, men legger til grunn at det ved de to skolene vi har gjennomført intervjuer ved, er et gjennomgående fokus på dette. Kommunikasjon og samarbeid om felles rutiner på skolen gir en felles forståelse av utfordringene og fungerende tiltak.

Det er utarbeidet en felles mal for aktivitetsplaner for alle skolene, som etter revisjonens vurdering dekker lovens krav for innhold i en aktivitetsplan. Revisjonen vurderer således at malen er et godt utgangspunkt for å lage tilfredsstillende planer. Slik revisjonen ser det, er malen detaljert og omfattende da planen er delt inn i flere punkter som er direkte i tråd med loven. Revisjonen opplever derfor at dette gir et godt utgangspunkt for å utarbeidede planer, da situasjonen i stor grad blir gjennomgått i detalj med tydelig fokus på hvilke tiltak som er ment å løse situasjonen.

Revisjonens gjennomgang av et utplukk av aktivitetsplaner viser at aktivitetsplanene i all hovedsak er fylt ut etter lovens krav, men at det er noen forbedringspunkter i enkelte av planene, særlig på ansvar for gjennomføring og evaluering av tiltakene. At «alle skal følge med», eller at ansvaret for gjennomføringen er lagt til «alle på skolen» er ikke tilfredsstillende etter Udirs retningslinjer. For å få ønsket effekt av tiltak som er satt i verk, er man avhengig av god oppfølging gjennom ansvarsfordeling og konkret evaluering.

5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALING

Når det gjelder de kommunale barnehagene i Grimstad kommune gis det, basert på intervjuer og dokumentasjon fremlagt av barnehageledere, et inntrykk av at det er tilstrekkelig fokus på innsats i tråd med kommunedelplan når det kommer til arbeidet med mobbing og krenkelser. Det som imidlertid gjør det vanskelig å kunne gjøre en vurdering av dette arbeidet er den manglende oppfølgingen fra sektorledelse da det i liten grad foreligger dokumentasjon som kan si noe om måloppnåelse og status for dette arbeidet. Det er på dette grunnlag vi peker på at det må legges til rette for at det gjennomføres jevnlig møter mellom sektorledelse og enhetsledere for barnehage i Grimstad kommune. En slik arena vil også legge til rette for rapportering på det arbeidet som gjøres, samt utveksling og overføring av beste praksis. Vi finner det lite tilfredsstillende at det foreligger konkrete tilbakemeldinger på at samarbeidet mellom flere barnehager og skoler ikke fungerer når det kommer til overføring av dokumentasjon og kompetanse omkring barn som skal starte på skolene.

Skoleeier har etter revisjonens oppfatning dannet et solid fundament for det systematiske i arbeidet ved Grimstadskolene gjennom plan og rutiner for det psykososiale skolemiljø. Vi har ikke gjennomgått dokumentasjonen i detalj og kan heller ikke ta stilling til hvordan denne er utformet for hver enkelt skole da det finnes lokale tilpasninger, men vår vurdering er at dette rammeverket på en god måte gir et utgangspunkt som skolene kan gjøre nytte av. Det at skoleeier har arbeidet så bredt som de har gjort med rammeverket hvor ansatte og elever har blitt involvert, gir rammeverket en bred forankring. Basert på de tilbakemeldinger som har kommet gjennom de respektive spørreundersøkelser kan det synes som det foreligger utfordringer knyttet til implementering av planen blant de ansatte i Grimstadskolen. Det er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende at noen er kjent med planen, andre ikke, så lenge vi snakker om ansatte på samme skole.

De undersøkelser vi har gjennomført ved utvalgte skoler viser at det foreligger en god bevissthet omkring rutiner og behovet for å gi de ansatte kompetanse på området. Det er også hentet inn eksterne ressurser for å sikre forholdet til ansattes kompetanse. Det er vår vurdering at dette er hensiktsmessig for å sikre lovens krav, men at skolene selv på sikt må ha tilstrekkelige rutiner og ressurser for å sikre et tilfredsstillende systematisk arbeid med tematikken. Ser man intervjuer i sammenheng med øvrig metode for datainnhenting blant de ansatte er det indikasjoner på at skolene hver for seg har jobbet på en ulik måte med kompetansebygging blant ansatte. Ved de skolene vi har gjennomført nærmere undersøkelser med det systematiske arbeidet kan det synes som at man har lyktes med å etablere tilfredsstillende kompetanse. Legger man til grunn at alle skal ha tilfredsstillende kompetanse omkring lovens krav for å sikre overholdelse av loven er det enkelte skoler som etter vår vurdering har en vei å gå for å oppnå dette. Når det kommer til å sette kompetanse i lys av det forebyggende arbeid er det særdeles viktig at skolene har et gjennomgående fokus på at alle ansatte skal ha lik kompetanse. I dette perspektivet opplever vi at oppvekstsjef har et riktig fokus, og vår vurdering er at en hensiktsmessig tilnærming er å jobbe etter et prinsipp om at alle øyne i skolen er like viktige i det forebyggende arbeidet. Det kan for revisjonen synes at enkelte kan ha en utfordring på dette området.

