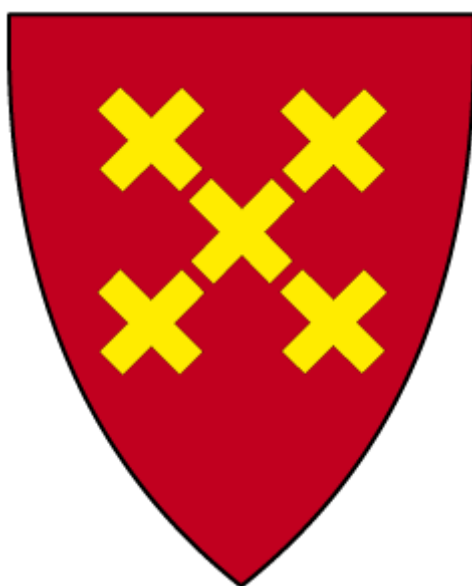


Psykososialt miljø og mobbing i grunnskolen i Valle kommune



Rapport til kontrollutvalget i
Valle kommune

august 2019

Sammendrag

Agder Kommunerevisjon har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet tatt for seg problematikk knyttet opp mot mobbing, elevenes psykososiale miljø og håndteringen av den såkalte aktivitetsplikten i grunnskolen i Valle kommune.

i) Revisjonen har for det første belyst status i grunnskolen når det gjelder mobbing og elevenes psykososiale miljø. I avsnitt 3.2 og 4.1 fremkommer det at *Elevundersøkelsen* viser at andelen elever som oppgir at de blir mobbet i Valle kommune, er lav, både isolert sett og i forhold til landsgjennomsnittet. Tilgang til *Klassetrivsel.no* innebærer at skolene i Valle kommune i skoleåret 2018/19 kunne ta i bruk verktøy som bidrar til at skolene kan få relativt detaljert og konkret informasjon om forskjellige sider ved elevenes skolemiljø. Alt i alt er dagens praksis i Valle kommune når det gjelder å samle inn informasjon om grunnskoleelevenes psykososiale miljø etter revisjonens skjønn tilfredsstillende.

ii)

Videre vurderer revisjonen at administrasjonen og grunnskolen i Valle kommune i betydelig grad jobber kontinuerlig og systematisk for å sikre elevene et trygt og godt psykososialt miljø. Som vi skal se i kapittel 3 og 4, så er revisjonens inntrykk at administrasjonen i Valle kommune har fokus på mobbeproblematikk og elevenes psykososiale miljø. Videre oppfatter revisjonen at ledelsen på Valle skole prioriterer og er tett på arbeidet med elevenes psykososiale miljø gjennom hele skoleåret, samt at dette arbeidet er godt strukturert og at skolen har et system for å følge opp saker hvor aktivitetsplikten er utløst som er i tråd med kravene i opplæringslovens kapittel 9A. Revisjonens møte med et utvalg kontaktlærere på Valle skole bar preg av at lærerne var godt kjent med pliktene som følger av opplæringsloven, at arbeidet med elevenes psykososiale miljø og med å bekjempe mobbing og ekskludering hadde høy prioritet, samt at lærerne hadde reflektert over både sin egen og skolens praksis. Det at teamene på Valle skole i utgangspunktet skal ha et eget såkalt «kapittel 9A-møte» hver uke, bidrar til kontinuerlig fokus på problematikk knyttet opp mot elevenes psykososiale miljø og mobbing gjennom skoleåret.

iii)

Fylkesmannen i Agder har konkludert med at Agderkommunenes håndtering av den såkalte «aktivitetsplikten» i opplæringslovens § 9A-4 ble brutt i mer enn 80 pst av klagesakene i 2017 og 2018. Dette er i tråd med landsgjennomsnittet i samme periode. Fylkesmannen har gjort vedtak i forbindelse med aktivitetsplikten, som ble innført i 2017, i kun *en* sak i Valle kommune. Fylkesmannens vedtak i denne saken var at *Valle kommune har overholdt aktivitetsplikten*. Revisjonen har gjennomgått de resterende sakene på Valle skole og på Hylestad skole, hvor skolene har vurdert det slik at aktivitetsplikten har vært utløst, hvor skolen etter å ha iverksatt tiltak har vurdert at eleven igjen har det trygt og godt på skolen, og hvor foresatte *ikke* har valgt å klage på skolens håndtering av saken til Fylkesmannen. Sakene er etter revisjonens skjønn beskrevet og dokumentert på en god og oversiktlig måte, og tiltakene som iverksettes synes å være adekvate i forhold til utfordringene man har stått overfor. Som vi skal se, er imidlertid det å følge opp en sak hvor en elev ikke har det trygt og / eller godt på skolen i tråd med kravene og forventningene i opplæringslovens kapittel 9A, ikke alltid

ensbetydende med at alle foreldre eller foresatte som involveres i saken, er tilfredse med skolens håndtering av saken

Revisjonens samlede vurdering av arbeidet i Valle kommune med å utvikle gode psykososiale miljø for elevene hvor mobbing og krenkelser ikke tolereres, er positiv. Det samme gjelder kommunens arbeid med å følge opp både den såkalte aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4 spesielt og opplæringslovens kapittel 9A om elevenes skolemiljø generelt. Samtidig vil det å sikre at elevene har trygge og gode læringsmiljø være et kontinuerlig og krevende arbeid hvor det alltid er potensial for videreutvikling og forbedring. Med utgangspunkt i analysen og kommentarene i kapittel 3, 4 og 5 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, har Agder Kommunerevisjon i så måte følgende anbefalinger for det videre arbeidet med skolemiljøet i grunnskolen i Valle kommune:

1. Valle kommune bør søke å utvikle den obligatoriske årlige tilstandsrapporten for grunnskolen slik at den i større grad blir et verktøy for sektorens kvalitetsutvikling.
2. Valle skole bør gjennomgå og søke å videreutvikle skolens arbeid med å sikre gode læringsmiljø for skolens elever.
3. Valle skole bør fremover legge særlig vekt på å videreutvikle foreldresamarbeidet.

Kristiansand, 16. august 2019


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG	2
INNHold	4
1 INNLEDNING	5
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	5
1.2 AVGRENSNINGER.....	5
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.4 GJENNOMFØRING OG METODE	7
1.4.1 Dokumentanalyse	8
1.4.2 Saksgjennomgang.....	8
1.4.3 Intervjuer med nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling).....	8
1.4.4 Elevundersøkelsen samt skolenes egne undersøkelser (kvantitativt innrettet datainnsamling).....	8
2 REVISJONSKRITERIER.....	9
2.1 NOU 2015:2 Å HØRE TIL - VIRKEMIDLER FOR ET TRYGT PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ.....	9
2.2 OPPLÆRINGSLOVENS KAPITTEL 9A MED TILHØRENDE FORARBEIDER.....	9
2.2.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø: § 9A-1 og 9A-2.....	10
2.2.2 Nulltoleranse og systematisk arbeid: § 9A-3.....	11
2.2.3 Aktivitetsplikten: § 9A-4.....	11
2.2.4 Resterende paragrafer i kapittel 9A	15
2.3 NOVA-RAPPORT NR. 14/2015 SKOLERS ARBEID MED DET PSYKOSOSIALE MILJØET	15
2.3.1 Atferdsregulering	16
2.3.2 Relasjonsarbeid.....	16
2.3.3 Fellesskapsbygging og sosiale aktiviteter	16
2.4 KOMMUNEPLANEN	17
3 DATA.....	19
3.1 KORT OM GRUNNSKOLEN I VALLE.....	19
3.2 ELEVUNDERSØKELSEN: TALL FOR MOBBING OG TRIVSEL PÅ SKOLENE I VALLE	19
3.2.1 Mobbing.....	20
3.2.2 Trivsel.....	20
3.3 INTERVJU MED ADMINISTRASJONEN	21
3.4 INTERVJU MED SKOLENE.....	23
3.4.1 Rektor Valle skole	23
3.4.2 Lærere på Valle skole.....	26
3.4.3 Rektor Hylestad skole.....	29
3.5 FYLKESMANNENS VEDTAK VEDRØRENDE HÅNTERINGEN AV AKTIVITETSPLIKTEN I VALLE KOMMUNE ...	30
4 VURDERINGER.....	31
4.1 ELEVUNDERSØKELSEN OG SUPPLERENDE INFORMASJON OM ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ.....	31
4.2 ADMINISTRASJONEN.....	32
4.3 SKOLENE	35
4.4 AKTIVITETSPLIKTEN.....	37
5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	41
5.1 GJENNOMGANG AV RAPPORTENS PROBLEMSTILLINGER.....	41
5.2 ANBEFALINGER	42
6 LITTERATUR.....	45
7 RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE.....	46
8 KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	47

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en overordnet analyse for Valle kommune for perioden 2016-2019. I analysen utpeker revisjonen områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Ett av temaene som ble trukket frem i den overordnede analysen, var inkluderende læringsmiljø i skole og barnehage. I *Plan for forvaltningsrevisjon for Valle kommune 2016-2019* ble dette temaet valgt ut som ett av fire prioriterte prosjekter for perioden.

I Kontrollutvalgets møte 11.10.2018, sak 16/18, ble revisjonen bedt om å utarbeide en prosjektplan for prosjektet «Inkluderende læringsmiljø (skole)».

I møtet signaliserte Kontrollutvalgets medlemmer at man ønsker at prosjektet fokuserer på mobbing og det psykososiale miljøet i grunnskolen i Valle kommune.

1.2 Avgrensninger

I tråd med signaler fra kontrollutvalget og av hensyn til rapportens omfang, vil prosjektet for det første omhandle grunnskolene i kommunen og dermed avgrenses mot barnehagenes virksomhet.

Revisjonen bemerker videre at det at Kontrollutvalget spesifikt ønsker fokus på mobbing og psykososialt miljø i grunnskolen, innebærer en avgrensning i forhold til prosjektet «Inkluderende læringsmiljø» slik det opprinnelig ble skissert i den overordnede analysen. Inkludering handler i utgangspunktet om forholdet mellom individet og fellesskapet, og et prosjekt som fokuserte på kommunens overordnede tilnærming til læringsmiljøet, ville vektlagt problematikk knyttet opp mot nøkkelord som

- *Inkludering og tilpasset opplæring* (i kontrast til segregerende tiltak og spesialundervisning),
- *Systemperspektiv og fokus på miljøet og sammenhengen barnet lever i* (i kontrast til et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemet og hvor eventuell utfordrende atferd attribueres til elevens iboende negative egenskaper),
- *Relasjonsbygging og lærings- og menneskesyn* (her handler det blant annet om kommunens grunnleggende tilnærming til pedagogikken, om hvordan læreren møter den enkelte elev, samt i hvilken grad det å ha tro på at alle elever kan og vil lære, gjennomsyrrer skolemiljøet), og
- *Klasseledelse* (tydelig regi og struktur på innhold og form i undervisningen samt på den sosiale samhandlings situasjonen).

En slik tilnærming, hvor fokus er på *prosesskvaliteten* i skolens eget arbeid med opplæringen, ville vært begrunnet i at nyere skole- og pedagogikkforskning¹ indikerer at sentrale problemstillinger i den norske skolen må ses i sammenheng med den enkelte kommunes arbeid med å utvikle inkluderende læringsmiljøer i grunnskolen. Det kan i så måte argumenteres for at et godt og inkluderende læringsmiljø i grunnskolen bidrar positivt i forhold til problematikk knyttet opp mot

- læringsutbytte og resultater,
- det psykososiale miljøet og mobbing,
- balansen mellom spesialundervisning og den ordinære undervisningen, samt
- frafall i videregående skole.

I noen tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig med et smalere fokus på mer spesifikke forhold som påvirker elevenes lærings- og psykososiale miljø. Når det gjelder Valle kommune, så er det verdt å merke seg at man i *Økonomiplan og handlingsprogram 2019-2022* kan lese at kommunen kommer godt ut når det gjelder resultater (grunnskolepoeng over landsgjennomsnittet og best i Aust-Agder), og frafallet i videregående skole er lavt. Andelen elever som fikk spesialundervisning i Valle kommune i 2018 var heller ikke urovekkende høy.² Samtidig ble det i 2017, i kjølvannet av arbeidet med *NOU 2015:2 Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, ble gjennomført omfattende endringer i opplæringslovens kapittel 9A som berører områdene mobbing og psykososialt miljø. Revisjonen oppfatter følgelig at det, i tråd med Kontrollutvalgets signaler, er svært interessant å ta for seg problematikk knyttet opp mot mobbing og det psykososiale miljøet i grunnskolen i Valle kommune og å undersøke i hvilken grad grunnskolen i Valle kommune har justert egen praksis i tråd med det nye lovverket. Revisjonen bemerker også at selv om dette innebærer en avgrensning i forhold til et prosjekt med tittelen «Inkluderende læringsmiljø», så må det understrekes at forhold som klasseledelse og relasjonsbygging vil være relevant også i prosjekter som først og fremst fokuserer på elevenes psykososiale miljø og på mobbing.

Videre vil et sentralt valg når det gjelder innretningen av prosjektet være hvorvidt det skal gjennomføres ny innhenting av kvantitative data for å kartlegge elevenes skolemiljø, eller om rapporten skal baseres på allerede eksisterende materiale fra *Elevundersøkelsen* og eventuelle andre mobbe- / trivselsundersøkelser som skolene selv har tatt initiativ til. Revisjonen bemerker at *Elevundersøkelsen* gjennomføres hvert år i hele landet. Begrensninger ved *Elevundersøkelsen* innebærer imidlertid at skolene i tillegg selv bør gjennomføre egne mobbe- / trivselsundersøkelser som supplerer *Elevundersøkelsen*. Det vurderes således som lite sannsynlig at en enkeltstående spørreundersøkelse gjennomført av revisjonen vil fremskaffe et bedre datagrunnlag når det gjelder mobbing og det psykososiale miljøet i grunnskolen i Valle kommune enn det som allerede bør foreligge. Gitt at dette prosjektet også vil ta for seg den såkalte *akt-*

¹ Se eksempelvis arbeidet til Thomas Nordahl.

² Ifølge Statistisk Sentralbyrå (KOSTRA), var andelen elever som fikk spesialundervisning i grunnskolen i Valle kommune 8,3 pst. i 2018, det vil si noe lavere enn gjennomsnittet i Aust-Agder på 9,1 pst. og noe høyere enn landsgjennomsnittet på 7,8 pst. Andelen elever med spesialundervisning i grunnskolen i Valle kommune gått opp fra 5,9 pst. og 5,3 pst. i 2015 og 2016, til 9,1 pst. og 8,3 pst. i 2017 og 2018.

ivitetsplikten som ble innført i opplæringslovens kapittel 9A i 2017, konkluderer revisjonen med at innhenting av primærdata gjennom egne spørreundersøkelser i dette tilfellet ville være uforholdsmessig ressurskrevende.

Avslutningsvis bemerker revisjonen at en elev eller foreldre også kan melde en sak om utrygt skolemiljø til fylkesmannen. Det må imidlertid her understrekes at revisjonen ikke har mandat til å føre tilsyn med fylkesmannens virksomhet. Det avgrenses derfor mot undersøkelse av fylkesmannens håndheving av aktivitetsplikten i enkeltsaker. Hvor mange saker som er meldt til fylkesmannen samt fylkesmannens vurdering av kommunens håndtering av sakene, er likevel relevant for å belyse kommunens praksis.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å vurdere i hvilken grad Valle kommunes arbeid med å bekjempe mobbing og med å sikre at elevene har et godt psykososialt skolemiljø, fremstår som tilfredsstillende. Med dette utgangspunktet ser revisjonen på følgende problemstillinger:

1. *HVILKE UNDERSØKELSER HAR VALLE KOMMUNE GJENNOMFØRT OM ELEVENES PSYKOSOSIALE SKOLEMILJØ UTOVER ELEVUNDERSØKELSEN, OG HVA VISER UNDERSØKELSENE?*

For å kunne arbeide målrettet med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, er det hensiktsmessig med jevnlig kartlegging av elevenes skolemiljø. Revisjonen ser følgende på i hvilken grad Valle kommune gjennomfører slike kartlegginger samt i hvilken grad innsamlede data indikerer at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

2. *I HVILKEN GRAD JOBBER SKOLENE I VALLE KOMMUNE KONTINUERLIG OG SYSTEMATISK FOR Å SIKRE ELEVENE ET TRYGT OG GODT PSYKOSOSIALT MILJØ?*

Her tar revisjonen for seg skolenes utforming og gjennomføring av det langsiktige arbeidet med å sikre at elevenes psykososiale miljø er både trygt og godt.