Etter vår vurdering står kommunen ovenfor viktige evalueringsprosesser knyttet til både hvordan implementeringen av rutiner har vært så vel som hvordan disse fungerer i det daglige ved skolene. Denne prosessen bør etter revisjonens vurdering også ta inn over seg de forhold ansatte har utdypet knyttet til spørreundersøkelsen. Sentralt står da hensynet til ressursbruk og hvordan ansatte kan oppleve å ha sine rettigheter sett opp mot anklager om krenkelser eller hvor de selv blir krenket. Generelt bør det etter vår vurdering ikke foreligge opplevelser fra ansatte om at det kan være vanskelig å snakke om svikt i oppfølgingen av saker etter opplæringsloven § 9A-4, eller det å si i fra generelt til leder eller øvrige ved skolen. Når det i undersøkelsen fremgår at det er såpass mange som opplever dette er det grunn til å se nærmere både på hvordan man legger opp evaluering av saker etter opplæringsloven §9A-4 og hvordan ledere formidler viktigheten av åpenhet i kommunikasjonen med sine ansatte. Etter vår vurdering er det flere forhold som peker på at det i større grad kan gjennomføres løpende evalueringer spesielt med hensyn til de tilfeller hvor ansatte har opplevd svikt i håndteringen av saker og opplever at det er vanskelig å si ifra om dette. Gode rammer for evaluering og åpenhet for at alle kan få gi uttrykk for sine meninger er avgjørende for å lykkes med dette arbeidet. Når det kommer til de frittstående årlige evalueringer er det etter vår vurdering helt avgjørende at kommunen sikrer en solid prosess omkring dette arbeidet. Det begrunner vi med at det foreligger klare indikasjoner fra de foresatte at det foreligger rom for forbedring på flere områder. De erfaringer elever har gjort seg vil også være verdifulle for evalueringsprosesser man skal gjennom, både når det gjelder rutiner så vel som praksis.

Evaluering er også nærliggende å peke på når det kommer til barnehageområdet, hvor både overgang mellom barnehage og skole, men også administrasjonens oppfølging av de kommunale barnehagenes satsningsområder bør få større oppmerksomhet.

Revisjonens gjennomgang av et utplukk av aktivitetsplaner viser at aktivitetsplanene i all hovedsak er fylt ut etter lovens krav, men at det er noen forbedringspunkter i enkelte av planene, særlig på ansvar for gjennomføring og evaluering av tiltakene. At «alle skal følge med», eller at ansvaret for gjennomføringen er lagt til «alle på skolen» er ikke tilfredsstillende etter Udirs retningslinjer. For å få ønsket effekt av tiltak som er satt i verk, er man avhengig av god oppfølging gjennom ansvarsfordeling og konkret evaluering.

Når det kommer til en generell vurdering av skoleområdet kan det oppleves som at Grimstad kommune er noe sent ute med det arbeidet de gjennomfører knyttet til implementering av plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø. Det oppleves lite tilfredsstillende at det samlet sett foreligger en del indikasjoner på at både implementering og det systematiske arbeidet felles for skolene fremdeles pågår nær to år etter at loven trådte i kraft.

En samlet vurdering for både barnehage og skole er at det pågår mye godt arbeid lokalt både for å sikre overholdelse av lover og regler hvor også spesielt skoleeier arbeider aktivt for å sikre gode rammebetingelser for at man skal lykkes med dette arbeidet. Det som imidlertid står sentralt og som er helt avgjørende for hvordan Grimstad kommune skal lykkes med det

videre arbeidet er evnen til å legge til rette for, gjennomføre og ta lærdom av de evalueringsprosesser som anses å måtte være nært forestående.

Våre anbefalinger er at:

- Grimstad kommune vurderer om det er behov for å iverksette tiltak i forhold til å sikre en god overgang mellom barnehage og skole
- Grimstad kommune i tilstrekkelig grad sikrer at plan og rutiner for det psykososiale skolemiljø gjøres kjent blant alle ansatte i skolen
- Grimstad kommune gjennomfører evalueringsprosesser med bred involvering på både barnehage- og skoleområdet knyttet til det psykososiale miljøet
- Grimstad kommune vurderer om det er behov for å sette inn tiltak for å sikre at det oppleves som trygt for alle å si ifra om svikt knyttet til saker etter opplæringslovens kapittel 9A
- Grimstad kommune iverksetter tiltak for å sikre at skolens informasjonsplikt ivaretas i FAU og foreldremøter, i tråd med kommunens egne rutiner

5.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Forvaltningsrapporten fremstår som grundig og faktabasert, og rådmannen har med interesse lest rapporten. Den vil være et nyttig redskap i videre oppfølging av arbeidet med psykososialt miljø i skole og barnehage.

Oppvekstsektoren har ny toppledelse, og det har også vært flere rektorskifter ved skolene de siste tre årene. Det vil i slike perioder være særlig krevende å holde stø kurs i implementeringsarbeidet, og rapporten gir sektoren og rådmannen en god oversikt hvordan skole og barnehage arbeider med psykososialt miljø. Rådmannen er bekymret over funn som indikerer at nesten halvparten av våre ansatte er lite eller dårlig kjent med rammene til arbeidet med psykososialt lek- og læringsmiljø og vil vurdere om det pågående arbeidet er tilstrekkelig. Vi vil se på om overgangen mellom barnehage og skole ivaretas godt nok gjennom gode rutiner for samarbeid, vi vil se på system for evaluering og hvordan vi kan sikre et trygt yringsklima for barn og unge.

Sektoren er allerede i gang med tiltakene som forvaltningsrevisjon peker på. Det jobbes mye med implementering av planer og rutiner i barnehage- og skolene i Grimstad. Sektoren er i gang med kompetanseløft og tiltak for å sikre god informasjon til ansatte og foresatte. Skolen i Grimstad vil fortsette å jobbe grundig med implementeringen av kap. 9A i opplæringsloven. Vi som skoleeiere er opptatt av at dette skal være et kontinuerlig arbeid for Grimstadskolene i årene fremover.

Dyktige og dedikerte ansatte og ledere har stort fokus på kvalitet og kvalitetsarbeid på alle nivå i våre barnehager og skoler slik at barn i Grimstad skal oppleve et godt psykososialt miljø, mestring og læring i skole og barnehage.



Vennlig hilsen
Tone Marie Nybø Solheim
Rådmann
37 25 0670 / 908 39 402
www.grimstad.kommune.no



6. LITTERATURLISTE

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)*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv UDIR-3-2017 *Skolemiljø*

Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011

Lund, Helgeland & Kovac, 2017, Artikkel, «*På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv*». «*Trivsel i skolen*», Helsedirektoratet 2015

<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/trivsel-i-skolen>

«*Mobbing og arbeidsro i skolen*» Analyse av Elevundersøkelsen 2018/19, Christian Wendelborg, NTNU https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/mobbing-og-arbeidsro-i-skolen-elevundersokelsen-2018_19.pdf

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

Ungdata.no. *Nasjonale resultater*. Anders Bakken, Høgskolen i Oslo og Akershus.