3. *I HVILKEN GRAD OPPFYLLER GRUNNSKOLENE I VALLE KOMMUNE AKTIVITETSPLIKTEN SOM FØLGER AV OPPLÆRINGSLOVENS §9A-4 VED MISTANKE ELLER KUNNSKAP OM AT EN ELEV IKKE HAR ET TRYGT OG GODT SKOLEMILJØ?*

Skolen har plikt til å gjøre undersøkelser, utforme tiltaksplan og iverksette tiltak når de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. avsnitt 2.2.3 under. Revisjonen undersøker i så måte i hvilken grad Valle kommune oppfyller aktivitetsplikten i enkeltsaker.

1.4 Gjennomføring og metode

Prosjektet gjennomføres i samsvar med *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

1.4.1 Dokumentanalyse

Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av *lovverket*, det vil si opplæringslov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.

Sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Valle kommune har også blitt gjennomgått, herunder kommunens og skolenes planer, skriftlige rutiner, retningslinjer og andre dokumenter som omhandler arbeidet med skolemiljøet og mot mobbing.

Videre har revisjonen tatt for seg nyere forskning innen prosjektets hovedtemaer. Særlig NOVA-rapporten *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø – Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (14/2015) har blitt vektlagt.

1.4.2 Saksgjennomgang

Når det gjelder den såkalte aktivitetsplikten i opplæringslovens kapittel 9A, som trådte i kraft 1. august 2017, så har revisjonen gjennomgått enkeltsaker hvor skolene har fått mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har et trygt og / eller godt skolemiljø.

1.4.3 Intervjuer med nøkkelpersoner (*kvalitativt innrettet datainnsamling*)

Formålet med det skisserte prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. Revisjonen har følgelig gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i oppvekstsektoren, både i kommuneadministrasjonen (rådmannen og den skolefaglige ansvarlige) og ute på skolene (rektor på Valle skole, 3 kontaktlærere på Valle skole og rektor på Hylestad skole).

1.4.4 *Elevundersøkelsen* samt skolenes egne undersøkelser (*kvantitativt innrettet datainnsamling*)

I tillegg til intervju med informanter i skolesektoren, har revisjonen gjennomgått aktuelt materiale fra *Elevundersøkelsen* samt data som skolene selv har samlet inn for å få oversikt over hvordan elevene opplever det psykososiale miljøet på skolen de går på.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav, normer og standarder som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Ifølge kommuneloven § 77 nr. 4 skal forvaltningsrevisjonsprosjekter vurdere kommunenes tjenesteproduksjon og praksis blant annet med utgangspunkt i lovverk samt kommunestyrets vedtak og forutsetninger³.

2.1 NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Revisjonen bemerker innledningsvis at det i innledningen til *NOU 2015:2 Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, som spilte en viktig rolle i arbeidet med det nye kapittel 9A i opplæringsloven, fremkommer at utvalget ønsket å sette søkelyset på et sett med sentrale utfordringer i arbeidet både med å fremme et trygt og godt psykososialt skolemiljø samt med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering⁴:

- i. *Rettsikkerhet* – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt.
- ii. *Skolekultur* – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- iii. *Involvering og samarbeid* – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet.
- iv. *Ansvarliggjøring og systematikk* – skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet, er mangelfull.

Det ble i *NOU 2015:2 Å høre til* videre pekt på at

Gode skoler tar elevene på alvor og har rutiner for å fange opp og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering når de skjer (s. 18).

2.2 Opplæringslovens kapittel 9A med tilhørende forarbeider

Opplæringslovens kapittel 9A omhandler elevenes skolemiljø. I 2017 ble det gjort relativt omfattende endringer i eksisterende paragrafer i kapittel 9A samtidig som nye paragrafer ble lagt til, og *NOU 2015:2 Å høre til* har altså spilt en viktig rolle i dette arbeidet.

³ I *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* er det i punkt 24 presisert at kilder til revisjonskriterier kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak og mål og føringer, administrative retningslinjer og mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende).

⁴ Utvalgets mandat var å «vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen».

Endringene i opplæringslovens kapittel 9A innebærer blant annet at det legges tydeligere og strengere plikter på skoleeiere og skoler, og det ligger i gjeldende regelverk en klar forventning om at skolene skal mobilisere det forebyggende arbeidet og vise rask og effektiv handling i enkeltsaker.⁵

2.2.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø: § 9A-1 og 9A-2

Opplæringslovens kapittel 9A gjelder for elever i grunnskolen, både når de er på skolen, på leksehjelpsordninger og SFO, jf. § 9A-1. I rundskriv Udir-3-2017 presiseres det at kapittelet også gjelder friminutt og skoleveien⁶. Det understrekes samtidig at opplæringslovens kapittel 9A i utgangspunktet ikke gjelder på fritiden, men hvis elevene opplever noe på fritiden som gjør at de ikke har det trygt og godt på skolen, så må skolen likevel handle i henhold til aktivitetsplikten frem til eleven har det trygt og godt på skolen igjen.

I § 9A-2 fastslås det at

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

Det er ifølge forarbeidene og rundskriv Udir-3-2017 her snakk om en *individuell rett*, og det er elevens subjektive opplevelse snarere enn skolens objektive vurdering av saksforholdene som skal legges til grunn ved vurdering av om retten er oppfylt.⁷

- Begrepet «trygt» innebærer blant annet at elevene ikke skal komme til skade og at de skal føle at skolen er et trygt sted å være. I rundskriv Udir-3-2017 understrekes det at trygghet også handler om å vite at skolen tar tak i saker hvis noe skjer.
- Begrepet «godt» vil favne videre enn «trygt» og omfatte forhold som ikke nødvendigvis er utrygge for eleven, men som likevel gjør at det ikke oppleves som godt for eleven å være på skolen. Det kan for eksempel være at eleven er ensom, ikke har venner eller gruer seg til å gå på skolen.

⁵ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, s. 5

⁶ Imidlertid bemerkes det i rundskriv Udir-3-2017 at når elevene er på skoleveien, gjelder ikke rettighetene og pliktene etter opplæringsloven §§ 9A-2 og 9A-4. I forarbeidene heter det at de som arbeider på skolen «har ingen plikt til å følge med på at elevene har det trygt og godt utenfor skolens område, for eksempel på skoleveien, og har ikke samme mulighet eller plikt til å gripe inn.» Kunnskapsdepartementet har likevel presisert at «selv om skolens aktivitetsplikt knytter seg til om eleven har det trygt og godt på skolen, er den ikke begrenset av årsaken til at eleven opplever ikke å ha det trygt og godt. Dersom forhold utenfor skolen, for eksempel på skoleveien, gjør at en elev ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen, har skolen like fullt en plikt til å hjelpe eleven», jfr. Prop. 57 L (2016-2017) s. 60.

⁷ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, s. 75. Tilsvarende vil det at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø være et premiss, og ikke et vurderingstema, i klagesaker til Fylkesmannen, jf rundskriv Udir-3-2017.

Retten omfatter både fysiske og psykososiale aspekter ved skolemiljøet.⁸ I dette prosjektet er det de psykososiale aspektene ved skolemiljøet som er i fokus.

2.2.2 Nulltoleranse og systematisk arbeid: § 9A-3

Det fremgår av § 9A-3 at

Skolen skal ha nulltoleranse for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering⁹.

Det presiseres i rundskriv Udir-3-2017 at skolene skal ha *nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser*. Verken direkte handlinger som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking, skal tolereres. Prinsippet om nulltoleranse ble ifølge Utdanningsdirektoratet tatt inn i opplæringsloven for å understreke hvor viktig det er at skolene har tydelige holdninger på dette området. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men det understrekes samtidig at det ikke er slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Skolens samfunnsmandat og oppgave er også å lære elever å tenke kritisk og å respektere andres meninger og overbevisninger¹⁰.

Videre skal skolen ifølge § 9A-3

arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene.

Dette skal bidra til at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, opprettholdes. I forarbeidene fremgår det at skolene bør sette seg egne konkrete mål utfra de generelle kravene i loven, og at planer og tiltak bør tilpasses de lokale forholdene.

2.2.3 Aktivitetsplikten: § 9A-4

Videre ble det i 2017 innført en ny aktivitetsplikt for skolene til erstatning for det som tidligere var en handlings- og vedtaksplikt¹¹:

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

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

⁸ Prop. 57 L (206-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, s. 14

⁹ Nulltoleranse gjelder for diskriminering og trakassering uavhengig av om grunnlaget er kjønn, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne etc.

¹⁰ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, s. 14

¹¹ Skolen skal handle i henhold til aktivitetsplikten, og eleven / foreldrene kan melde saken til fylkesmannen, som fatter enkeltvedtak i saken, med klagerett til Utdanningsdirektoratet, jf. rundskriv Udir-3-2017.

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

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

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

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

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

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

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

Med utgangspunkt i kapittel 6 i rundskriv Udir-3-2017 samt Utdanningsdirektoratets nettside *Mobbing og mistrivsel - hva skal skolen gjøre?*¹², legger revisjonen til følgende når det gjelder aktivitetsplikten:

1) FØLGE MED:

Aktivitetsplikten innebærer en plikt for de ansatte til være årvåkne og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Samtidig må skolen ha system som sikrer at de ansatte gjør dette, blant annet gjennom tilsynsordninger og regelmessig kartlegging av det psykososiale miljøet. På Utdanningsdirektoratets nettside pekes det på forskjellige forhold som, i tillegg til å snakke med elevene, kan bidra til å belyse elevenes trivsel¹³:

- de ansatte ser noe eller fanger opp noe i samtaler med andre elever.
- foreldre som tar kontakt fordi de melder fra om det har skjedd noe på skolen.
- eleven forteller om mistrivsel.
- endringer i atferd hos elever, eller endringer i klasse- eller skolemiljøet.
- noen elever blir stille og trekker seg tilbake i lek eller deltar ikke i lek og aktiviteter, mens andre trer tydelig fram og gir beskjed når ting blir vanskelige.

¹² Se <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/aktivitetsplikt/#hvordan-kan-du-fange-opp-at-elever-ikke-har-det-trygt-og-godt>

¹³ Revisjonen legger her til at når det gjelder foreldrene, så bør de ifølge Utdanningsdirektoratet på sin side være oppmerksom på følgende mulige kjennetegn på at noe er galt: i) Vil ikke gå på skolen / barnehagen; ii) Er redd for å gå til og fra skolen; iii) Går omveier til og fra skolen; iv) Mister eller har ødelagte bøker, leker eller klær; v) Unngår venner og andre barn; vi) Blir fort sint; vii) Mister selv tillit; viii) Har mye vondt i magen eller hodet; ix) Sliter med å sove; x) Har sår, skrammer og blåmerker.

- endringer i klasser kan være mer bråk og uro, endringer sosialt og hvilke barn som leker sammen.

Utdanningsdirektoratets understreker også at det finnes flere verktøy som skolene kan bruke for å kartlegge relasjonene og hva som skjer mellom elevene:

- *Jevnlige spørreundersøkelser*: Skolene kan her bruke *Elevundersøkelsen* og / eller egne spørreundersøkelser. Hvis skolene har mistanke om at en eller flere elever ikke har det trygt og godt, kan de bruke forskjellige spørreskjemaer¹⁴ for å kartlegge sosiale relasjoner og klassens sosiale miljø¹⁵. Skolene kan også bruke noe av tiden i elevsamtalene til å kartlegge hvem som leker med hvem og hvem som er utenfor etc.
- *Observasjon og inspeksjon*: Skolen må ha gode rutiner for inspeksjon, og de som har inspeksjon må aktivt observere og være tydelig tilstede for elevene. De må undersøke og gripe inn om de mistenker krenkelser, og ha lav terskel for å informere kontaktlærere, sosiallærer og ledelse om hendelser og observasjoner fra friminutt.

II) GRIPE INN:

Rektor har ansvar for at alle vet hvordan de skal gripe inn. Det som kjennetegner plikten til å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irrettesette elever som krenker andre verbalt. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen.

III) VARSLE:

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø etter opplæringslovens § 9A-4 andre ledd første punktum. Utdanningsdirektoratet viser til at skolen eksempelvis kan ta utgangspunkt i:

- observasjoner av elevene
- tilbakemeldinger i undersøkelser
- beskjeder fra foreldre eller medelever
- aktivitet i sosiale medier.
- at en elev sier fra at han eller hun ikke trives på skolen

¹⁴ Se Utdanningsdirektoratets nettsider for konkrete forslag.

¹⁵ Et eksempel på et enkelt skjema for kartlegging av klassens sosiale miljø på Utdanningsdirektoratets nettsider inneholder følgende spørsmål som eleven tar stilling til på en skala fra 1 til 4: i) Jeg har blitt venner med mange i denne klassen; ii) I denne klassen blir du godtatt selv om du ikke er like flink som andre, og selv om du er litt annerledes enn andre; iii) Klassekameratene hjelper meg hvis det er noe jeg ikke får til eller ikke skjønner; iv) Klassekameratene bryr seg om hvordan jeg har det; v) Klassekameratene mine liker meg; vi) Det er elever i klassen som jeg ikke går så godt sammen med.

Tidspunktet for når det skal varsles beror på en konkret vurdering i hver enkelt sak. Avhengig av for eksempel alvorlighetsgrad og muligheten til å få gjort noe, bør noen saker straks varsles til rektor. Andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer.

Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er for øvrig en del av det systematiske arbeidet etter opplæringslovens § 9A-3 andre ledd.

IV) UNDERSØKE:

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken. Undersøkelsesplikten må ses i sammenheng med opplæringslovens § 9A-2 om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Og siden elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, gjelder skolens plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing og krenkelser.

Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. En undersøkelse kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller om forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen.

V) SETTE INN TILTAK:

Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende.¹⁶ Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten også må følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø.

Tiltakene kan rettes mot:

- den som blir mobbet eller krenket
- den eller de som mobber eller krenker
- tilskuere
- gruppe- eller klassemiljøet
- hele skolemiljøet

I de fleste tilfellene er det behov for å sette inn tiltak mot flere av gruppene. Tiltakene bør ifølge Utdanningsdirektoratet ikke utelukkende rette seg mot dem som opplever mistrivsel på skolen.

Kravene til dokumentasjon legger blant annet til rette for en effektiv utøvelse av fylkesmannens håndhevingsplikt i enkeltsaker.

¹⁶ Prop. 57 L (2016-2017) s. 25 og 78

2.2.4 Resterende paragrafer i kapittel 9A

I § 9A-5 fastslås det at aktivitetsplikten er skjerpet dersom en som jobber på skolen, krenker en elev.

Skolen har også plikt til å informere eleven og de foresatte om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og adgangen til å melde saker til fylkesmannen, jf. § 9A-9. Formålet med informasjonsplikten er å legge til rette for at elever og foreldre skal kunne kreve at skolen opprettholder elevens rettigheter etter kapittel 9-A. Informasjonen skal formidles på en forståelig måte, både til elever og foreldre.¹⁷

Det fremgår i § 9A-8 at elevene skal delta i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljøet. Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldre skal holdes informert om saker av betydning for skolemiljøet og har rett til å uttale seg i alle saker av betydning for skolemiljøet, jf. § 9A-9.

Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten.

2.3 NOVA-rapport nr. 14/2015 Skolers arbeid med det psykososiale miljøet¹⁸

Når det gjelder forskning, så oppfatter revisjonen at NOVA-rapporten *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø – Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (14/2015) er særlig interessant. I rapportens sammendrag pekes det på at det innenfor mobbeforskningen har det foregått en utvikling over tid der forklaringer og intervensjoner har beveget seg fra fokus på *individuelle overgripere og ofre*, til at mobbing er et systemisk problem som krever intervensjoner rettet mot hele skolekonteksten, det vil si en *skoleomfattende tilnærming*.

Rapporten beskriver tre overordnede strategier som går igjen på tvers av skoler som arbeider bredt, intensivt og systematisk med det psykososiale miljøet, som gir uttrykk for en bred forståelse av krenkelser, og som har som mål «nulltoleranse»¹⁹ og «å ta alt»:

- atferdsregulering
- relasjonsarbeid
- fellesskapsbygging

¹⁷ Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, s. 64

¹⁸ Se <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo.pdf>

¹⁹ Revisjonen bemerker at denne forskningsrapporten ble publisert i 2015. Som vi så i avsnitt 2.2.2, ble det i 2017 lovfestet at alle skoler i Norge skal å ha nulltoleranse for mobbing og andre krenkelser, jf. opplæringslovens § 9A-3.