<http://kriminalitetsforebygging.no/dokument/ungdata-2018-nasjonale-resultater/>

Utdanningsforskning.no. *Frafall i videregående opplæring*.

<https://utdanningsforskning.no/artikler/frafall-i-videregaende-opplaring---effektstudier-og-gode-beskrivelser-av-intervensjoner/>

Utdanningsdirektoratets «Skoleporten» <https://skoleporten.udir.no/>

VEDLEGG 1 – METODISK GJENNOMFØRING AV SPØRREUNDERSØKELSENE

Utover de øvrige metoder for datainnsamling har det for revisjonen stått sentralt at foreldrenes synspunkter og opplevelse av skolesystemet skulle være en del av datagrunnlaget. Revisjonen har på bakgrunn av dette gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot foreldre. På bakgrunn av de signaler som ble gitt av kontrollutvalget er det også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i Grimstadskolen.

Begge spørreundersøkelsene er opprettet, distribuert og analysert gjennom vårt elektroniske system for spørreundersøkelser, SurveyXact.

[Spørreundersøkelse blant foresatte](#)

Spørreundersøkelsen har hatt til hensikt å gi et bilde av samarbeidet mellom skole og foresatte, samt i hvilken grad foresatte har tillit til skolens arbeid med mobbing og krenkelses. Det er ikke først og fremst et mål om å gi en statistisk fremstilling av resultatene. Det har vært vel så viktig å åpne for at foresatte gjennom åpne svaralternativer kan komme med sitt syn på skolens arbeid innen tematikken og gi uttrykk for sine erfaringer.

Vi har tidligere gjennomført en tilnærmet lik undersøkelse knyttet til et tilsvarende prosjekt i Arendal kommune. Dette gir oss et metodisk grunnlag for å vurdere forholdene omkring de spørsmål som blir stilt.

Vi har brukt mye tid for å finne riktig innretning av spørreundersøkelsen. Det er enkelte metodiske utfordringer til en slik spørreundersøkelse og vi ser det som viktig å drøfte disse slik at man er kjent med de utfordringer og vurderinger vi har hatt underveis i utarbeidelsen. Først og fremst kan det være en svakhet at vi ikke har mulighet til å sende hver enkelt respondent en personlig lenke som gir oss mulighet til å holde oversikt over hvem som svarer og således følge opp de respondenter som ikke har svart. Grimstad kommune har Visma-app som sine primære kommunikasjonskanal med foresatte og det viste seg tidlig i prosessen, i diskusjoner med kommunen omkring distribusjon av undersøkelsen, at flest foresatte ville bli nådd ved bruk av Visma-app. Kommunen har i sin kontaktinformasjon med foreldre totalt sett et færre antall e-post adresser til foresatte, enn antall foresatte som hadde lastet ned Visma-appen per 25. april 2019. Måten dette ble løst på, for å få flest mulig respondenter, var at Grimstad kommune gikk gjennom alle e-post adresser som var registrert og fjernet alle navn som var registrert med Visma-app og oversendte oss alle e-post adresser for foresatte uten Visma-app. Totalt dreide det seg om 199 respondenter, hvor 14 av disse e-postadressene gav oss returnmeldinger om at adressene ikke lenger var i bruk. Gyldigheten av e-post adresser var også et sentralt tema i vurdering av distribusjon via e-post adresser, med hensyn til stor usikkerhet omkring hvor mange e-post adresser som er gyldige ettersom kommunen i liten grad vedlikeholder slik kontaktdata så lenge Visma-app er foretrukket kommunikasjonskanal.

I forbindelse med distribusjon av spørreundersøkelse i Visma-app måtte det opprettes en generisk lenke, altså en lenke som gir ny id for hver gang den blir brukt, men uten å knytte dette til en identifisert bruker/respondent. Ved distribusjon av en generisk lenke oppstår det enkelte svakheter samtidig som det gir en vesentlig styrke knyttet til personvernet. I vår vurdering av å benytte en generisk lenke la vi til grunn at svært få vil ha incentiver til å manipulere spørreundersøkelsen ved å svare flere ganger. En generisk lenke har den egenskapen at den ikke gir den enkelte respondent en identifisering som kan si noe om hvor mange ganger den enkelte respondenten svarer. Dette ble diskutert med SurveyXact for å se på muligheter for å sikre at respondenten ikke fikk muligheten til å svare flere ganger. Vi har i vår dialog med leverandør stilt spørsmål om det er mulig å spore IP-adresser for å kunne kontrollere om enkelte respondenter svarer flere ganger. Svaret til dette er at det er mulig, men hverken leverandør eller kunder av SurveyXact kan ta ut disse dataene. Det ble imidlertid pekt på en mellomløsning hvor man oppretter en hjemmeside for undersøkelsen og at respondent kan starte undersøkelsen med å registrere sin e-post adresse, men dette vil fullt ut være mulig å gjenta, ved å legge inn nye fiktive e-post adresser hver gang man gir ny besvarelse. En hjemmeside for undersøkelsen har også erfaringsmessig ført til noe frafall da det kan oppleves som tungvint for den som skal besvare undersøkelsen. Fordelen med en generisk lenke er at den gjør respondenten helt anonym uten noen som helst mulighet for å spore dataene tilbake til respondenten. I våre vurderinger vektla vi hensynet til personvernet.