2.3.1 Atferdsregulering

Med atferdsregulering menes virkemidler og praksiser rettet mot å regulere elevene til å opptre på måter som oppfattes å fremme godt lærings- og psykososialt miljø. Studien viser at atferdsregulering er en helt sentral strategi for skolene.

Atferdsregulering i *klasserommet* ses først og fremst i studien i form av tydelig klasseledelse. Man finner at den beste modellen for å oppnå positive læringssituasjoner er at lærer utviser det som i forskningsrapporten kalles for «omsorgsfull kontroll»: en kombinasjon av omsorg og kontroll.

Spesielt virksomme tiltak for atferdsregulering i *friminutt* er styrking og spesialisering av inspeksjon.

2.3.2 Relasjonsarbeid

Det vises i rapporten til at det er et sterkt ideal blant lærere og ledere i dagens norske skole om å være relasjonsorienterte. Spesielt gjelder dette lærerens forhold til elevene, men også forholdet til foreldrene. Samtidig framstår relasjonsarbeid ofte som krevende.

Vellykket relasjonsarbeid mellom lærere og elever består ifølge rapporten av noen kjerneprinsipper:

- at lærerne har et positivt elevsyn
- at de forsterker positiv elevatferd framfor å (bare) sanksjonere negativ atferd
- at ansatte prioriterer relasjonsarbeid
- at ledelsen støtter og følger opp lærernes relasjonsarbeid

Delvis går disse prinsippene igjen når det gjelder lærernes relasjon og samarbeid med foreldrene, men i relasjonen med foreldrene er det ifølge rapporten i større grad et poeng at foreldre bevisstgjøres på eget ansvar i å avdekke mobbing og krenkelser, og at de gis noen verktøy for å få til dette.

Et av de mest sentrale prinsippene ved skolenes gode praksiser er at de ansatte tar ansvar for relasjonen.

2.3.3 Fellesskapsbygging og sosiale aktiviteter

Fellesskapsbygging handler om å skape gode relasjoner mellom elevene gjennom tiltak som fremmer tilhørighet, inkludering, fellesskap og samhold mellom elevene på skolen eller i klassen.

I rapporten beskrives fire typer av slike aktiviteter:

- introduksjonsopplegg ved skolestart
- aktivitetstilbud i friminutt
- store prosjekter

- tilrettelegging for vennskapsrelasjoner for elever som strever sosialt

Elevene oppgis å være gjennomgående positive til disse sosiale tiltakene. Det understrekes imidlertid i rapporten at det er behov for at skoler tenker gjennom og prøver ut grep for å unngå at tiltak som er ment å skape samhold og inkludering, i realiteten blir arenaer der enkeltelevers utenforskap og skiller mellom «vi» og «de andre» ikke utfordres men i stedet forsterkes.

2.4 Kommuneplanen

Målsetninger og retningslinjer fastsatt i kommunens planer tas også med som revisjonskriterier i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. I *Samfunnsdelen, kommuneplan 2016-2028* for Valle kommune fremgår det at kommunen har en *nullvisjon for mobbing i skolen*.

Når det gjelder andre sentrale målsetninger for oppvekstsektoren i Valle kommune, så understrekes det i kommuneplanen at kommunen skal være en aktiv skoleeier, at man når det gjelder grunnskolepoeng ønsker å beholde nåværende nivå der Valle kommune ligger over nasjonalt gjennomsnitt og er best i Aust-Agder, samt at man ønsker at alle elevene i Valle kommune skal gjennomføre videregående opplæring.

I kommuneplanen pekes det på at følgende strategier skal bidra til at Valle kommune når disse målene:

- forebygge mobbing og sikre et godt miljø
- fokus på overgangene – barnehage-barneskole-ungdomskule-videregående
- fokus på læringsmiljø – ungdomstrinn i utvikling
- fokus på individuelt tilpasset undervisning / spesialundervisning
- fokus på læringsresultat – vurdering for læring
- fokus på ressursbruk – gruppestørrelse i ordinær undervisning

I kommunens økonomiplan og handlingsplan for 2019-2022 fremgår det at Valle skole²⁰, i tråd med nullvisjonen i kommuneplanen, har følgende målsetning når det gjelder det psykososiale miljøet:

Valle skule skal ha eit skule- og læringsmiljø som er fritt for diskriminering og krenkjande ord og handlingar.

Når det gjelder indikatorer for i hvilken grad denne målsettingen nås, så vises det til *Elevundersøkelsen* og undersøkelser fra nettstedet *Klassetrivsel.no*.

Det fremkommer også i handlingsplanen at PPT blant annet har som delmål å styrke inkluderingen av barn og unge med særskilte behov samt å styrke læringsmiljøet

²⁰ Vi tar her kun for oss målsetningene til Valle skole, i og med at Hylestad skole legges ned sommeren 2019. Når det gjelder håndteringen av aktivitetsplikten i Valle kommune, vil det på den annen side være relevant å undersøke arbeidet som er gjort på Hylestad skole, også.

gjennom systemarbeid og kompetanseutvikling, og slik redusere behovet for spesialundervisning og spesialpedagogiske tiltak.

Revisjonen bemerker at med utgangspunkt i en såkalt skoleomfattende tilnærming til mobbing, jf. avsnitt 1.2 og 2.3 over, hvor det legges til grunn at mobbing er et systemisk problem som krever intervensjoner rettet mot hele skolekonteksten, så er det rimelig å anta at tiltak som bidrar til å styrke elevenes læringsmiljø generelt, også bidrar indirekte til å redusere mobbing og andre krenkelser på skolen.

3 Data

3.1 Kort om grunnskolen i Valle

I Rådmannens framlegg til økonomiplan og handlingsprogram 2019-2022 kan man lese at Valle kommune har to skoler. Hylestad skole er en 1-7 grunnskole med 44 elever i skoleåret 2018/19, mens Valle skole er en 1-10 grunnskole med 90 elever 2018/19. Elevtallet på Valle skole har gått ned med om lag 15 pst. siden skoleåret 2015/16, mens elevtallet på Hylestad skole har vært om lag uendret i samme periode.

I februar 2019 vedtok Valle kommunestyre å slå sammen Hylestad skole og Valle skole, og å legge en samlet grunnskole til Valle skole. Hylestad skole ble lagt ned sommeren 2019, og elevene ved 1-7 trinn ved Hylestad skole flyttes til Valle skole fra skolestart høsten 2019. Valle kommune gir tilbud om SFO ved Valle skole, lokalisert til skoleanlegget i Valle. Rektor ved gamle Valle skole er rektor ved nye Valle skole fra og med 01.08.2019.

3.2 Elevundersøkelsen: Tall for mobbing og trivsel på skolene i Valle

Elevundersøkelsen, som administreres av Utdanningsdirektoratet, kartlegger flere forhold knyttet opp mot norske elevers opplevelse av skolehverdagen. *Elevundersøkelsen* er organisert i et sett med undergrupper av spørsmål med følgende overskrifter: «Læringskultur», «Elevdemokrati og medvirkning», «Faglig utfordring», «Felles regler», «Trivsel», «Arbeidsforhold og læring», «Utdanning og yrkesveiledning», «Støtte fra lærerne», «Motivasjon», «Vurdering for læring», «Støtte hjemmefra» og «Mobbing». Valle skole valgte i skoleåret 2018/19 også å svare på tilleggsmodulene «Arbeidsformer», «Lesing» og «IKT».

Resultatene fra *Elevundersøkelsen* viser elevenes subjektive oppfatning av egen læringssituasjon. Resultatene på hvert enkelt spørsmål i *Elevundersøkelsen* presenteres med utgangspunkt i en skala fra 0 til 5, hvor 5 er beste resultat. På Valle skole har rektor et fargekodesystem for oppfølging av *Elevundersøkelsen* hvor

- *grønn farge* viser til verdier fra 3,9 til 5 og indikerer at *praksis er tilfredsstillende*,
- *gul farge* viser til verdier fra 2,9 til 3,8 og indikerer at *praksis må forbedres*, og
- *rød farge* viser til verdier fra 0 til 2,8 og indikerer at *tiltak for å endre praksis er nødvendig*.

Resultatene på Valle skole i 2018/19 indikerer at skolen har størst potensial for forbedring på feltene «Vurdering for læring» (særlig for ungdomstrinnet), «Elevdemokrati og medvirkning» (kun for ungdomstrinnet) og «Arbeidsformer» (både mellomtrinn og ungdomstrinn).

Gitt at vi i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har fokus på det psykososiale miljøet og mobbing i grunnskolen, er «*Trivsel*» og «*Mobbing*» de mest relevante dimensjonene å undersøke nærmere i denne rapporten. En utfordring her er imidlertid at det er relativt få grunnskoleelever i Valle kommune, noe som legger betydelige begrensninger på hvilke tall som kan offentligjøres i en rapport som denne. Det er nemlig slik at dersom det kun er 1-4 elever som har svart bekreftende på et spørsmål, så vil det nøyaktige antall respondenter²¹ unntas offentlighet og dermed skjules i tabeller som presenterer resultatene. Dette gjøres for å hindre at elevene som har svart på undersøkelsen, indirekte skal kunne identifiseres. I en liten kommune som Valle vil konsekvensen av denne praksisen være at en del tall må unntas offentlighet.

3.2.1 Mobbing

På landsbasis oppga om lag 6 pst. av norske skoleelever i 2018 at de ble mobbet av medelever, digitalt (på skolen) og / eller av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere.²²

Tall fra Skoleporten²³ for Valle kommune sett under ett indikerer at i skoleårene 2017/18 og 2018/19 oppga null prosent, det vil si ingen, av elevene på 7. trinn i kommunen at de hadde blitt mobbet de siste månedene. Tabellene for Valle skole og Hylestad skole hver for seg viser imidlertid kun en stjerne (*), noe som indikerer at de nøyaktige resultatene for skolene hver for seg er unntatt offentlighet fordi 1-4 elever har svart bekreftende på spørsmålet²⁴. I så måte synes det rimelig å anta at et lite antall elever i Valle kommune har oppgitt at de har blitt mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere, og at null prosent mobbing i skoleårene 2017/18 og 2018/19 for Valle kommunes 7. trinn samlet sett ikke er korrekt.

Når det gjelder 10. trinn, så viser tall fra Skoleporten for Valle kommune samlet sett at null prosent av elevene i skoleåret 2018/19 oppga at de hadde blitt mobbet. For skoleåret 2017/18 vises det imidlertid kun en stjerne (*), noe som indikerer at 1-4 elever på 10. trinn svarte positivt på dette spørsmålet. Idet det kun er Valle skole som har ungdomstrinn, så er resultatene for Valle kommune og Valle skoles 10. trinn identiske.

3.2.2 Trivsel

Tall fra Skoleporten for Valle kommune sett under ett indikerer at elevene på 7. trinn i skoleårene 2017/18 og 2018/19 oppga at på en skala fra 1 til 5, så var trivselen på 4,6, mot 4,7 i 2016/17. Dette er noe høyere enn det nasjonale gjennomsnittet på 4,3 i

²¹ Revisjonen bemerker at også visning av frekvenser, prosent og gjennomsnitt i tabeller utgår / «prikkes» når antall respondenter for et svaralternativ unntas offentlighet.

²² Revisjonen bemerker her at spørsmålene om mobbing i *Elevundersøkelsen* ble revidert i 2016, og resultatene på spørsmålet om mobbing fra 2013, 2014 og 2015 kan derfor ikke uten videre sammenlignes med resultatene fra skoleåret 2016 og fremover.

²³ Se <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersokelsen/valle-kommune?orgagr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&fordeling=2>

²⁴ Revisjonen bemerker videre at selv om tallene for den enkelte skole ikke kan offentligjøres, så vil den enkelte skole ha tilgang til og kunne ta beslutninger med utgangspunkt i det fullstendige tallsettet for sin skole.

2017/18 og 2018/19. Tabellene for Valle skole og Hylestad skole hver for seg viser imidlertid kun en stjerne (*), noe som indikerer at de nøyaktige resultatene for skolene hver for seg er unntatt offentlighet fordi 1-4 elever ikke har svart bekreftende på spørsmålet.

For 10. klasse på Valle skole, dermed også for Valle kommune, var resultatet 4,0 i skoleåret 2018/19, mens det i 2017/18 var unntatt offentlighet. Det nasjonale gjennomsnittet var på 4,2 i begge årene, noe som innebærer at trivselen i 10. klasse i Valle kommune i 2018/19 var noe lavere enn landsgjennomsnittet.

3.3 Intervju med administrasjonen

Rådmannen understreker med henvisning til kommuneplanen at man i oppvekstsektoren i Valle kommune har et bredt sett med målsetninger som blant annet er knyttet opp mot læringsutbytte i grunnskolen og gjennomføring i videregående skole. Når det gjelder det psykososiale miljøet, så viser rådmannen til at man har en nullvisjon hva angår mobbing i grunnskolen i Valle kommune. Når det gjelder hvordan nullvisjonen om mobbing skal realiseres, så peker rådmannen for det første på at flere av strategiene som det vises til i kommuneplanen, bidrar til å styrke elevenes læringsmiljø generelt, og dermed indirekte til å redusere mobbing. Samtidig vises det til at skolene også har en *Plan for et trygt og godt skulemiljø* som fokuserer på kapittel 9A i opplæringsloven om elevenes psykososiale miljø og mobbing spesielt. På skolenes hjemmesider er det blant annet linker til ordensreglene, *Nullmobbing.no* og ikke minst til en «rød knapp» med teksten «Meld frå om skulemiljø» som foreldrene er informert om. Trykker man på den røde knappen, får man opp et enkelt skjema som man kan fylle ut og som sendes direkte til rektor på skolen.²⁵

Rådmannen understreker videre at skoleeier skal påse at lover og regler for grunnskolen følges opp på skolene, noe som blant annet innebærer at rådmannen etterspør dokumentasjon som viser hva skolene gjør for å sikre et godt skulemiljø. Rådmannen opplever at administrasjonen har fokus på mobbeproblematikk, og administrasjonen er bevisst på å formidle til skolene at man er interessert i arbeidet som gjøres på skolene og at man ønsker å være orientert om det som skjer, herunder om resultater fra undersøkelser som tar for seg læringsmiljøet generelt og det psykososiale miljøet spesielt. Samtidig understreker rådmannen at terskelen skal være lav²⁶ for at skolene kontakter administrasjonen når det oppstår saker som omhandler kapittel 9A om elevenes psykososiale miljø. For det første ønsker administrasjonen å være informert om hva som foregår, slik at man ikke kommer i en situasjon hvor rådmannen blir kontaktet av foreldre uten å kjenne til saken på forhånd. For det andre kan skolene i mer krev-

²⁵ Den innledende teksten på skjemaet er følgende:

«Eg vil melda frå om ein elev som ikkje har det trygt og godt på skulen».

Dette skjemaet kan du bruka til å melda frå når ein elev ikkje har det trygt og godt på skulen, på veg til og frå skulen, på SFO eller leksehjelp. Nokre døme på ting du kan melda frå om er: Mobbing mellom elevar, vald, diskriminering, utestenging, baksnakking, rasisme, tilhøve utanfor skulen, eller andre årsaker til at eleven ikkje opplever at det er trygt og godt på skulen.»

²⁶ Revisjonen bemerker at det som vi så i avsnitt 2.2.3 følger av opplæringslovens § 9A-4 at rektor uansett har plikt til å varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.

ende saker også søke råd, veiledning og hjelp hos administrasjonen ved behov, og administrasjonen oppgir at den har vært involvert i enkeltsaker knyttet opp mot aktivitetsplikten i opplæringslovens kapittel 9A. For det tredje ønsker administrasjonen å være kjent med disse sakene slik at man kan følge opp at skolene håndterer sakene i tråd med opplæringslovens kapittel 9a og etterspørre dokumentasjon ved behov.