For å sikre oss mot manipulering har vi gjennomført enkelte mottiltak i form av analyse- og observasjonsrapporter. Når det gjelder de rapporter vi har kjørt så er det for å teste om det foreligger indikasjoner på at det er gitt besvarelser med høy grad av negative tilbakemeldinger med relativt like svar. Når vi har gjort disse gjennomgangene er det ingen ekstremverdier som kan tyde på at noen har prøvd å påvirke undersøkelsen i stor skala. Dette begrunner vi med at det ikke er noen skoler som har store avvik fra gjennomsnittet. Det er også gjennom observasjonsrapporter sett på utvikling i besvarelser og om det er tidsintervaller hvor det er åpenbare gjentakende like besvarelser. En endelig kontrollrapport har hatt til hensikt å identifisere duplikater. Det vil si at vi har kjørt rapporter hvor alle svar gjennom hele undersøkelsen er identiske helt ned på bruk av punktum, store bokstaver osv. De svar som er identiske og forekommer mer enn en gang er fjernet.

I analysearbeidet er det gjennomført ulike analyser som i det vesentligste baserer seg på komparative oppstillinger av besvarelser fordelt på skolene. Dette har stått sentralt for å kunne avdekke om det foreligger indikasjoner på at det er større tilfredshet eller utilfredshet med arbeidet innen tematikken ved de ulike skolene. Det er også gjennomført en omfattende analyse av alle kommentarer og tilbakemeldinger som er gitt i de åpne svaralternativene. Dette følger naturlig av den beslutning vi har gjort om å gjøre spørreundersøkelsen til en arena hvor foresatte gis alle muligheter for å komme med informasjon, erfaringer og betraktninger som kan være til hjelp for det videre arbeidet med mobbing og krenkelser i Grimstadskolen. For å gruppere tilbakemeldinger gjennomførte vi en koding med kategorier slik at det på en enkel måte var mulig å plukke ut data relevant for de respektive problemstillinger, og ikke først og fremst for å kvantifisere dataene.

Oppslutningen lå halvveis ut i svarperioden på omtrent 19 %. Det ble da, i samråd med kontrollutvalget, besluttet å sende ut en pressemelding hvor foresatte ble oppfordret til å besvare undersøkelsen. Dette sammen med en påminnelse i Visma-appen gav god effekt og endelig svaroppslutning knyttet til antall respondenter som har påbegynt spørreundersøkelsen endte på brukbare 47 %.

Spørreundersøkelsen har vært gjenstand for intern kvalitetssikring i to ulike sammenhenger. Ved første gjennomgang ble den sendt ut til flere av våre ansatte som har barn i grunnskolen. Basert på deres tilbakemeldinger ble det gjort enkelte justeringer. Noe tid senere ble undersøkelsen sendt ut på nytt til 2 ansatte hvor det kom ytterligere mindre justeringer som følge av deres tilbakemeldinger.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 193 respondenter på e-post. Etter å ha trukket fra frafallet på 14 ugyldige e-poster stod vi igjen med 179 respondenter, hvor 19 av disse besvarte undersøkelsen. Det gav en svaroppslutning på 11 % i forhold til e-post utsendelse. På det tidspunkt undersøkelsen ble distribuert i Visma-appen var det 2704 unike brukere som hadde lastet ned app.³⁸ 1329 besvarte spørreundersøkelsen via Visma-app. Det gir en svaroppslutning på 49 % fra respondenter som nyttet generisk lenke i Visma-appen. Den totale svaroppslutning ble 47 %

Spørreundersøkelse blant ansatte

Basert på kontrollutvalgets ønske om å få et bilde av ansattes opplevelse av arbeidet med mobbing og krenkelser i Grimstadskolen ble det sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte. De ansatte ble i denne undersøkelsen bedt om å ta stilling til opplevd kompetanse omkring skolens rutiner knyttet til forebygging, oppfølging og evaluering av 9A-saker. Videre ble det stilt spørsmål om de ansatte opplever at skolen har gode rutiner, om de er kjent med kommunens dokumentasjon og om det er rom for å si ifra hvis man opplever at det er svikt i forhold til dette arbeidet.

Kontaktinformasjon til ansatte mottok vi fra HR i Grimstad kommune. Undersøkelsen ble distribuert gjennom SurveyXact til hver enkelt bruker på deres e-post adresse @grimstad.kommune.no. Undersøkelsen kunne kun besvares en gang per bruker. Det ble gjort en avgrensning basert på de diskusjoner vi hadde med HR i Grimstad kommune. Basert på de tilbakemeldinger vi fikk ble tilkallingshjelp og timelærere utelatt. Dette begrunnes med at kommunen i liten grad har klart å vedlikeholde data knyttet til denne gruppen ansatte og det forelå en risiko for at svært mange i denne gruppen ikke har tilgang til sin e-post som står som aktiv selv om de har sluttet eller har lengre opphold mellom hver gang de er på jobb. Det ville hatt en negativ påvirkning på svaroppslutning. Så kan det selvsagt sies å være en svakhet at disse ikke deltar da de kan antas å ha kanskje det dårligste utgangspunkt for tilstrekkelig kompetanse innen tematikken.

³⁸ Gitt som muntlig informasjon i møte med kommunikasjonsrådgiver Grimstad kommune 25. april 2019

Undersøkelsen ble distribuert til totalt 520 ansatte. Av disse var det 228 som besvarte hele undersøkelsen. 16 respondenter har gjennomført deler av undersøkelsen og overraskende nok har 276 ansatte latt være å ta undersøkelsen. Dette gir en svaropplutning på 44 % for de som har gjennomført hele undersøkelsen. De som har svart på noen spørsmål utgjør 3 % og resterende 53 % av de ansatte har altså ikke benyttet seg av denne muligheten for å belyse arbeidet med mobbing og krenkelser i Grimstadskolen.