Valle kommunes resultater langs sentrale dimensjoner i grunnskolen viser som tidligere nevnt at Valle kommune jevnt over kommer godt ut. Når det gjelder mobbing og det psykososiale miljøet, så forventer administrasjonen at skolene, i tråd med skolens arbeid med såkalt skolebasert vurdering, selv skal analysere og følge opp resultatene fra *Elevundersøkelsen* samt at de forskjellige rådene og utvalgene på skolene involveres i dette arbeidet. I den forbindelse spilte skolene inn til administrasjonen at de kunne trenge noen ekstra verktøy som kunne supplere resultatene i *Elevundersøkelsen*, og i skoleåret 2018/19 tok skolene i Valle kommune i bruk verktøy utviklet av *Klassetrivsel.no*. Her finner man forskjellige spørreundersøkelser med titler som «*Klassens liv*», «*Elevens liv i klassen*», «*Elevenes posisjoner og relasjoner*», «*Grupperinger i klassen*», «*Mobbing*», «*Elevens forhold til skolen*», «*Elevens forhold til undervisningen*», «*Elevens forhold til lærerne*», «*Uro i klassen*», «*IKT og medier*» og «*Språkbruk i klassen*», og med disse undersøkelsene har skolene i Valle kommune gode verktøy for utvikle en klarere og dypere forståelse av hva som foregår blant elevene og hvordan elevene har det på skolen. Administrasjonen bemerker også at nedleggelsen av Hylestad skole og overføringen av elever til Valle skole automatisk medfører økt fokus på elevenes psykososiale miljø både i administrasjonen, ute på skolene og blant foreldrene, eksempelvis knyttet til skolebussproblematikk for elevene fra Hylestad og til hvordan elevene fra Hylestad raskest mulig kan finne seg til rette og føle seg hjemme på Valle skole.

I skoleåret 2017/18 var det et mindre antall saker hvor skolene i Valle fulgte opp elever med utgangspunkt i aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4, og administrasjonen var involvert i noen av disse sakene. I en av sakene klagde foreldre / foresatte på skolens oppfølging av en elev til Fylkesmannen. Vi kommer tilbake til disse sakene i kapittel 3.4 og 3.5 under, men bemerker allerede nå at disse sakene er unntatt offentlighet og at det er relativt begrenset hva som kan gjengis i denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Administrasjonen bemerker at disse sakene bidro til å synliggjøre behovet for verktøy i grunnskolen i Valle som kunne supplere *Elevundersøkelsen* med mer dyptgående analyser av elevenes psykososiale miljø. Da intervjuet med administrasjonen i Valle kommune ble gjennomført i april 2019, var det ikke meldt om noen saker i Valle kommune i skoleåret 2018/19 som gjaldt aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Administrasjonen la i den forbindelse til at også mangel på saker på skolene var interessant å undersøke nærmere, og at det med et slikt resultat var viktig å sjekke ut at ikke skolene hadde lagt listen for høyt når det gjaldt aktivitetsplikten.

Revisjonen bemerker videre at kommunen ifølge opplæringslovens § 13-10 hvert år skal utarbeide en rapport om tilstanden i skolen som tar for seg læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige tilstandsrapporten skal drøftes av skoleeier, det vil si kommunestyret i Valle. I tråd med dette kravet ble administrasjonens *Tilstandsrapport for grunnskolen 2017/2018* behandlet i leveårsutvalget og kommunestyret i Valle

kommune i november 2018. Når det gjelder mobbing og det psykososiale miljøet, som vi er opptatt av i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, så vises det i tilstandsrapporten til kommunens nullvisjon, samtidig som resultatene fra *Elevundersøkelsen* når det gjelder mobbing gjennomgås. Det pekes i tilstandsrapporten på at ingen elever på 5.-7. trinn oppgir at de kjente seg mobbet på skolen i skoleåret 2017/18. Når det gjelder 10. trinn, så var tallene under publiseringsgrensen og som vi har sett dermed unntatt offentlighet, noe som indikerer at et lavt antall elever på 10. trinn i skoleåret 2017/18 oppga at de ble mobbet²⁷. I skoleåret 2018/19 var det på den annen side ingen på ungdomstrinnet som oppga at de ble mobbet. Administrasjonen opplever alt i alt at det psykososiale miljøet i grunnskolen i Valle kommune er godt, og bemerker i tillegg at trivselsundersøkelser blant de ansatte viser at trivselen blant de som jobber i grunnskolen, også er høy. Høy trivsel blant lærerne er positivt og viktig fordi det er rimelig å anta at det er en nær sammenheng mellom et godt arbeidsmiljø for lærerne på den ene siden, og lærernes mulighet og handlingsrom til å bygge gode læringsmiljøer, fremme god læring, og sikre at elevene har det trygt og godt på skolen på de andre siden.

Oppsummert opplever administrasjonen at samarbeidet med politikerne, det vil si skoleeierne, det administrative ledelsesnivået, som utøver sin rolle basert på en delegert fullmakt gitt av politikerne, og skolene i Valle kommune, er godt. Administrasjonen påpeker samtidig selv at den nok har en jobb å gjøre når det gjelder å gjøre rapporteringen til politikerne om status og arbeidet som gjøres i grunnskolen fyldigere, tydeligere og mer kvalitativt. Dette vil for det første styrke politikernes beslutningsgrunnlag i politiske saker. For det andre er det også slik at avstanden mellom elevenes foresatte og politikerne vil være kort i en liten kommune som Valle, og bedre informasjon om arbeidet som gjøres i grunnskolen samt om saksgangen for enkeltsaker, vil ifølge administrasjonen være til hjelp for politikere som kontaktes direkte av foresatte.

3.4 Intervju med skolene

3.4.1 Rektor Valle skole

Grunndokumentet for Valle skoles arbeid med det psykososiale miljøet og mobbing er ifølge rektor på Valle skole *Årshjul for arbeid med elevene sitt skole- og læringsmiljø*. I årshjulet vises det til at rektor på planleggingsdagene som innleder skoleåret i august gjennomgår aktuelle planer med alle tilsatte, herunder *Plan for trygt og godt skolemiljø*²⁸. Nevnte plan tar blant annet for seg Valle skoles verdier og pedagogiske plattform, daglige rutiner på skolen, vaktrutiner for de forskjellige friminuttene, trivselstiltak, aktivitetsplikten etter opplæringslovens § 9A-4, hjem-skolesamarbeid og skolens forskjellige råd og utvalg. På skoleårets første foreldremøte i august blir foreldrene så informert om skolens arbeid med det psykososiale miljøet generelt og om aktivitetsplikten og knappen på skolens nettside med teksten «*Meld frå om skulemiljø*» spesielt. Rektor legger samtidig vekt på at nye lærere på Valle skole så raskt som mulig skal

²⁷ Hvor ofte disse elevene oppga at de ble mobbet, kan imidlertid ikke leses ut av elevundersøkelsen slik tallene blir presentert.

²⁸ Rektor peker på at planen er dynamisk, og at den sist ble revidert i forbindelse med endringene i opplæringslovens kapittel 9A, som trådte i kraft ved inngangen til skoleåret 2017/18

komme inn i skolens tankegang og planer for arbeidet med skolens læringsmiljø og elevenes psykososiale miljø.

Rektors utgangspunkt er at man på Valle skole skal ha et positivt elevsyn og at man skal være opptatt av at alle elevene skal få oppleve å mestre i skolehverdagen. I skoleårets første uker gjennomgår rektor disse poengene med lærerne, og rektor er opptatt av at skolens verdier og elevsyn skal reflekteres i hvordan lærerne møter elevene i skolehverdagen, eksempelvis i situasjoner hvor eleven ikke har fulgt fastlagte regler og rutiner. Et sentralt poeng for rektor er også at «alle elevene er alles elever», det vil si at alle lærerne skal være opptatt av alt som skjer på skolen og med alle skolens elever, og ikke bare dem man underviser eller er kontaktlærer for.

Valle skole har satt av 1½ time i uken til utviklingsarbeid hvor alle lærerne er tilstede, samtidig som SFO hver uke har satt av 1 time til samarbeid og utvikling. Videre har alle teamene (1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn), i tillegg til det ukentlige team-møtet, fått satt av 45 minutter hver uke til såkalte «kapittel 9A-møter», hvor klassemiljøet, elevenes psykososiale miljø, inkludering av elever i fellesskapet samt eventuell problematikk knyttet opp mot mobbing, krenkelser, aktivitetsplikten og kontakt med foreldrene, er tema. Møtene dokumenteres, noe som betyr at andre lærere og ledelsen relativt raskt kan sette seg inn eventuelle saker og forhold knyttet opp mot elevenes psykososiale miljø. Tilbakemeldingene fra lærerne er ifølge rektor at denne måten å jobbe på styrker arbeidet med elevenes skolemiljø, og at fokus på aktivitetsplikten og på å følge med, varsle, undersøke, sette inn tiltak og evaluere tiltak, blir større.

Skoleledelsen på Valle skole peker på at endringene i opplæringslovens kapittel 9A som trådte i kraft sommeren 2017, var relativt omfattende. Det har for Valle skole følgelig krevd betydelig utviklingsarbeid å få på plass rutiner og et system som ivaretar de nye lovkravene, både når det gjelder dokumentasjon og når det gjelder å lage aktivitetsplan og å iverksette eventuelle tiltak innen 5 dager etter at rektor har blitt varslet. Både dokumentet *Mal for aktivitetsplan § 9A-4* og den «røde knappen» på skolens nettside med teksten «*Meld frå om skulemiljø*» er en del av dette systemet, og det ble ifølge rektor også gjennomført et omfattende informasjonsarbeid i forhold til foreldre og elever gjennom de forskjellige utvalgene og rådene på skolen. Skoleledelsen synes videre i betydelig grad å legge opp til at lærerne sammen reflekterer både over skolens og egen praksis både når det gjelder pedagogikk og når det gjelder å utvikle trygge og gode læringsmiljøer, og aktivitetsplikten samt hva den innebærer for Valle skole, blir ifølge rektor diskutert jevnlig på skolen. Dette er et tema som lærerne også jevnlig diskuterer og jobber med på en såkalt «arbeidstavle» i gangen utenfor lærerværelset. Videre oppgir rektor at det på det ukentlige møtet for alle lærerne blir informert om eventuelle pågående saker på Valle skole knyttet opp mot kapittel 9A i opplæringsloven, og at det da understrekes hva lærerne må følge ekstra godt med på (eksempelvis kan det handle om å følge ekstra godt opp enkelte elever i frimuttene, i overgangene mellom timer, i timene etc.).

Rektor peker videre på at skolen i skoleåret 2018/19 tok i bruk verktøyene på nettstedet *Klassetrivsel.no* for å supplere resultatene som fremkommer i *Elevundersøkelsen*. Valle skole har ikke tidligere gjennomført trivselsundersøkelser blant elevene ut-

over *Elevundersøkelsen*, men i kjølvannet av endringene av opplæringslovens kapittel 9A sommeren 2017 gjorde behovet for denne typen ekstra undersøkelser seg gjeldende. Skoleledelsen vurderer at det i utgangspunktet er hensiktsmessig og gjennomføre undersøkelser fra *Klassetrivsel.no* 2-3 ganger i året. I tillegg kan forskjellige av de tilgjengelige undersøkelsene på *Klassetrivsel.no* gjennomføres ved behov, hvis spesielle situasjoner eller problemer oppstår hvor skolen ønsker mer informasjon om hvordan elevene har det og om elevenes relasjoner seg imellom. Styrken med *Klassetrivsel.no* er at lærerne får detaljert informasjon som kan brukes til å tilpasse undervisningen og til å målrettet følge opp elever i friminuttene. Et eksempel er såkalte «sosio-gram» som kartlegger relasjoner mellom elevene og som kan gi lærerne viktig informasjon om hvilke elever som eksempelvis bør følges opp nærmere med tanke på inkludering i friminuttene etc.

Rektor oppfatter at det psykososiale miljøet på Valle skole er godt, og resultatene på *Elevundersøkelsen* støtter opp om dette synet. Når det gjelder forståelsen av *Elevundersøkelsens* mobbebegrep, så diskuteres den både i elevrådet og deretter i klassene, samtidig som kontaktlærer tar opp hva som i *Elevundersøkelsen* legges i mobbebegrepet før undersøkelsen gjennomføres.

Når det gjelder aktivitetsplikten som følger av § 9A-4 i opplæringsloven, så er den knyttet opp mot krenkelsesbegrepet og hvorvidt eleven har det trygt og godt på skolen snarere enn mot mobbebegrepet. Krenkelsesbegrepet favner videre enn det tradisjonelle mobbebegrepet, og dette kan bidra til å forklare hvorfor man på Valle skole i 2017/18 hadde svært lave mobbetall samtidig som et visst antall saker ble vurdert å falle inn under aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4²⁹. Valle skole opplever å ha behandlet disse sakene i tråd med opplæringslovens kapittel 9A både med tanke på undersøkelse, iverksettelse av eventuelle tiltak og dokumentasjon, og andre instanser som helsesøster og Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT) har blitt involvert der hvor skolen har vurdert det som hensiktsmessig. Skolen har også i enkelte tilfeller satt inn en ekstra voksen som skal følge opp den aktuelle saken og eleven / elevene det gjelder, og undersøkelser fra *Klassetrivsel.no* har blitt gjennomført for å få en bedre oversikt over klassemiljøet. Det at det var flere saker knyttet opp mot aktivitetsplikten i skoleåret 2017/18 enn i 2018/19 forklarer rektor med at det i kjølvannet av endringene i opplæringslovens kapittel 9A sommeren 2017 var stort fokus på aktivitetsplikten. Foreldre, elever og lærere ble oppfordret til å melde fra ved mistanke om at elever på Valle skole ikke hadde det trygt og godt, samtidig som listen ble lagt lavt for hva som utløste aktivitetsplikten for å være sikre på at skolen opptrådte i tråd med det nye regelverket.

Når det gjelder nedleggelsen av Hylestad skole og overføringen av elever til Valle skole, så er rektor på Valle skoles holdning at dette vil være positivt for skolemiljøet

²⁹ Det må imidlertid understrekes at hva som legges i mobbebegrepet i *Elevundersøkelsen*, har variert de siste årene. Den kraftige nedgangen fra 7 pst. i 2012 til 4 pst. i 2013 når det gjelder andelen elever på landsbasis som oppga at de ble mobbet, må ses i sammenheng med at man delte spørsmålet om mobbing i to, der man kunne krysse av for om man følte seg *krenket* eller *mobbet* eller begge deler. I 2016 slo man sammen de to spørsmålene igjen, noe som bidrar til å forklare både at andelen elever som oppga at de ble mobbet gikk opp til 6 pst., samt hvorfor det fortsatt synes å være en viss forvirring i skole-Norge omkring mobbebegrepet i *Elevundersøkelsen*.

på skolen. Valle skole har inntil nå vært *fådelte* fordi det har vært få elever på mange årstrinn, mens den fremover vil bli *fulldelt* med en klasse per årstrinn, noe som vil gi den enkelte elev flere elever å spille på samtidig som klassen vil bestå av jevnaldrende elever. Da revisjonen gjennomførte sine intervjuer, hadde Valle og Hylestad skole hatt ett felles elevrådsmøte og et felles FAU-møte. Elevene var da blant annet opptatt av bussituasjonen og at det kan oppleves som utrygt for de yngste elevene i Hylestad å kjøre buss med ungdomsskoleelevene, og det ble i den forbindelse blant annet foreslått at man lager et kart over bussen hvor det på forhånd er klart hvem som skal sitte hvor. Videre har elevene på Valle skole, som kjenner skolen godt, understreket at det er viktig at elevene fra Hylestad skole ikke skal føle at de er på besøk. Snarere er elevene på Valle skole ifølge rektor bevisst på at elevene som tidligere har gått på Hylestad skole må tas imot på en måte som gjør at de raskt skal føle seg hjemme. Elevene har også vært opptatt av at det bør være tilbud om buss også for elevene på SFO, selv om disse elevene i utgangspunktet ikke har krav på skyss. På intervjutidspunktet var det imidlertid ikke avklart hvem som skulle være rektor på Valle skole etter nedleggelsen av Hylestad skole, og det ble pekt på at det måtte være den som ble ansatt som rektor på Valle for skoleåret 2019/20 som må styre denne prosessen.