VEDLEGG 2 – NØKKELTALL SKOLER I GRIMSTAD

Skoler i Grimstad, kapasitet og antall elever³⁹

	Skole	Elevkapasitet (ca)	Elevantall
1	Eide skole	150	94
2	Langemyr	35	33
3	Holviga barneskole	350	372
4	Holviga ungdomsskole	280	167
5	Landvik skole	500	438
6	Jappa skole	300	297
7	Frivoll skole	200	132
8	Grimstad ungdomsskole	370	363
9	Fjære barneskole	270	283
10	Fjære ungdomsskole	300	115
11	Fevik skole (1-10)	750	583

³⁹ Skoleporten.no og Årsmelding for driftsenhetene 2017, Grimstad kommune

Hvilken skole jobber du på? (skolen hvor du har din høyeste stillingsprosent)

- (1) Fjære barneskole
- (4) Fjære ungdomsskole
- (5) Jappa skole
- (6) Grimstad ungdomsskole
- (7) Fevik skole
- (8) Holviga barneskole
- (9) Holviga ungdomsskole
- (10) Landvik skole
- (11) Frivoll skole
- (12) Eide skole
- (13) Langemyr skole
- (14) Kulturskolen
- (15) Kvalifiseringstjenesten

Hva er din stilling ved skolen?

- (1) Merkantilt ansatt
- (2) Miljøarbeider
- (3) Lærer
- (5) Tilkallingshjelp
- (4) Annet

I hvilken grad opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse sett i lys av opplæringslovens § 9A; mobbing og krenkelse i skolen?

- (1) Ikke tilfredsstillende
- (3) Lite tilfredsstillende
- (4) Verken eller
- (5) Tilfredsstillende
- (6) Svært tilfredsstillende

I hvilken grad opplever du at den skolen du jobber på har nødvendig fokus på opplæringslovens § 9A?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad

- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Opplever du at det er rom for å si fra i de tilfeller hvor det er svikt i oppfølging av 9A-sak?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Foreligger det etter din oppfatning gode rutiner for rapportering av 9A-saker?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Foreligger det etter din oppfatning gode rutiner for oppfølging av 9A-saker?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Foreligger det etter din oppfatning gode rutiner for evaluering av 9A-saker?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Er du kjent med "Plan og rutiner for elevenes psykososiale skolemiljø" i Grimstad kommune?

- (1) Ja
- (3) Nei
- (2) Vet ikke

Basert på dine erfaringer knyttet til 9A-saker: er det forhold du ønsker å utdype som kan bidra til forbedring på dette området?

- (1) Ja
(3) Nei
(2) Vet ikke

Vær vennlig å utdype ditt svar her

Takk for ditt viktige bidrag til undersøkelsen. Er det forhold ved undersøkelsen du opplever ikke blir ivaretatt kan du gi dine kommentarer nedenfor.

VEDLEGG 4 – SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT FORESATTE

Velg skolen(e) du har barn på (det er mulig å velge flere alternativer hvis du har barn på flere skoler).

- (1) Fjære barneskole
- (3) Fjære ungdomsskole
- (4) Jappa skole
- (5) Grimstad ungdomsskole
- (6) Fevik skole
- (7) Holviga barneskole
- (8) Holviga ungdomsskole
- (9) Landvik skole
- (10) Frivoll skole
- (11) Eide skole
- (12) Langemyr skole

I hvilken grad opplever du at skolen informerer deg som foresatt om skolens arbeid knyttet til forebygging og avdekking av mobbing og krenkelser blant elever? Herunder informasjon omkring rettigheter og/eller fremgangsmåte dersom ditt barn opplever krenkelser/mobbing i skolehverdagen.

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Opplever du at skolen har fokus på å skape et godt psykososialt skolemiljø og at det stimuleres til elevenes trivsel?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Hvordan vil du på et generelt grunnlag beskrive samarbeidet med skolen?

- (1) Ikke tilfredsstillende
- (2) Lite tilfredsstillende

- (3) Verken eller
- (4) Tilfredsstillende
- (5) Svært tilfredsstillende

Hvis du skulle si ifra om at ditt barn opplever mobbing eller krenkelser i skolen, har du/dere tillit til at skolen håndterer dette på en tilfredsstillende måte?

- (1) Ja
- (4) Nei
- (3) Vet ikke

Utdyp hvorfor du/dere ikke har tillit til skolen.

Har ditt barn opplevd å bli mobbet på skolen?

- (1) Ja
- (4) Nei
- (3) Vet ikke

Basert på ditt svar, hvordan gikk du/dere frem?

- (1) Vi sa ifra til skolen, men vi opplevde ikke at det ble fulgt opp
- (2) Vi sa ifra til skolen og vi opplevde at dette bedret situasjon
- (3) Vi sa ikke ifra til skolen, utdyp hvorfor _____
- (4) Annet, vennligst utdyp _____

Takk for ditt viktige bidrag til denne undersøkelsen. Er det spesielle forhold ved skolens arbeid knyttet til temaet som du mener de har lyktes godt med eller kan forbedre, kan det utdypes nedenfor.



Grimstad kommune
Stab barnehage og skole

Aust-Agder Revisjon IKS v/Camilla Eriksrud

Unntatt offentlighet ihht §
Offl §13 jfr Fvl §13.1

Dato: 26.06.2019
Vår ref: 18/10047-3
Deres ref:
Saksbeh.: Anette Meling
Tlf.:

Tilbakemelding knyttet til foreløpig rapport - psykososialt miljø i skole og barnehage

Det vises til foreløpig rapport fra Aust-Agder revisjon, datert 2019, og deres anmodning om å gå gjennom rapporten med det formål å sjekke for fakta og eventuelt avgi kommentarer.