Rektor viser til at det er utarbeidet klare vakt- og uteregler på Valle skole. Elevene blir også involvert i arbeidet med å utvikle et godt skolemiljø på Valle skole gjennom klasse- og elevråd, og rektor deltar på møter i elevrådet. Her jobbes det med alt fra det å utvikle gode holdninger og opptre hensynsfullt (eksempler kan være å si god-morgen når skoledagen begynner og takk for maten etter måltid) til hvordan elevene håndterer søppel og hvordan ungdomsskoleelevene forvalter «friminuttrommet» de selv har vært med å utforme. Hva (typer lek etc.) som kan bidra til at noen elever opplever friminuttene og overganger mellom timer som utrygge, er også blant tingene som diskuteres i elevrådet. For å motivere de yngste elevene har Valle skole også en «Miljødiplom» som kan tildeles de yngste elevene, og på diplomet står det at det er tildelt for «Alltid ryddige klasserom; Elever som er snille med hverandre; Elever som er høflige; Elever som sier "God morgen" og smiler».

I tillegg til atferdsregulerende tiltak, gjennomføres det også på Valle skole tiltak som er ment å øke elevenes trivsel og samholdet mellom elevene. Valle skole deltar i «Aktiv skole», som gjelder alle elevene på skolen, fra 1. til 10. trinn. Hvert år blir 10 elever etter søknad såkalte ressurselever, noe som innebærer at de kurses i å organisere og gjennomføre aktivitet for alle elevene i langfriminuttene. Blant annet arrangerer «Aktiv skole»-elevene ulike turneringer på tvers av trinn gjennom skoleåret. Valle skole har også en fadderordning hvor 6. og 7. klasse er faddere for 1. og 2. klasse. Ifølge *Fadderplan 2018/19* legges det opp til møte mellom faddere og fadderbarn ca. to ganger per semester, og i tillegg legges det blant annet opp til juleverksted, tur i heiene etc.

3.4.2 Lærere på Valle skole

Revisjonen gjennomførte også et gruppeintervju med tre kontaktlærere på Valle skole. Når det gjelder aktivitetsplikten som følger av kapittel 9A i opplæringsloven, så opplever lærerne både å ha god kjennskap til denne og at de har fått god informasjon om aktivitetsplikten av skoleledelsen. Lærerne oppgir videre at de er godt kjent med skol-

ens rutiner for hvordan de skal jobbe med aktivitetsplikten og opplæringslovens kapittel 9A gjennom skoleåret. I begynnelsen av hvert skoleår (august) informerer skoleledelsen personalet på skolen om aktivitetsplikten. Lærerne informerer så foreldrene om aktivitetsplikten på første foreldremøte etter skolestart. Her tas skolepersonalet, elevenes og foreldrenes rolle opp. Det vises videre til aktuell informasjon på skolens hjemmeside samt til den «røde knappen» med teksten «*Meld frå om skulemiljø*» som kan brukes hvis foreldre eller elever ønsker å melde fra om forhold som kan indikere at en elev ikke har det trygt og / eller godt på skolen.

Lærerne oppgir at de i utgangspunktet skal ha et eget såkalt «kapittel 9A-møte» hver uke. Hensikten med disse møtene er at lærerkollegiet skal ha et fast forum hvor elevenes psykososiale miljø er tema og hvor de kan ta opp konkrete saker eller bekymring for at elever på skolen ikke har det trygt eller godt. I tillegg til saker hvor aktivitetsplikten vurderes å være utløst, kan det også tenkes at man bestemmer seg for å følge ekstra godt med på enkeltelever i forebyggende øyemed, eksempelvis ved hjelp av perioder med ekstra vakter i friminuttene. Målet vil da være å løse problematikk som lærerne tenker kan føre til at aktivitetsplikten utløses på et senere tidspunkt hvis den får utvikle seg. I 9A-møtet uken etter går man så gjennom sakene som ble diskutert uken før, og man vurderer da om sakene kan sies å være avsluttet eller om nye tiltak bør settes inn. Det skrives anonymiserte referater etter 9A-møtene som dokumenterer arbeidet og vurderingene som er gjort, noe som gjør at lærerne opplever at det er enkelt å få med seg det som har blitt diskutert dersom man ikke har hatt anledning til å delta på møtet. Lærerne understreker at de har en klar forståelse av at alle lærerne skal ta ansvar for alle elevene, ikke bare for de elevene man selv underviser, og det pekes på at også lærerne på barnetrinnet får kjennskap til resultatene fra *Elevundersøkelsen* (som gjelder mellom- og ungdomstrinn). Oppsummert opplever lærerne det å ha faste «9A-møter» som positivt og hensiktsmessig blant annet fordi alle da får den samme informasjonen og fordi det bidrar til å holde kontinuerlig fokus på elevenes psykososiale miljø og på hvordan elevene har det på skolen. Lærerne understreker også at man kan oppnå mye ved å jobbe bevisst med forebygging og med å håndtere saker i en tidlig fase.

Lærerne på Valle skole er videre svært bevisste på at det er elevens subjektive opplevelse av om hun / han har det trygt og godt, og ikke lærerens egen «objektive» vurdering av situasjonen, som er avgjørende for om aktivitetsplikten utløses eller ikke. I saker hvor aktivitetsplikten etter § 9A-4 vurderes å være utløst, er lærerne godt kjent med at det innebærer at de skal fylle ut skolens skjema for aktivitetsplan i samarbeid med rektor. Eksempler på mulige tiltak i aktivitetsplan kan være å få mobbing eller krenkelser til å opphøre og hjelpe eleven med å utvikle vennsapsrelasjoner etc., og skolen har på forhånd tenkt på forskjellige typer tiltak som det kan være aktuelt å iverksette i forbindelse med aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Lærerne legger videre vekt på at det er viktig å evaluere tiltakene som er satt inn, slik at disse kan justeres ved behov eller avsluttes hvis saken løser seg.

Lærerne peker på at Valle skole er en relativt liten skole med relativt små klasser, og at lærerne derfor har god oversikt over det som foregår. Det er også slik at lærerne prøver å følge godt med og være der elevene er, samtidig som lærerne oppfatter at

elevene er flinke til å si ifra og be om hjelp dersom noe ikke er som det skal. Lærerne opplevde likevel at de hadde behov for et verktøy som kunne hjelpe dem å få bedre informasjon om hva som foregikk mellom elevene og hvordan elevene hadde det, og det var i denne sammenheng at *Klassetrivsel.no* ble tatt i bruk. Undersøkelsene man kan gjøre gjennom *Klassetrivsel.no*, jf. avsnitt 3.3 over, oppleves blant lærerne å være nyttige, blant annet fordi de gjør det mulig å gå mer i dybden langs forskjellige dimensjoner alt etter hvilken problematikk som til enhver tid er aktuell, og fordi de nevnte undersøkelsene gir relativt konkrete og klare svar. Det vurderes som svært positivt at *Klassetrivsel.no* også har utviklet undersøkelser som kan brukes på barnetrinnet, det vil si 1.-4.-trinn. Lærerne peker også på at det er en fordel at de ikke er anonyme, da det ikke er så enkelt å vite hvilke konkrete tiltak som bør iverksettes i kjølvannet av anonyme spørreundersøkelser som *Elevundersøkelsen*. Lærerne bemerker at elever på ungdomsskolen stilte spørsmål ved at undersøkelsen ikke skulle være anonyme, men at skepsisen forsvant da det ble gjort klart at opplysningene kun skal brukes av lærerne og at de ikke blir gjort tilgjengelig for andre elever. Lærernes eneste bekymring vedrørende kartlegginger av elevenes psykososiale skolemiljø, er at det blir så mange særlig på ungdomstrinnet at elevene går lei av å svare på dem.

Lærerne opplever i det hele tatt at Valle skole har et godt system for arbeidet med det psykososiale miljøet og mobbeproblematikk, at det jobbes systematisk med denne problematikken på skolen og at skoleledelsen vektlegger og prioriterer dette arbeidet. Lærerne har også blitt involvert i arbeidet med å utvikle skolens rutiner. Skoleledelsens systematiske tilnærming samt det at de har blitt involvert i utviklingen av skolens rutiner, gjør at lærerne føler seg relativt trygge på hvordan de skal håndtere eventuelle saker knyttet opp mot opplæringslovens kapittel 9A.

Lærerne oppgir at Valle skole også prøver å lære både elevene og foreldrene opp i nettvett, og i den forbindelse har man hatt *Barnevakten.no*³⁰ på besøk på skolen. Når det gjelder skolemiljøet mer generelt, så peker lærerne på at «aktiv skole»-programmet bidrar til aktivitet og inkludering i friminuttene, og i andre omgang til at elevene selv internaliserer ideene om inkludering og at alle elevene skal få være med i skolefelleskapet. Lærerne bemerker også at elevmedvirkning gjennom klasseråd og elevråd oppleves som viktig. Oppfatningen blant lærerne revisjonen snakket med er at elevmedvirkningen er god på Valle skole, og at det i arbeidet med skolemiljøet oppleves som viktig og produktivt å la elevene, som jo nettopp er de som vet hvor skoen trykker, bidra med forslag og løsninger for hvordan elevene kan ha det bra sammen på skolen. Lærerne peker også på at elevinvolvering ikke bare kan bidra til gode løsningsforslag, men at det også er slik at elevmedvirkning kan bidra til bevisstgjøring og ansvarliggjøring når det gjelder hva elevene selv kan gjøre og bidra med for at skolemiljøet skal bli best mulig. Lærerne er også bevisst på å formidle at når noen arrangerer sosiale sammenkomster, eksempelvis bursdagsfester, så bør alle elevene i klassen inviteres slik at ingen opplever at de blir ekskludert. Dette temaet har også blitt tatt opp av foreldrene selv på foreldremøter. Også når det gjelder spillvirksomhet på internett på kveldene, prøver skolen å oppfordre elevene til å inkludere alle og å ha

³⁰ Barnevakten er en ideell stiftelse som gir råd om barn og medier. Visjonen er at barn og unge skal kunne bruke digitale medier på en trygg og bevisst måte.

en god dialog med foreldrene om disse tingene. Helsesøster kan ifølge lærerne også spille en viktig rolle i arbeidet med skolemiljøet.

Oppsummert bar revisjonens møte med et utvalg kontaktlærere preg av lærerne var engasjerte og opptatt av elevenes psykososiale miljø. En gjennomgang av konkrete eksempler fra Valle skole etterlot et inntrykk av at lærerne la stor vekt på å avdekke og å hindre mobbing, krenkelser og ekskludering, samt at de hadde reflektert over både sin egen og skolens praksis.

3.4.3 Rektor Hylestad skole

Revisjonen har også intervjuet rektor på Hylestad skole. I og med at Hylestad skole legges ned og elevene overføres til Valle skole, så er det i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet først og fremst interessant å belyse i hvilken grad Hylestad skole har overholdt aktivitetsplikten etter at den ble innført sommeren 2017. På den annen side er det med dette utgangspunktet mindre hensiktsmessig å gjennomgå i hvilken grad Hylestad skole jobber på en måte som innebærer at læringsmiljøet til skolens elever forventes å være godt i de kommende skoleår.

Når det gjelder informasjon til foreldrene om aktivitetspliktene i opplæringslovens kapittel 9, så har dette ifølge rektor blitt gjennomgått på skoleårets første foreldremøte i august. Rektor på Hylestad skole peker samtidig på at praksis i vel stor grad har blitt at foreldre henvender seg direkte til rektor, og at spørsmålet om hva som er de rette kanalene (FAU, kontaktlærer etc.) for forskjellige typer henvendelser er noe man ville tatt opp med foreldrene dersom skolen ikke hadde blitt lagt ned. Det er videre verdt å nevne at problematikk knyttet opp mot det psykososiale miljøet og aktivitetsplikten har blitt diskutert på møter ukentlig på Hylestad skole. Og når det gjelder aktiviteter i friminuttene, så har også Hylestad skole hatt et opplegg hvor elevene aktivt deltar i dette arbeidet. To ganger i året har elever fra Hylestad skole deltatt på kurs hvor de har fått opplæring i hvordan et slikt arbeid kan organiseres, og elevene som har vært på kurs, drar rundt i klassene og videreformidler det de har lært. Det organiseres så aktiviteter i friminuttene i tråd med ukes- og månedsplaner.

Rektor på Hylestad skole peker på at skolen kommer god ut når det gjelder mobbing i *Elevundersøkelsen*. Dette betyr imidlertid ikke at alle elevene på Hylestad skole til enhver tid opplever at de har det trygt og godt. Ifølge rektor har det på Hylestad skole blitt lagt stor vekt på å ta utgangspunkt i elevenes subjektive opplevelse av om de har det trygt og godt, og rektor oppgir at skolen har hatt en lav terskel for å behandle saker med utgangspunkt i aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Dette innebærer at saker undersøkes samt at det lages en såkalt aktivitetsplan med henvisning til § 9A-4, og i noen saker har tiltakene blant annet innebåret at flere lærere har blitt satt inn for å følge opp konkrete forhold i friminuttene (i utgangspunktet har man hatt 2 lærere ute i friminuttene på Hylestad skole, men i perioder har det vært flere).

Revisjonen har gjennomgått sakene hvor Hylestad skole har lagt til grunn at aktivitetsplikten er utløst, jf. avsnitt 3.5 og 4.4 nedenfor.

3.5 Fylkesmannens vedtak vedrørende håndteringen av aktivitetsplikten i Valle kommune

Dersom foreldre eller foresatte ikke er fornøyd med kommunens håndtering av aktivitetsplikten i en sak hvor en elev opplever å ikke ha det trygt og / eller godt på skolen, kan de klage til Fylkesmannen, jf. opplæringslovens § 9A-6. I en artikkel i Fædrelandsvennen 20. januar 2019³¹ fremkommer det at 56 av de 102 innmeldte sakene til Fylkesmannen i Agder i skoleåret 2017–2018 ble realitetsbehandlet. I 48, det vil si 85 pst., av disse sakene konkluderte Fylkesmannen med at Agder-skolene har brutt aktivitetsplikten. Tilsvarende tall for høsten 2018 viste at av de 52 sakene som ble meldt inn, er aktivitetsplikten brutt i 83 pst. av sakene som ble realitetsbehandlet. Det vises videre til at Kunnskapsdepartementet oppgir at på landsbasis har Fylkesmennene konkludert med at aktivitetspliktene har vært brutt i 80 pst. av klagesakene som har vært behandlet. Utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen i Agder understreker at sakene som går på elevenes læringsmiljø er vanskelige og komplekse. Det tar følgelig tid å undersøke disse sakene, blant annet fordi Fylkesmannen må være sikker på at barna eller ungdommene er hørt og at man foreslår tiltak som fører til aktiviteter på de berørte skolene.

Klagesakene Fylkesmannen behandler hvor temaet er kommunenes oppfølging av aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4, er unntatt offentlighet. Agder Kommunerevisjon har derfor ikke anledning til å kommentere innholdet i disse sakene. Kommunerevisjonen har imidlertid, i samråd med Fylkesmannen i Agder, kommet frem til at vi når det gjelder Valle kommune i denne rapporten oppgir antall saker som Fylkesmannen har gjort vedtak i samt Fylkesmannens konklusjon i disse sakene, da dette er informasjon som Fylkesmannen ville gitt innsyn i.

Det viser seg at Fylkesmannen har gjort vedtak i forbindelse med aktivitetsplikten som ble innført i 2017 i kun *en* sak i Valle kommune, og at Fylkesmannens vedtak i denne saken var at *Valle kommune har overholdt aktivitetsplikten*.

³¹ Se <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/gP2QRA/Agder-skoler-har-ikke-gjort-nok-i-fem-av-seks-mobbesaker-som-havnet-hos-fylkesmannen>

4 Vurderinger

4.1 Elevundersøkelsen og supplerende informasjon om elevenes psykososiale miljø

Som vi så i avsnitt 3.2, så viser *Elevundersøkelsen* at andelen elever som oppgir at de blir mobbet i Valle kommune, er lav, både isolert sett og i forhold til landsgjennomsnittet. Videre er trivselen høyere enn landsgjennomsnittet på mellomtrinnet, men noe lavere enn landsgjennomsnittet på ungdomstrinnet. En utfordring i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er imidlertid at det er relativt få grunnskoleelever i Valle kommune, noe som legger betydelige begrensninger på hvilke tall som kan offentliggjøres i en rapport som denne.

Skolene har på sin side full tilgang på egne resultater fra *Elevundersøkelsen*, og det er positivt at Valle skole som vi så i avsnitt 3.2 har et system for å følge opp resultatene for de forskjellige områdene som *Elevundersøkelsen* dekker. For skoleåret 2018/19 indikerer som nevnt *Elevundersøkelsen* at Valle skole har størst potensial for utvikling og forbedring på feltene «*Vurdering for læring*» (særlig for ungdomstrinnet), «*Elevdemokrati og medvirkning*» (kun for ungdomstrinnet) og «*Arbeidsformer*» (både mellomtrinn og ungdomstrinn).

Når det gjelder informasjon i *Elevundersøkelsen* som kan bidra til å belyse elevenes psykososiale miljø, så er altså særlig områdene *Mobbing* og *Trivsel* relevante. Valle skole kommer som nevnt godt ut når det gjelder mobbing i *Elevundersøkelsen*. Selv med full tilgang til hele tallmaterialet på områdene *Mobbing* og *Trivsel*, oppfatter imidlertid revisjonen at *Elevundersøkelsens* informasjonsverdi er begrenset både i forhold til å identifisere hvilke utfordringer skolen står overfor og med tanke på hvilke tiltak som bør settes inn for å styrke elevenes psykososiale miljø. Dette innebærer at det etter revisjonens skjønn ikke er symmetri mellom gode og dårlige resultater i *Elevundersøkelsen*: på den ene siden gir svake resultater langs en dimensjon i *Elevundersøkelsen* en klar indikasjon på at praksisen på skolen her må styrkes. På den andre siden følger det *ikke* at gode resultater på et område innebærer at det ikke er behov for ytterligere oppfølging på dette området. Grunnen til dette er at det er relativt få spørsmål på hvert område i *Elevundersøkelsen*, samtidig som de besvares anonymt og i begrenset grad går i dybden. *Elevundersøkelsen* gir kort sagt ingen informasjon om hvilke elever som opplever at de mobbes eller hvilke elever som oppgir lav trivsel, ei heller om klassemiljøet og hva som ligger bak elevens opplevelse av mobbing eller av lav trivsel. Det er videre verdt å merke seg at det i *Elevundersøkelsen 2017* fremkom at 40 pst. av elevene som oppga at de ble mobbet, også svarte at voksne på skolen *ikke* visste om mobbingen. Dette er en indikasjon på at de voksne på skolene i realiteten ofte har mindre oversikt over hvordan elevene faktisk har det, samt over relasjonene elevene imellom, enn de selv tror.

Med dette utgangspunktet legger revisjonen til grunn at resultatene fra *Elevundersøkelsen* må ses i sammenheng med og suppleres av annen relevant kunnskap om elevenes læringsmiljø når de skal tolkes og følges opp, herunder saker hvor skolen legger til grunn at aktivitetsplikten er utløst. Revisjonen legger også til at man på Utdannings-

direktoratets sider kan lese at forskning viser at å oppleve mobbing i miljøer hvor få andre gjør det, kan være en større belastning enn å oppleve mobbing i et miljø hvor mange blir utsatt for dette³². Dette er en viktig påminnelse om at små skoler og kommuner kontinuerlig må ha fokus på aktivt å sikre et godt lærings- og psykososialt miljø for elevene, selv om *Elevundersøkelsen* indikerer at det er få elever som opplever at de blir mobbet på skolen.

Som vi har sett i kapittel 3, innebar tilgang til *Klassetrivsel.no* at skolene i Valle kommune i skoleåret 2018/19 kunne ta i bruk verktøy som bidrar til at skolene kan få detaljert og konkret informasjon om forskjellige sider ved elevenes skolemiljø, eksempelvis gjennom såkalte «sosiogrammer» hvor relasjonene mellom elevene kartlegges og fremstilles i diagrammer.³³ Med utgangspunkt i undersøkelser med titler som «*Klassens liv*», «*Elevens liv i klassen*», «*Elevenes posisjoner og relasjoner*», «*Grupperinger i klassen*», «*Mobbing*», «*Elevens forhold til skolen*», «*Elevens forhold til undervisningen*», «*Elevens forhold til lærerne*», «*Uro i klassen*», «*IKT og medier*» og «*Språkbruk i klassen*», har skolene i så måte nå gode verktøy for å utvikle en dypere forståelse av hva som foregår blant elevene og hvordan den enkelte elev har det på skolen. Slik kan skolen være tryggere på at man fanger opp og iverksetter egnede tiltak for elever som ikke opplever at de ikke har det trygt og / eller godt på skolen. Revisjonen oppfatter følgelig at Valle skole siden skoleåret 2018/19 skoleår har hatt en tilfredsstillende praksis når det gjelder å samle inn informasjon om elevenes skolemiljø og om hvordan elevene har det. Revisjonen er enig med skoleledelsen på Valle skole i vurderingen av at det i utgangspunktet er hensiktsmessig og gjennomføre undersøkelser fra *Klassetrivsel.no* 2-3 ganger i året, samt dersom det oppstår situasjoner hvor det er ønskelig med mer informasjon om elevenes psykososiale miljø. Revisjonen bemerker samtidig at man eksempelvis i Kristiansand kommune har lagt vekt på samle inn data som supplerer *Elevundersøkelsen* i mer enn 10 år, og selv om skolene i Valle kommune før nedleggelsen av Hylestad skole har vært relativt små, og dermed har blitt oppfattet som relativt oversiktlige, burde verktøy for å supplere *Elevundersøkelsen* etter revisjonens skjønn ha blitt tatt i bruk tidligere i Valle kommune.

4.2 Administrasjonen

Kommunestyret er som nevnt den formelle skoleeieren, men for å styrke skolens kvalitetsarbeid, delegerer norske kommunestyre utøvelsesansvaret til administrasjonen. Administrasjonen skal både (i) støtte skoleledere og lærere i deres arbeid med elevenes læring og psykososiale miljø og (ii) tilrettelegge styringsinformasjon for politikerne.

(i) Et aktivt skoleadministrativt nivå er en viktig faktor for å utvikle, veilede og utfordre skolelederne og lærerne, samtidig som det skoleadministrative nivået er et viktig ledd i utviklingsprosjekter og ved gjennomføring av nettverkspreget samarbeid mellom kom-

³² Se <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersokelsen/valle-kommune/hjelptiltolking>

³³ Når det gjelder det som fremkommer av undersøkelsene fra *Klassetrivsel.no*, hvor elevene oppgir navnet sitt når de svarer, så vil også denne informasjonen i det store og hele være unntatt offentlighet.

muner.³⁴ Når de gjelder arbeidet mot skolene, så er revisjonens inntrykk at administrasjonen i Valle kommune har fokus på mobbeproblematikk og elevenes psykososiale miljø. I Valles kommuneplan er en nullvisjon når det gjelder mobbing blant målene for skolene, og i tråd med denne visjonen har administrasjonen formidlet til skolene at arbeidet med elevenes psykososiale miljø er viktig og at det skal prioriteres. Konkret har administrasjonen gjort det klart at den ønsker å være informert om det som skjer på skolene, og administrasjonen har også bistått skolene i saker som har omhandlet aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Administrasjonen oppgir også at den har fulgt opp skolene og etterspurt dokumentasjon i kjølvannet av endringene i opplæringsloven i 2017. Dette synes å ha bidratt til at skolesektoren i Valle kommune har fått på plass planer, rutiner og et system som etter revisjonens skjønn ivaretar de nye lovkravene både når det gjelder å avdekke om elever ikke har det trygt og når det gjelder å følge opp og dokumentere disse sakene, jf. avsnitt 4.3 og 4.4 under. Det er videre slik at nedleggelsen av Hylestad skole og overføringen av elever til Valle skole etter alt å dømme bidrar til betydelig fokus på elevenes psykososiale miljø fremover. Revisjonen oppfatter også at den generelle tilnærmingen til arbeidet med læringsmiljøet og inkludering i grunnskolen i Valle kommune indirekte bidrar til å motvirke mobbing og andre krenkelser i grunnskolen. Samtidig bemerker revisjonen at verktøy for å supplere *Elevundersøkelsen* etter revisjonens skjønn burde ha blitt tatt i bruk tidligere i Valle kommune, jf. avsnitt 4.1 over. Det må avslutningsvis også nevnes at i en liten kommune som Valle, så vil administrasjonens oppfølging av skolene være sårbar med tanke på nøkkelpersonells fravær.

(ii) Når det gjelder administrasjonens tilrettelegging av styringsinformasjon for politikerne, så utarbeider administrasjonen årlig en rapport om tilstanden i skolen som, i tråd med opplæringslovens § 13-10, tar for seg områdene *læringsresultater*, *frafall* og *læringsmiljø*. Denne tilstandsrapporten drøftes så av skoleeier, det vil si kommunestyret i Valle kommune. Som vi så i avsnitt 3.3 i denne rapporten, så peker administrasjonen imidlertid selv på at den nok har en jobb å gjøre når det gjelder å gjøre rapporteringen til politikerne om status og arbeidet som gjøres i grunnskolen fyldigere, tydeligere og mer kvalitativ. Administrasjonen peker selv på at dette for det første vil styrke politikerne beslutningsgrunnlag i politiske saker. For det andre er det også slik at avstanden mellom elevenes foresatte og politikerne vil være kort i en liten kommune som Valle, og bedre informasjon om prosessene og arbeidet som gjøres i grunnskolen, samt om den korrekte saksgangen for saker som omhandler enkeltelever, vil ifølge administrasjonen være til hjelp for politikere som kontaktes av foresatte.

Revisjonen bemerker at saksfremlegget i forbindelse med behandlingen av tilstandsrapporten i kommunestyret i Valle i 2018 er informativt, og i tråd med anbefalinger for gode tilstandsrapporter på Utdanningsdirektoratets nettsider³⁵, så vises det her blant annet til konkrete satsingsområder som Valle kommune ønsker å prioritere fremover. Det sies også noe om lokale forutsetninger for Valle kommunes grunnskole samt om skolens arbeid med læringsutbyttet. Det er i tillegg vedlagt en interessant presentasjon fra Aust-Agder Fylkeskommune om status i Valle kommune når det gjelder resultater og frafall / gjennomføring i den videregående skolen i Valle.

³⁴ For en analyse av forskjellige sider ved skoleeierrollen, se PriceWaterhouseCoopers rapport *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte* fra 2009.

³⁵ Se <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/>

Det viser seg samtidig at det ikke er lett å lese den nevnte tilstandsrapporten for 2018 (side 31-53 i saksfremlegget), da denne er preget av oppramsing av tall blant annet fra *Elevundersøkelsen* (læringsmiljø) og Nasjonale prøver (resultater). Kommunens vurderinger av, og kommentarer til, tallene i tilstandsrapporten er imidlertid knappe, og informasjonsverdien svekkes ytterligere av at flere av tallene for mobbing som vi har sett altså er unntatt offentlighet. Når det i tillegg sies lite i tilstandsrapporten om hva skolene konkret gjør når det gjelder arbeidet med det psykososiale miljøet³⁶, så øker faren for at tilstandsrapportens verdi som styringsinformasjon for politikerne, blir begrenset. Med dette som utgangspunkt oppfatter revisjonen at administrasjonen fremover bør legge særlig vekt på følgende utvalg av punkter som ifølge Utdanningsdirektoratet kjennetegner gode tilstandsrapporter³⁷, nemlig at de

- gir gode og utfyllende vurderinger av de forskjellige resultatene ved skolene.
- legger frem data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte.
- argumenterer for hva som er relevante tiltak ut fra resultatene som foreligger, og ut fra forskning og faglitteratur på områdene.

Viktigheten av god rapportering til politikerne understrekes også i rapporten *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte* fra 2009. I rapportens sammendrag legges det for det første, i tråd med revisjonens kommentarer til tilstandsrapporten i Valle kommune, vekt på at dersom skoleeiers inngripen i forhold til å understøtte skolens organisasjonskapasitet og interne kvalitetssikring skal bedres, så bør kvalitets- og tilstandsvurderinger i større grad fange opp «kvalitative og prosessuelle sider» ved arbeidet som gjøres på skolene. Videre pekes det på at administrasjonen er et sentralt koordinerende mellomledd og at

Den kommunale administrasjonen må ha skolefaglig kompetanse og kapasitet for å kunne formidle kunnskap mellom skolene og politikerne – begge veier. Transformering (oversetting og tilpasning) av kunnskap, er administrasjonens ansvar. Politikerne har behov for å få tilrettelagt styringsinformasjon som de forstår og som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap.³⁸

Det legges i nevnte rapport også stor vekt på at politikerne som skoleeiere skal klare å «komme i inngripen med skolens forutsetninger, prosessarbeid og resultatoppnåelse». Revisjonen bemerker at det her vises til de tre dimensjonene som det tas utgangspunkt i i Utdanningsdirektoratets gjennomgang av sentrale dimensjoner ved kvaliteten i opplæringen, det vil *struktur-, prosess- og resultat*kvalitet³⁹. Særlig prosess-

³⁶ Det må her imidlertid nevnes at *Handlingsprogram og økonomiplan 2019-2022* gir en god oversikt over mål, strategier og tiltak i oppvekstsektoren i Valle kommune.

³⁷ Se <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/tilstandsrapport/>

³⁸ Se kortversjonen av rapporten *Hvordan lykkes som skoleeier*, s. 6.

<https://www.ks.no/contentassets/622fdc4d66a2422e838ad30c3739af77/084013kortversjon-skoleeier.pdf>

³⁹ Se <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/hvordan-vurdering-kan-bidra-til-kvalitetsutvikling/>. Det vises her til at «strukturkvalitet beskriver ytre forutsetninger, organisasjon og ressurser. Prosesskvalitet handler om skolens indre aktiviteter, om selve arbeidet med opplæringen. Resultatkvaliteten beskriver det en ønsker å oppnå med den pedagogiske virksomheten, nemlig det helhetlige læringsutbyttet for

skvaliteten kan etter revisjonens skjønn med fordel tillegges større vekt i den lovpålagte årlige tilstandsrapporten til politikerne i Valle kommune.

4.3 Skolene

I og med at Valle skole er den eneste grunnskolen i Valle kommune fra og med skoleåret 2019/20, har revisjonen lagt vekt på å belyse i hvilken grad Valle skole jobber på en måte som både er i tråd med lovverket og som bidrar til å minimere mobbing og krenkelser på skolen. Når det gjelder Hylestad skole, som vil være nedlagt når denne forvaltningsrevisjonsrapporten behandles politisk, så vil revisjonen i avsnitt 4.4 under kun kommentere i hvilken grad Hylestad skole har overholdt aktivitetsplikten siden den ble innført sommeren 2017.

Revisjonens inntrykk i møtet både med ledelsen og med et utvalg kontaktlærere, jf. avsnitt 3.4 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, er at det på Valle skole jobbes godt med elevenes psykososiale miljø. Revisjonen oppfatter at skolen både prioriterer og jobber systematisk med å styrke elevenes psykososiale miljø slik at elevene, i tråd med opplæringslovens § 9A-2 og 9A-3, skal ha det trygt og godt på skolen. Samtidig er revisjonens inntrykk at Valle skole håndhever nulltoleranse for mobbing og krenkelser i tråd med opplæringslovens § 9A-3. Viktige momenter her, jf. avsnitt 3.4.1, er blant annet at Valle skole har et *Årshjul for arbeid med elevene sitt skole- og læringsmiljø* som bidrar til å sikre at det arbeides systematisk med læringsmiljøet gjennom skoleåret, samtidig som *Plan for trygt og godt skolemiljø*, hvis innhold var godt kjent for kontaktlærerne revisjonen møtte, med utgangspunkt i de lokale forholdene gir retning og innhold til dette arbeidet. Og når det gjelder aktivitetsplikten som følger av § 9A-4, så oppfatter revisjonen at Valle skole har fått på plass rutiner og et system som ivaretar de nye lovkravene, både når det gjelder å avdekke krenkelser og når det gjelder å lage og dokumentere aktivitetsplan og å iverksette eventuelle tiltak innen 5 dager etter at rektor har blitt varslet. Den «røde knappen» på skolens nettside med teksten «*Meld frå om skulemiljø*» og dokumentet *Mal for aktivitetsplan § 9A-4* er en del av dette systemet.

Videre gjør det at Valle skole har tatt i bruk verktøy fra *Klassetrivsel.no* at skolen kan innhente relativt detaljert informasjon om hvordan elevene har det på skolen som på en god måte komplementerer *Elevundersøkelsen* og som kan brukes til å tilpasse undervisningen og til målrettet å følge opp elever i friminuttene. Etter revisjonens skjønn bidrar videre det at ledelsen på Valle skole har prioritert å sette av 45 minutter hver uke for hvert team (småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn) til såkalte «kapittel 9A-møter» til å sikre at lærerne kontinuerlig har fokus på problematikk knyttet opp både mot elevenes psykososiale miljø, mobbing og aktivitetsplikten. Revisjonens møte med et utvalg kontaktlærere bar også preg av at lærerne var engasjerte og opptatt av elevenes psykososiale miljø, samtidig som en gjennomgang av konkrete eksempler etterlot et inntrykk av at lærerne la stor vekt på å avdekke og å hindre mobbing, krenkelser og ekskludering, samt at de hadde reflektert over både sin egen og skolens praksis.

eleven. *Resultat kvaliteten er overordnet, mens kvaliteten på struktur og prosess er vesentlige forutsetninger for resultat kvaliteten*».