Stab barnehage og skole vil kommentere følgende knyttet til revisjonen av barnehage:

1. Det er utarbeidet i overkant av tre sider knyttet til barnehagenes psykososiale lek- og læringsmiljø. Vi skulle ønske at barnehage hadde fått et større fokus i rapporten. Vi opplever også at revisjonen har brukt mye plass på å fremheve utfordringer knyttet til personalmessige forhold fremfor det arbeidet som likevel har pågått i perioden. Vi har derfor behov for å fylle ut dette bildet.
2. til tross for lederskifter (kommunalsjef og oppvekstsjef), omorganisering, utfordringer på skolesiden, har barnehagemyndigheten sørget for god drift og kontinuitet. Dette gjennspeiles i avholte enhetsledermøter, styrerforum og styremøter.
3. Det har vært gjennomført skriftlige tilsyn – senest november 2018 hvor også det psykososiale lek- og læringsmiljøet var et tema.
4. Barnehagemyndigheten har videre gjennomført en kartlegging av kompetansebehov i de kommunale barnehagene som igjen har betydning for barnehagenes lek- og læringsmiljø
5. Kommunen deltar videre i Østre Agders kompetanseutvikling for barnehager, hvor barnehagemiljøet er et sentralt satsingsområde.
6. Grimstad kommune deltar i et stort interkommunalt prosjekt som heter Helsefremmende barnehage- og skole. Her er det tre satsingsområder det jobbes langsiktig med. Gode overganger er en av disse og her har enhetsledere i barnehager og skoler jobbet frem en samarbeidsplan som følger: <https://www.grimstad.kommune.no/tjenester/skole/overgang-barnehage-barneskole-ungdomsskole/>
7. Barnehagemyndigheten har sammen med de kommunale barnehagen samarbeidet om ny rammeplan med det psykososiale miljøet som tema.
8. På side 10 hvor basisteam er beskrevet, fremkommer det at barnehagene aktivt skal bruke basisteam til forebyggende arbeid med barn som faller utenfor. Dette medfører ikke riktighet. Basisteam er en arena som blir brukt når man er bekymret for et enkeltbarn, og barnehagen

Kontaktinformasjon:
Postadresse:
Besøksadresse:
Org.nr.:

www.grimstad.kommune.no
Postboks 123, 4891 GRIMSTAD
Arendalsveien 23, 4878 GRIMSTAD
864964702

Telefon: +47 37 25 03 00
E-post: postmottak@grimstad.kommune.no

trenger bistand for videre tiltak rundt barnet/familien.

Stab barnehage og skole vil kommentere følgende knyttet til revisjonen av skole:

1. På side 1 og 2 står det at dokumentet «Plan og rutine for elevenes psykososiale skolemiljø» tar for seg viktige forhold omkring opplæringsloven på en utfyllende måte og danner et viktig fundament for hvilke forventninger skoleeier har ovenfor de ulike kommunale grunnskolene i Grimstad kommune. Det opplyses videre at dokumentet har stått sentralt for de undersøkelsene som er gjennomført i revisjonen. Samtidig står det på side 14 i rapporten, andre avsnitt, at revisjonen ikke har gjennomgått dokumentasjonen i detalj. På side 21 står det også at «Vi har ikke gjennomgått denne på et slikt nivå at det gir grunnlag for å vurdere innholdet ...»

Kommentar: Kommunen opplever det noe uklart i hvilken grad dokumentet har blitt analysert og tillagt vekt i vurderinger og konklusjoner. Kommunen vil bemerke at «Plan og rutine for elevenes psykososiale skolemiljø» er det viktigste grunnlagsdokumentet som kommunen arbeider ut fra og som dekker opp store deler av det forsvarlige systemet knyttet til opplæringsloven kapittel 9A. Kommunen mener at det er helt nødvendig å ha et inngående kjennskap til dette dokumentet for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av kommunens arbeid med opplæringsloven kapittel 9A.

2. På side 13 i avsnittet «Skoleeiers perspektiver» står det at «det blir presisert fra oppvekstsjef at det per 31. desember 2018 ikke forelå noen rapporteringsrutine for rapportering til administrasjonen fra skolene når det forelå saker etter opplæringsloven kapittel 9A» Dette medfører riktighet i elev-elev saker som ikke anses som alvorlige, men i de saker som anses for å være alvorlige, saker hvor en leder krenker elever og i saker hvor ansatte krenker elever, er det detaljerte beskrivelser i vedlegg 6 i vår plan og rutine, som beskriver rapportering til skoleeier. Dette i samsvar med kapittel 9A. Vi ber derfor revisjonen om å studere vedlegg 6.
3. På side 14, første avsnitt, står det at «Det ble også nevnt en intensjon om at administrasjonen jevnlig skal gjennomføre besøk ved skolene for å føre tilsyn med saker og undersøke hva skolene gjør etter elevundersøkelsen.»

Kommentar: her vil kommunen bemerke at formuleringen «skolebesøk» er misvisende i denne sammenheng. Den rette betegnelsen er *kvalitetsoppfølgingsmøter* som en del av vårt forsvarlige system i henhold til opplæringsloven § 13-10, annet ledd. Vi vedlegger en beskrivelse fra vårt pågående arbeid med revidering av vår kommunedelplan for skole. På denne måten håper vi at revisjonen også ser at denne aktiviteten er mer enn en «intensjon.»

4. I siste avsnitt, annet avsnitt på side 14, står det at «implementering av rammeverket ble igangsatt tidlig i 2019 og vil ha fortløpende fokus utover første halvår 2019.»

Kommentar: Implementeringsarbeidet og det særlige fokuset på 9A skal pågå for fullt også høsten 2019 og vår 2020. Dette har sammenheng med at store endringer tar tid og implementere, og at skoleeier ønsker å sikre at god praksis når helt ut i klasserommet.

5. Midt på side 14 står det at skoleeier har drevet «kursing» knyttet til 9A-arbeidet.

Kommentar: her vil vi bemerke at det ikke er snakk om kursing. Vi driver et systematisk, forskningsbasert metodisk arbeid som beskrives som «lærende møter.» Se for eksempel Knut Roalds doktorgradsavhandling fra 2010. Våren 2019 har hvert annet skoleledermøte blitt gjennomført på denne måte, og det samme er planlagt for høsten 2019.