Lærerne la også vekt på at man kan oppnå mye ved å jobbe bevisst med forebygging og ved å håndtere saker i en tidlig fase.

I avsnitt 2.3 i denne rapporten viste vi til forskning som peker på at tiltak som bidrar til å styrke elevenes psykososiale miljø, kan deles inn i kategoriene *a) atferdsregulering*, *b) relasjonsarbeid* og *c) fellesskapsbygging*.

- a) I kapittel 3.4 har vi sett at man på Valle skole har en systematisk tilnærming til *atferdsregulerende* tiltak som skal bidra til at elevene opptrer på måter som antas å fremme et godt lærings- og psykososialt miljø. Fokuset på tydelig klasseledelse bidrar for det første til at det å ha en tydelig struktur i undervisningen, vektlegges. Det er på Valle skole videre utarbeidet klare og detaljerte regler og rutiner (for 1.-7. trinn og for 8.-10. trinn) med tydelige forventninger til elevenes atferd både i klasserommet og i friminuttene. Et eksempel som er særlig relevant i forhold til mobbeproblematikk, er at skolen søker å bevisstgjøre elevene på hvilke typer lek som noen elever kan oppleve som utrygge. Både ledelsen og lærerne legger også vekt på at elevene skal utvikle gode holdninger, og det er klare forventninger til at elevene skal opptre hensynsfullt overfor hverandre og ta ansvar for eget skolemiljø.
- b) Det ble i avsnitt 2.3 i denne rapporten vist til at kjerneprinsipper for *relasjonsarbeid* er at lærerne har et positivt elevsyn, at de ikke bare sanksjonerer negativ atferd men også forsterker positiv elevatferd, samt at ledelsen vektlegger dette arbeidet. Disse prinsippene synes i betydelig grad å være tilstede på Valle skole: rektor vektlegger at et positivt elevsyn er en grunnpilar for skolens pedagogiske plattform, og dette skal ha praktiske konsekvenser i forhold til hvordan lærerne møter elevene. Kommunikasjon og relasjoner til elevene vektlegges også i *Plan for trygt og godt skolemiljø*, og blant eksemplene på positiv forsterkning på Valle skole, finner vi tildeling av såkalte «miljødiplomer» til de yngste elevene. Revisjonen legger til at utvikling av gode relasjoner mellom lærere og elever også, i tillegg til fokus på tydelig struktur i undervisningen, er en viktig del av arbeidet med god klasseledelse og det som i overnevnte forskningsrapport omtales som «omsorgsfull kontroll».
- c) Også når det gjelder *fellesskapsbygging* har Valle skole gjennomført flere tiltak, herunder fadderordninger, aktivitetstilbud i friminutt med utgangspunkt i «Aktiv skole»-programmet samt andre sosiale arrangementer som turer og aktivitetsdager. Det kan videre være aktuelt å hjelpe elever med å utvikle vennskapsrelasjoner, og lærerne som revisjonen møtte på Valle skole var også bevisste på og opptatt av at arrangementer og aktiviteter i regi av skolen – men også utenfor skolen (bursdager, spillekvelder etc.) – ikke fungerer mot sin hensikt og ender opp med å bli arenaer for ekskludering og klikkdannelse.

I NOVA-rapporten *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø* (14/2015) settes det også søkelys på såkalte «*blinde flekker*», det vil si krenkelser, mobbing og andre former for negativ samhandling og gruppedynamikker som kan gå under lærernes radar eller som defineres ut av det skolene oppfatter som sitt ansvar, selv på skoler som

arbeider bredt, intensivt og systematisk med elevenes psykososiale miljø. Det vises til følgende konkrete eksempler på «blinde flekker» som kan bidra til å utfordre skolens nulltoleranse-grense i praksis:

- Devaluere elevens subjektive opplevelse av å ikke ha det trygt eller godt
- Vektlegge skjev maktbalanse og / eller at mobbing er noe som skjer over tid
- Krenkelser som ikke har tydelige ofre eller overgripere
- Relasjonell aggresjon blant gutter
- «Jentedrama»: denne typen kjønnete begreper kan fravriste problemet tyngde

Revisjonen oppfatter at det var bevissthet omkring disse såkalte blinde flekkene på Valle skole. For det første var lærerne revisjonen snakket med svært bevisste på at det er elevens subjektive opplevelse av om hun / han har det trygt og godt, og *ikke* lærerens egne «objektive» vurdering av situasjonen, som er avgjørende for om aktivitetsplikten utløses eller ikke. Det var videre bevissthet om at tidsaspektet og maktbalanser ikke er vesentlige for krenkelsesbegrepet eller for om eleven har det trygt og / eller godt på skolen, og som vi har sett, blir det lagt vekt på å unngå voldsomme former for lek (særlig blant gutter) som kunne bidra til å gjøre noen elever utrygge. Revisjonen opplevde heller ikke at problematikk knyttet opp mot relasjoner mellom jenter ble avfeid som «jentedrama».

Avslutningsvis så viser vi til at det i overnevnte forskningsrapport legges vekt på at for å forebygge mobbing og klikkdannelser, så bør lærerne i den norske grunnskolen fokusere mer på å utvikle klassen som sosial gruppe:

- *Sosial utrygghet, svakt samhold, hierarkier og klikkdannelser kan trigge mobbeadfærd. [...]*
- *I mobbeforebygging legges det stor vekt på at lærere skal etablere gode relasjoner til hver enkelt elev. Men for å forebygge og stoppe disse gruppebaserte dynamikkene [det vises her til ulike typer gruppedynamikker som trigger mobbing: i) Jakt på et felles offer; ii) Skape en avviker; iii) Sosiale hierarkier og klikkdannelse] må man også jobbe aktivt for å skape en følelse av kollektiv i klassen. Man må aktivere empati og relasjonelt ansvar mellom elevene, på tvers av posisjon og vennegrupper i klassen.⁴⁰*

4.4 Aktivitetsplikten

Som vi så i avsnitt 3.5 i denne rapporten, så har Fylkesmannen i Agder konkludert med at Agderkommunenes håndtering av aktivitetsplikten i mer enn 80 pst av klagesakene i 2017 og 2018 innebar brudd på aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Dette er i tråd med landsgjennomsnittet i samme periode for denne typen klagesaker til Fylkesmannen.

⁴⁰ Se <https://www.aftenposten.no/familieogoppvekst/i/awOgbM/Norsk-forsker-Var-obs-pa-disse-fire-typene-gruppemobbing>

Vi så samtidig at Fylkesmannen har gjort vedtak i forbindelse med aktivitetsplikten som ble innført i 2017 i kun *en* sak i Valle kommune, og at Fylkesmannens vedtak i denne saken var at *Valle kommune har overholdt aktivitetsplikten*.

Revisjonen har gjennomgått de resterende sakene på Valle skole og på Hylestad skole, hvor skolene har vurdert det slik at aktivitetsplikten har vært utløst, hvor skolen etter å ha iverksatt tiltak har vurdert at eleven igjen har det trygt og godt på skolen, og hvor foresatte *ikke* har valgt å klage til Fylkesmannen på skolens håndtering av saken. Revisjonen kan ikke kommentere det konkrete innholdet i disse sakene, da innholdet i den enkelte sak vil være unntatt offentlighet. Vi bemerker imidlertid at sakene er relativt forskjellige og at de omhandler elever både på barne-, mellom- og ungdomstrinnet. Når det gjelder dokumentasjonen som beskriver sakene samt aktivitetsplanen / tiltaksplanen for å følge opp eleven(e) som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og / eller godt, så er disse etter revisjonens skjønn i tråd med kravene i opplæringslovens § 9A-4⁴¹. Sakene er beskrevet og dokumentert på en god og oversiktlig måte, og tiltakene som iverksettes synes å være adekvate i forhold til utfordringene man står overfor. I tillegg til at skolene i Valle kommune etter revisjonens skjønn har oppfylt formelle krav knyttet opp mot aktivitetsplikten, så er revisjonens inntrykk at både Valle skole og Hylestad skole har tatt elevene og foreldrene på alvor, og at både ledelse og lærere har gjort sitt beste for å følge opp og løse sakene slik at elevene det gjelder igjen skal oppleve å ha det trygt og godt på skolen.

Det må imidlertid samtidig bemerkes at det å følge opp en sak hvor en elev ikke har det trygt og / eller godt på skolen i tråd med kravene og forventningene i opplæringslovens kapittel 9A, ikke alltid vil være ensbetydende med at alle foreldre eller foresatte som involveres i saken, er tilfredse med skolens håndtering av saken. Grunnen til dette er at saker om elevenes læringsmiljø ofte er vanskelige og komplekse, og i tillegg til at de kan være vanskelige å løse, så kan det også i enkelte saker være vanskelig å komme frem til en felles forståelse av hva som rent faktisk er problemet. Eksempelvis kan det være uenighet omkring en elevs involvering i en sak og hvordan en elevs atferd påvirker skolemiljøet: der hvor skolen vurderer det dithen at atferden til en elev har som konsekvens at andre elever ikke har det trygt og godt på skolen, kan foreldre på den annen side være mer opptatt av utfordringene denne eleven selv har; og der hvor skolen vurderer at en gitt elev leder an i forhold til å ekskludere en annen elev fra fellesskapet, kan det tenkes at foreldrene mener at eleven snarere spiller en passiv rolle og at det er andre elever som leder an.

Videre kan det tenkes at noen foreldre er misfornøyde med hva skolen har gitt av informasjon om saker hvor flere barn er involvert. Revisjonen bemerker her at foreldre må være klar over at en del informasjon i denne typen saker vil være unntatt offentlighet, noe som betyr at det vil være begrensninger når det gjelder hvilken informasjon skolene kan videreformidle om involverte barn til andre barns foreldre.

⁴¹ Som vi så i avsnitt 2.2.3, skal den skriftlige aktivitets- / tiltaksplanen inneholde informasjon om a) hvilket problem som tiltaket skal løse; b) hvilke tiltak skolen har planlagt; c) når tiltakene skal gjennomføres; d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene; e) når tiltakene skal evalueres.

Det er også verdt å merke seg at i NOVA-rapporten *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø* (s. 118-121), omtales enkelte saker som «harde nøtter». Dette er saker som de voksne både ser og oppfatter som problematiske, men som de opplever er vanskelige å løse, til tross for intensivt arbeid fra skolens og kanskje også administrasjonens side. I NOVA-rapporten vises det til at et eksempel på dette kan være når en eller noen få elever har et «jerngrep» om resten av klassen. En annet eksempel kan være kompliserte relasjoner mellom jenter som gjerne blusser opp igjen og igjen og som er vanskelige å bli helt kvitt:

I intervjuene med skoleledere og lærere er det «jentegreier» som tar desidert mest plass i fortellingene om «harde nøtter». Dette handler om konflikter mellom jenter og jentegrupper der det forekommer krenkelser gjennom ryktespredning, baksnakking, «blikking», «bitching» eller utstøting – eller alt på en gang. De voksne gir uttrykk for at de opplever at det er viktig å forsøke å fange opp og håndtere disse sakene tidlig, for å unngå at de eskalerer i intensitet og omfang, og utvikle seg til fastlåste vonde relasjoner eller steile fronter som påvirker hele klassen negativt. Det er tre kjennetegn som utgjør essensen i «jentegreienes» form, slik personalet forteller om det: For det første er det skjult. Selv om lærerne fort finner ut av at noe er på gang, enten fordi de ser det på elevene eller at noen av jentene kommer og forteller om noe noen andre har gjort eller sagt, opplever lærerne at det er vanskelig å få dem til å fortelle om alt som har skjedd, og gi dem klarhet i hvem som egentlig gjorde og sa hva. I elevintervjuene fikk vi inntrykk av at dette ofte ikke står helt klart for elevene heller; det er så mange versjoner av «sannheten» som sirkulerer. For det andre er jenters konflikter ofte gjentakende. Konfliktene blusser gjerne opp igjen og igjen og er vanskelig å bli helt kvitt. For det tredje blir konfliktene beskrevet som hele tiden foranderlige, de antar stadig nye former med skiftende konstellasjoner. Disse kjennetegnene medfører at lærerne bruke mye tid og ressurser på å forsøke å finne ut av og forsøke å løse «jentegreier». Ikke sjelden involveres også sosiallærer eller annet sosialfaglig eller sosialpedagogisk personale. Men opplevelsen av å ha fått til en løsning, akkompagneres ofte av spørsmål eller bekymring for når og hvordan det blusser opp igjen (s. 119).

Revisjonen bemerker imidlertid at endringene i opplæringslovens kapittel 9A i 2017 innebærer at skolene nå har en plikt til å ta tak i og til å søke å løse også de sakene som kan karakteriseres som «harde nøtter»⁴². Det kan således tenkes at foreldre mener at skolen ikke gjør nok for å stoppe krenkelser og / eller for at elev skal ha det trygt og godt på skolen, selv etter at skolen har satt i gang tiltak i tråd med opplæringslovens § 9A-4. Foreldrene bør i så fall igjen kontakte rektor og formidle den bekymringen de har. Dersom uenighet mellom foreldre og skolen og hvordan eleven har det og / eller om hvilke tiltak som bør settes inn, vedvarer, bør foreldrene klage til Fylkesmannen, jf. opplæringslovens § 9A-6. Hvis Fylkesmannen kommer til at skolen *ikke* har oppfylt aktivitetsplikten, kan Fylkesmannen vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det skal settes en frist for gjennomføringen av et slikt vedtak, og Fylkesmannen skal følge opp saken. Fylkesmannen kan vedta reaksjoner etter skolens ordensreglement, jf. § 9A-10, eller, i ytterste konsekvens, at en elev skal bytte skole, jf. § 8-1 fjerde ledd. Revisjonen legger imidlertid

⁴² Revisjonen bemerker at både skolene og administrasjonen i møtene med revisjonen var svært bevisst på at opplæringslovens kapittel 9A innebærer at skolene har en plikt til å søke å løse og til å sette inn egnede tiltak i *alle* saker hvor elever opplever at de ikke har det trygt og godt, herunder eventuelle saker som kan karakteriseres som «harde nøtter» og som ikke er lette å løse.

til at det i nevnte paragraf er knyttet følgende bibetingelse til det å pålegge en elev å bytte skole⁴³:

Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.

Dersom foreldre opplever at deres barn ikke har det trygt og godt på skolen selv etter at Fylkesmannen har fattet vedtak i saken, kan klagen sendes til Utdanningsdirektoratet.

Oppsummert så ser vi at saker som omhandler elevenes psykososiale miljø og opplæringslovens kapittel 9A i enkelte tilfeller kan sette samarbeidet og relasjonen mellom skolen og foreldre på prøve. Når en elev har utfordringer i skolen, vil mange foreldre være sårbare i møtet med læreren eller andre fagpersoner. Revisjonen understreker i så måte, i tråd med NOVA-rapporten *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø*, at det er viktig at skolen, som den profesjonelle parten i samarbeidet, i disse sakene tar ansvaret for relasjonen:

Et av de mest sentrale prinsippene ved skolenes gode praksiser er at de ansatte tar ansvar for relasjonen – både til eleven og til foreldrene. Her finner vi en sentral overlapp med hvordan gode relasjoner til elever og til foreldrene skapes (s. 145-46).

Det vil samtidig være slik at hvis skolen klarer å etablere gode samarbeidsrelasjoner med foreldrene, så reduseres sjansen for at det oppstår store samarbeidsproblemer, selv når partene må forholde seg til vanskelige tema. Revisjonen bemerker at det i en forskningsartikkel⁴⁴ på Utdanningsdirektoratets nettsider pekes på at det blant annet er sentralt at skolen og foreldrene avklarer forventninger, at det er positiv kontakt mellom lærere og foreldre og ikke kun når noe er galt, samt at skolen har forståelse for hva som kan fungere som barrierer for foreldre i samarbeidet med skolen, herunder problematikk knyttet opp mot makt i samarbeidet mellom skole og hjem.