6. På side 21, annet avsnitt, fremhever revisjonen at det i intervjuene har fremkommet at skoleeier har for stort «trykk» på 9A-arbeidet. I spørreundersøkelsen har det vært spørsmål om kompetanse. N=241. Revisjonen velger her å fremheve to respondenter som har uttalt se særlig kritisk mot skoleeiers satsing på opplæringsloven kapittel 9A – det løftes frem at de peker på at saker knyttet til opplæringsloven kapittel 9A kan bli omfattende og således påvirke kapasitet til øvrige gjøremål og i ytterste konsekvens «knekke» skolesystemet. Skoleeier er usikker på om det er metodisk forsvarlig å trekke frem to stemmer på denne måten, i hvert fall uten å samtidig trekke frem andre stemmer som ser annerledes på dette spørsmålet. Se for øvrig samme

problemstilling på side 23, annet avsnitt hvor man tekker slutninger (indikasjon på) ut fra to respondenter.

7. På siste avsnitt, side 24, står det at «Vi er ikke forelagt rutiner som konkret omhandler hvordan saker som involverer krenkelser av ansatte i skolen skal håndteres.

Kommentar: Se vedlegg 6, underoverskriften «Prosedyre for dokumenthåndtering av varsel for ansatte som krenker elev(er), samt underoverskriften «Prosedyre for dokumenthåndtering av varsel om krenkelse av elev utført av leder.»

Her er fokuset elevperspektivet da opplæringsloven omhandler elevens rettigheter og ikke de ansattes. Men skoleeier saksbehandler disse sakene i samsvar med forvaltningsloven § 17 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

8. Nederst på side 29, presenteres et spørsmål knyttet til informasjon. Vi opplever at dette spørsmålet er svært omfattende, og stiller spørsmål ved om det er mulig å vite hva man får svar på. På den ene side har man stilt spørsmål om det forebyggende arbeidet ved skolen, men i samme spørsmålsstilling har man også inkludert i hvilken grad man opplever å ha fått informasjon om avdekking; herunder informasjon om rettigheter og/eller fremgangsmåte dersom et barn opplever krenkelser/mobbing skolehverdagen.
9. I tabell side 31, knyttet til spørsmål om informasjon til foresatte, ser vi at Fjære barneskole har falt ut av tabellen.
10. Revisjonen har løftet frem hvordan flere respondenter ønsker at skolene kan bli bedre på å tydeliggjøre hva som er skolens ansvar og hva som er foreldrenes ansvar. Her vil skoleeier bemerke at dette er et arbeid som vi allerede er i gang med, gjennom vårt store, interkommunale prosjekt Helsefremmende barnehager og skole (HBS). Her har Grimstad kommune definert tre satsingsområder. To av disse er relevante for denne rapporten da de handler om gode overganger mellom barnehager og skole og skole-hjemsamarbeid. Vi vedlegger i den forbindelse prosjektplan til informasjon. Denne satsingen mener skoleeier at vi har informert revisjonen om.
11. På side 42, under punktet om «Aktivitetsplikt i praksis», står det at «Hvordan arbeidet videre gjøres konkret på den enkelte skole, vil være opp til rektor/lederteam.»

Kommentar: dette stemmer ikke. Alle rektorene og annet personell som er aktuell, er lagt inn i den elektronisk plattformen Teams. Her legges alle «pakkene» som skoleeier har utarbeidet og modellert. Skoleeier har vært tydelig på at det er dette materialet som skal brukes i det videre implementeringsarbeidet ute på skolene. Dette ble revisjonen informert om i samtalen med skolefaglig rådgiver, samt at revisjonen fikk se hvordan Teams var bygget opp omkring dette arbeidet.

12. På side 44 står det at skolene skal kunne varsle på nett, gjennom skriftlig skjema eller muntlig melding.

Kommentar: Dette er ikke korrekt. Se vedlegg 1 i «Plan og rutine for elevenes psykososiale skolemiljø.» Dette er varslingskjemaet som skoleeier har utarbeidet i samarbeid med skolelederne. Dette varslingskjemaet skal brukes. Det er følgelig ikke anledning til muntlige varsler. Skolefaglig rådgiver poengterte imidlertid at «varslingsveien» - altså hvordan dette varslingskjemaet ble overlevert til rektor på skolen, varierer. Dette fordi det er store forskjeller på store og små skoler, og at denne rutinen derfor må være tilpasset den enkelte skole for å være godt egnet.

13. Angående aktivitetsplaner i P360: Grunnen til at skolefaglig rådgiver ikke fant frem til aktivitetsplanene, handlet om at de har tilgangsguppe «meg og min leder». Leder er oppvekstsjef. Dette er helt i tråd med vår plan og rutine, se vedlegg 6. Skoleeier vil vurderer å endre denne tilgangsgruppen når planen blir revidert.

Med vennlig hilsen

Solfrid Marie Døhlen
Kommunalsjef,
Grimstad kommune

Anette Meling
Rådgiver
Stab barnehage og skole

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Rådmann - fellesområde /v Tone Marie Nybø Solheim
Spesialpedagogisk enhet /v Hogne Rydningen
Kultur og Oppvekst - fellesomr /v Arne Mowatt Haugland

Utsatt offentlighet, jf. offl. § 5



Telefon: 37 01 33 90
Besøksadresse: Havnegaten 2, Arendal
Postadresse: Postboks 63, 4801 Arendal
Hjemmeside: www.ariks.no
E-post: post@aarevision.no
Org.nr. 971 328 452

Til
Grimstad kommune
V/kommunalsjef kultur og oppvekst

Dato: 3. juli 2019
Vår ref.: 19-0702
Arkivkode: 18/10047-3

Kopi
Rådmann – Tone Marie Nybø Solheim

Saksbeh: Magnus Bjarte Solsvik
Saksbeh tlf: 913 88 417
E-post adr: magnus@aarevision.no

FAKTAVERIFISERING – SVAR TIL GRIMSTAD KOMMUNE, FORVALTNINGSREVISJON PSYKOSOSIALT MILJØ I SKOLE OG BARNEHAGE

Aust-Agder Revisjon viser til deres tilbakemeldinger på vår foreløpige forvaltningsrevisjonsrapport, oversendt for faktaverifisering.