⁴³ Det viser seg faktisk at Fylkesmennene i Norge kun har flyttet én elev som oppfattes å være «mobberen» etter at de nye reglene trådte i kraft i 2017.

⁴⁴ Se May Britt Drugli og Thomas Nordahl, *Samarbeidet mellom hjem og skole*. Artikkelen er tilgjengelig her: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/hjem-skole-samarbeid/samarbeidet-mellom-hjem-og-skole/>

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Gjennomgang av rapportens problemstillinger

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har Agder Kommunerevisjon tatt for seg problematikk knyttet opp mot mobbing, elevenes psykososiale miljø og håndteringen av den såkalte aktivitetsplikten i grunnskolen i Valle kommune.

i)

Med *problemstilling 1* søker revisjonen både å belyse status når det gjelder mobbing og elevenes psykososiale miljø i grunnskolen i Valle kommune, og å undersøke i hvilken grad kommunen selv aktivt samler inn informasjon som supplerer *Elevundersøkelsen*. Vi har i avsnitt 3.2 og 4.1 sett at *Elevundersøkelsen* viser at andelen elever som oppgir at de blir mobbet i Valle kommune, er lav, både isolert sett og i forhold til landsgjennomsnittet. En utfordring i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er imidlertid at relativt få grunnskoleelever i Valle kommune innebærer at det legges betydelige begrensninger på hvilke tall som kan offentliggjøres i denne rapporten.

Etter revisjonens skjønn bør kommunen supplere resultatene fra *Elevundersøkelsen* med mer detaljert informasjon om elevenes psykososiale miljø. Som vi har sett, innebærer tilgang til *Klassetrivsel.no* at skolene i Valle kommune i skoleåret 2018/19 kunne ta i bruk verktøy som bidrar til at skolene kan få relativt detaljert og konkret informasjon om forskjellige sider ved elevenes skolemiljø. Alt i alt er dagens praksis i Valle kommune når det gjelder å samle inn informasjon om grunnskoleelevenes psykososiale miljø etter revisjonens skjønn tilfredsstillende.

ii)

Når det gjelder *problemstilling 2*, så vurderer revisjonen at administrasjonen og grunnskolen i Valle kommune i betydelig grad jobber kontinuerlig og systematisk for å sikre elevene et trygt og godt psykososialt miljø. Som vi har sett i kapittel 3 og 4, så er revisjonens inntrykk at administrasjonen i Valle kommune har fokus på mobbeproblematikk og elevenes psykososiale miljø. Videre oppfatter revisjonen at ledelsen på Valle skole prioriterer og er tett på arbeidet med elevenes psykososiale miljø gjennom hele skoleåret, samt at dette arbeidet er godt strukturert og at skolen har et system for å følge opp saker hvor aktivitetsplikten er utløst som er i tråd med kravene i opplæringslovens kapittel 9A. Revisjonens møte med et utvalg kontaktlærere bar preg av at lærerne var godt kjent med pliktene som følger av opplæringsloven, at arbeidet med elevenes psykososiale miljø og med å bekjempe mobbing og ekskludering hadde høy prioritet, samt at lærerne hadde reflektert over både sin egen og skolens praksis. Det at teamene på Valle skole i utgangspunktet skal ha et eget såkalt «kapittel 9A-møte» hver uke, bidrar til kontinuerlig fokus på problematikk knyttet opp mot elevenes psykososiale miljø og mobbing gjennom skoleåret.

Det at Valle skole har tatt i bruk verktøy fra *Klassetrivsel.no*, gjør videre at skolen kan innhente relativt detaljert informasjon om hvordan elevene har det på skolen, og denne informasjonen komplementerer *Elevundersøkelsen* på en god måte. Tiltak som bidrar til å styrke elevenes psykososiale miljø kan som vi har sett deles inn i kategorie-

ne *atferdsregulering, relasjonsarbeid og fellesskapsbygging*, og det fremkommer i denne rapporten at Valle skole jobber systematisk med forskjellige typer tiltak som faller inn under alle disse kategoriene. Revisjonens inntrykk er også at både ledelsen og lærerne var bevisste såkalte «*blinde flekker*», det vil si krenkelser, mobbing og andre former for negativ samhandling og gruppedynamikker som kan gå under lærernes radar eller som defineres ut av det skolene oppfatter som sitt ansvar, selv på skoler som arbeider bredt, intensivt og systematisk med elevenes psykososiale miljø.

iii)

Hva angår *problemstilling 3* om aktivitetsplikten, så har altså Fylkesmannen i Agder konkludert med at Agderkommunenes håndtering av aktivitetsplikten i mer enn 80 pst av klagesakene i 2017 og 2018 innebar brudd på aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4. Dette er i tråd med landsgjennomsnittet i samme periode for denne typen klagesaker til Fylkesmannen. Vi har samtidig sett at Fylkesmannen har gjort vedtak i forbindelse med aktivitetsplikten som ble innført i 2017 i kun *en* sak i Valle kommune, og at Fylkesmannens vedtak i denne saken var at *Valle kommune har overholdt aktivitetsplikten*. Revisjonen har gjennomgått de resterende sakene på Valle skole og på Hylestad skole, hvor skolene har vurdert det slik at aktivitetsplikten har vært utløst, hvor skolen etter å ha iverksatt tiltak har vurdert at eleven igjen har det trygt og godt på skolen, og hvor foresatte *ikke* har valgt å klage til Fylkesmannen på skolens håndtering av saken. Sakene er beskrevet og dokumentert på en god og oversiktlig måte, og tiltakene som iverksettes synes å være adekvate i forhold til utfordringene man har stått overfor.

Vi har samtidig sett at det å følge opp en sak hvor en elev ikke har det trygt og / eller godt på skolen i tråd med kravene og forventningene i opplæringslovens kapittel 9A, ikke alltid vil være ensbetydende med at alle foreldre eller foresatte som involveres i saken, er tilfredse med skolens håndtering av saken. Det kan som vi så i avsnitt 4.4 være forskjellige grunner til dette. Revisjonen understreker imidlertid at hvis foreldre mener at skolen ikke gjør nok for å stoppe krenkelser og for at elev skal ha det trygt og godt på skolen, selv *etter* at skolen har satt i gang tiltak i tråd med opplæringslovens § 9A-4, så bør foreldrene igjen kontakte rektor og formidle den bekymringen de har. Dersom uenighet mellom foreldre og skolen og hvordan eleven har det og / eller om hvilke tiltak som bør settes inn, vedvarer, bør foreldrene benytte retten de har fått til å klage til Fylkesmannen, jf. opplæringslovens § 9A-6. Dersom foreldre opplever at deres barn ikke har det trygt og godt på skolen selv *etter* at Fylkesmannen har fattet vedtak i saken, kan klagen sendes til Utdanningsdirektoratet.

5.2 Anbefalinger

Revisjonens samlede vurdering av arbeidet i Valle kommune med å utvikle gode psykososiale miljø for elevene hvor mobbing og krenkelser ikke tolereres, er som vi har sett positiv. Det samme gjelder kommunens arbeid med å følge opp både den såkalte aktivitetsplikten i opplæringslovens § 9A-4 spesielt og opplæringslovens kapittel 9A om elevenes skolemiljø generelt.

Samtidig vil det å sikre at elevene har trygge og gode læringsmiljø være et kontinuerlig og krevende arbeid hvor det alltid er rom for videreutvikling og forbedring. Revisjonen har i så måte følgende anbefalinger for det videre arbeidet med skolemiljøet i grunnskolen i Valle kommune:

1. Valle kommune bør søke å utvikle den obligatoriske årlige tilstandsrapporten for grunnskolen slik at den i større grad blir et verktøy for sektorens kvalitetsutvikling.

Som vi har sett i avsnitt 4.2, så peker administrasjonen selv på at den nok har en jobb å gjøre når det gjelder å gjøre rapporteringen til politikerne om status og arbeidet som gjøres i grunnskolen fyldigere, tydeligere og mer kvalitativ. Administrasjonen ser selv på at dette for det første vil styrke politikernes beslutningsgrunnlag i politiske saker. For det andre er det også slik at avstanden mellom elevenes foresatte og politikerne vil være kort i en liten kommune som Valle, og bedre informasjon om prosessene og arbeidet som gjøres i grunnskolen, samt om den korrekte saksgangen for saker som omhandler enkeltelever, vil ifølge administrasjonen være til hjelp for politikere som kontaktes av foresatte.

2. Valle skole bør gjennomgå og søke å videreutvikle skolens arbeid med å sikre gode læringsmiljø for skolens elever.

I kjølvannet av denne forvaltningsrevisjonsrapporten bør ledelsen og lærerne på Valle skole gjøre et arbeid hvor man søker å videreutvikle skolens arbeid med å sikre at elevene har et godt læringsmiljø. Det vil her ikke være snakk om å gjøre grunnleggende og / eller omfattende endringer når det gjelder hvordan skolen jobber med aktivitetsplikten og med elevenes psykososiale miljø. Snarere handler det om å se nærmere på om det kan være hensiktsmessig at skolen gjør enkelte ting annerledes, eksempelvis med utgangspunkt i dimensjonene *atferdsregulering*, *relasjonsarbeid* og *fell-esskapsbygging*, å diskutere i hvilken grad det kan være «blinde flekker» på Valle skole som i enkelte tilfeller kan bidra til at krenkelser går under lærernes radar etc., jf. NOVA-rapport 14/2015. Det er videre verdt å merke seg at nevnte NOVA-rapport legger vekt på at for å forebygge mobbing og klikkdannelser blant elevene, så bør lærerne i den norske grunnskolen fokusere mer på å utvikle klassen som sosial gruppe, som kollektiv. Andre nøkkelord kan være «inkludering» og «systemperspektiv», jf. avsnitt 1.2.

3. Valle skole bør fremover legge særlig vekt på å videreutvikle foreldresamarbeidet.

Foreldresamarbeid kommer inn under «relasjonsarbeid» i avsnittet over. Fra og med skoleåret 2019/20 er Valle skole den eneste grunnskolen i Valle kommune, og både foreldre til barn som tidligere gikk på Hylestad skole og foreldre til barn som ikke må bytte skole, vil kunne oppleve usikkerhet fordi rammevilkårene for barnas skolegang nå endrer seg. I denne overgangsperioden vil det være særlig viktig å vektlegge et godt samarbeid med foreldrene. Som vi så i avsnitt 4.4, handler det her blant annet om at foreldre involveres i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet, at skol-

en og foreldrene avklarer forventninger (herunder hvilke kanaler foreldre bruker i kontakten med skolen), at det er positiv kontakt mellom lærere og foreldre (og ikke kun når noe er galt), samt at skolen tar ansvaret for relasjonen og har forståelse for hva som kan fungere som barrierer for foreldre i samarbeidet med skolen.

Oppsummert er Agder Kommunerevisjons anbefalinger i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet følgende:

1. Valle kommune bør søke å utvikle den obligatoriske årlige tilstandsrapporten for grunnskolen slik at den i større grad blir et verktøy for sektorens kvalitetsutvikling.
2. Valle skole bør gjennomgå og søke å videreutvikle skolens arbeid med å sikre gode læringsmiljø for skolens elever.
3. Valle skole bør fremover legge særlig vekt på å videreutvikle foreldresamarbeidet.

6 Litteratur

Drugli, May Britt og Thomas Nordahl, *Samarbeidet mellom hjem og skole*, 2016, forskningsartikkel som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider

Eriksen, Ingunn Marie & Selma Therese Lyng, *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø – Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker*, NOVA-rapport 14/2015

Lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den videregående opplæringa

NOU 2015: 2 *Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget)

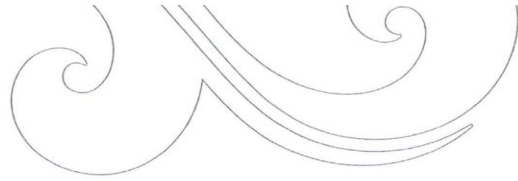
Odelstingsproposisjon 72 (2001-2002), *Om lov om endringer i lov 17- juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)*

PriceWaterhouseCoopers, *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*, Tønsberg/Oslo, 1. desember 2009

Stortingsproposisjon 57 L (2016-2017), *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*

Utdanningsdirektoratets rundskriv om Skolemiljø, Udir-3-2017

7 Rådmannens høringsuttalelse



Valle kommune
Gjestfri for nye tankar

Til
Agder Kommunerevisjon IKS

Valle, 08.08.19

HØYRINGSUTTALE PÅ HØYRINGSUTKAST TIL RAPPORT OM «PSYKOSOSIALT MILJØ OG MOBBING I GRUNNSKOLEN I VALLE KOMMUNE»

Hovudinntrykket er at det er gjort ei grundig undersøking og skrive ein grundig rapport i positive ordelag som me stort sett kjenner oss att i.

Dersom Hylestad skule skal vere ein del av rapporten, er det ønskeleg med litt meir innhald. Til dømes har skulen, i tillegg til informasjon på foreldremøte, informert foreldre/føresette om aktivitetsplikten gjennom skulen sitt «Ordensreglement» og i «Hylestad skule sin plan for eit trygt og godt skulemiljø». Dette ligg på skulen si heimeside, er gjennomgått i ulike organ og blei sendt til Agder Kommunerevisjon IKS (sjå pkt. 3.4.3).

I rapporten kjem det fram tre punkt som Agder Kommunerevisjon IKS tilrår at Valle kommune arbeidar vidare med når det gjeld skulemiljøet i grunnskolen.

1. «Valle kommune bør søke å utvikle den obligatoriske årlige tilstandsrapporten for grunnskolen slik at den i større grad blir et verktøy for sektorens kvalitetsutvikling.»

Tilstandsrapporten må vidareutviklast. Kommunen har tilsett ny skulefagleg ansvarleg, det er nå ein grunnskule i kommunen og me får rettleiing av «Oppfølgingsordninga» på dette området. Forma på tilstandsrapporten skal, i samarbeid med Levekårsutvalet, arbeidast med utover hausten 2019. Alt ligg derfor til rette for ei positiv utvikling på området.


2. «Valle skole bør gjennomgå og søke å vidareutvikle skolens arbeid med å sikre gode læringsmiljø for skolens elever.»

Dette er noko skulen arbeidar med kontinuerlig og reviderer kvart år i samband med internkontroll. Eit grep som Valle skule vil gjennomføre dette skuleåret, er å velje ulike medlem til samarbeidsutvalet og skulemiljøutvalet. På den måten ønskjer ein å oppnå auka fokus på skulemiljøutvalet. Fram til nå har det vore dei same personane som har tatt hand om begge utvala.

3. «Valle skole bør fremover legge særlig vekt på å vidareutvikle foreldresamarbeidet.»

Dette er og eit område skulen arbeidar kontinuerlig med. Døme på fokusområde nå er vennegrupper, klassevise aktivitetar og diskusjonar kring problemstillinga på klasseforeldremøte.

Med helsing


Aud Sunniva Fuhr
Rådmann



Else Margit Tveit
Skulefagleg ansvarleg og
ansvarleg for barnehagemyndighet

8 Kommentar til Rådmannens høringsuttalelse

Når det gjelder Hylestad skoles plass i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, så viser revisjonen til vurderinger i denne forvaltningsrevisjonsrapporten som ligger til grunn for prosjektets innretning:

Avsnitt 3.4.3:

«I og med at Hylestad skole legges ned og elevene overføres til Valle skole, så er det i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet først og fremst interessant å belyse i hvilken grad Hylestad skole har overholdt aktivitetsplikten etter at den ble innført sommeren 2017. På den annen side er det med dette utgangspunktet mindre hensiktsmessig å gjennomgå i hvilken grad Hylestad skole jobber på en måte som innebærer at læringsmiljøet til skolens elever forventes å være godt i de kommende skoleår.»

Avsnitt 4.3:

«I og med at Valle skole er den eneste grunnskolen i Valle kommune fra og med skoleåret 2019/20, har revisjonen lagt vekt på å belyse i hvilken grad Valle skole jobber på en måte som både er i tråd med lovverket og som bidrar til å minimere mobbing og krenkelser på skolen. Når det gjelder Hylestad skole, som vil være nedlagt når denne forvaltningsrevisjonsrapporten behandles politisk, så vil revisjonen i avsnitt 4.4 under kun kommentere i hvilken grad Hylestad skole har overholdt aktivitetsplikten siden den ble innført sommeren 2017.»