Faktaverifisering er en helt sentral del av arbeidet med å kvalitetssikre dataene vi nytter i våre rapporter. En slik kvalitetssikringsprosess følger for øvrig av revisjonsstandarden.¹ Vi er takknemlige for den grundige jobben dere har gjort i gjennomgangen av rapporten. Vi har så langt det har latt seg gjøre imøtekommet deres tilbakemeldinger, men det er imidlertid utfordrende å kunne ta stilling til tilbakemeldinger som i flere tilfeller avviker i forhold til de data vi har fått faktaverifisert i forbindelse med gjennomførte intervjuer i Grimstad kommune. Videre fremgår det en del opplysninger som omhandler forhold vi ikke er forelagt dokumentasjon omkring gjennom vårt arbeid med rapporten. Vi legger derfor ved deres tilbakemelding i rapporten slik at dette fremgår for leseren.

I det følgende gjør vi nærmere rede på hvordan vi har forholdt oss til deres tilbakemeldinger.

¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Angående deres tilbakemeldinger knyttet til barnehage:

1. Vi tar til orientering at Grimstad kommune har betraktninger rundt revisjonens fokus på rapportens balanse mellom skole og barnehage. Dette har imidlertid ikke relevans for rapportens faktaverifisering.
2. Vi registrerer at det i tilbakemelding fra Grimstad kommune blir påpekt at barnehagemyndigheten har sørget for «god drift og kontinuitet» gjennom ulike møter. Vi understreker at vi ikke er forelagt referater fra disse møtene gjennom arbeidet med rapporten. Gjennom faktaverifisert intervju er det andre perspektiver knyttet til dette.
3. Vi viser til rapportens side 10 hvor dette er ivaretatt.
4. Vi er ikke forelagt dokumentasjon eller informasjon knyttet til denne tilbakemeldingen i forbindelse med datainnhenting. Informasjonen tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
5. Vi er ikke forelagt dokumentasjon eller informasjon knyttet til denne tilbakemeldingen i forbindelse med datainnhenting. Informasjonen tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
6. Vi er ikke forelagt dokumentasjon eller informasjon knyttet til denne tilbakemeldingen i forbindelse med datainnhenting. Informasjonen tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
7. Vi er ikke forelagt dokumentasjon eller informasjon knyttet til denne tilbakemeldingen i forbindelse med datainnhenting. Informasjonen tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
8. I sammenheng med kommunens eget mål i kommunedelplan for barnehage s. 29, om at ingen barn skal oppleve diskriminering eller mobbing i barnehagen, listes det to faktorer for å lykkes med dette.

Hvordan skal vi lykkes:

- ✓ Alle barnehager skal ha fokus på mobbing i hverdagen og utarbeide en handlingsplan som forebygger diskriminering og mobbing.
- ✓ Aktivt bruke **basisteam** til forebyggende arbeid med barn som faller utenfor.

Angående deres tilbakemeldinger knyttet til skole:

1. I vårt arbeid med rapporten har vi gjennomgått dokumentasjonen på en slik måte at vi har vært i stand til å besvare problemstillingene. Vi har derfor konkludert med at dokumentet gir et godt fundament og er tilfredsstillende i henhold til revisjonskriteriene. I tillegg har vi omtalt implementeringen av dokumentet. Vårt fokus har ikke vært å anerkjenne kvalitet, innhold og omfang av rutinen i seg selv, men om rutinen svarer til lovens krav.
2. Dette er tatt til etterretning og avsnittet er justert.
3. Skolebesøk er endret til kvalitetsoppfølgingsmøter. Inntil det foreligger dokumentasjon på implementering og gjennomføring av disse møtene anses dette som en intensjon og ikke en gjennomført aktivitet vi kan legge til grunn i våre vurderinger.

Side 2 av 2

4. Vi registrerer at dette beskrives som et pågående og langsiktig arbeid for Grimstad kommune. Faktagrunnlaget på side 13. er endret i tråd med tilbakemelding om at arbeidet også skal pågå i 2020.
5. Vi er ikke forelagt dokumentasjon eller informasjon knyttet til denne tilbakemeldingen i forbindelse med datainnhenting. Informasjonen tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
6. Vi har i faktagrunnlaget vært tydelige på at det er to respondenter som har gitt disse tilbakemeldingene. I vårt arbeid har det vært viktig å trekke frem ulike forhold administrasjonen kan dra nytte av i det videre evalueringsarbeidet selv om dette kommer fra ytterst få ansatte i kommunen.
7. Vi er ikke forelagt dokumentasjon som omhandler forholdet mellom krenkelsene fra elev mot ansatte. Tilbakemeldingen i faktaverifiseringen gir ikke nye momenter til dette etter vår vurdering. Informasjonen om saksbehandlingspraksis tas til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
8. Vi tar administrasjonens spørsmål omkring spørsmålsstilling i spørreundersøkelsen til etterretning.
9. Vi takker for tilbakemeldingen. Tabellen er korrigert, hvor også Fjære barneskole er inkludert.
10. Vi kan ikke se at omtalte forhold er forelagt i form av dokumentasjon eller informasjon i forbindelse med datainnhenting. Dersom administrasjonen har dokumentasjon på at dette er forelagt ber vi om at dette forelegges så snart som mulig. Informasjonen tas forøvrig til orientering og vedlegges rapporten i sin helhet.
11. Vi tar administrasjonens tilbakemelding til etterretning og tydeliggjør i faktagrunnlaget at det er skoleeier som utarbeider rammeverket og opplæringsmateriellet skolene skal bruke.
12. Vi har i tråd med tilbakemelding presisert at varsling skal foregå i henhold til fastsatt rutine.
13. Vi tar denne orienteringen til etterretning.

Foreløpige forvaltningsrevisjonsrapporter er unntatt offentlighet etter Offentleglova § 5 utsatt innsyn. Et dokument som ellers er offentlig, men hvor tidspunkt for innsyn utsettes til behandling i kontrollutvalget.

Vennlig hilsen

Magnus Bjarte Solsvik
Forvaltningsrevisor
Aust-Agder Revisjon IKS

Side 3 av 3