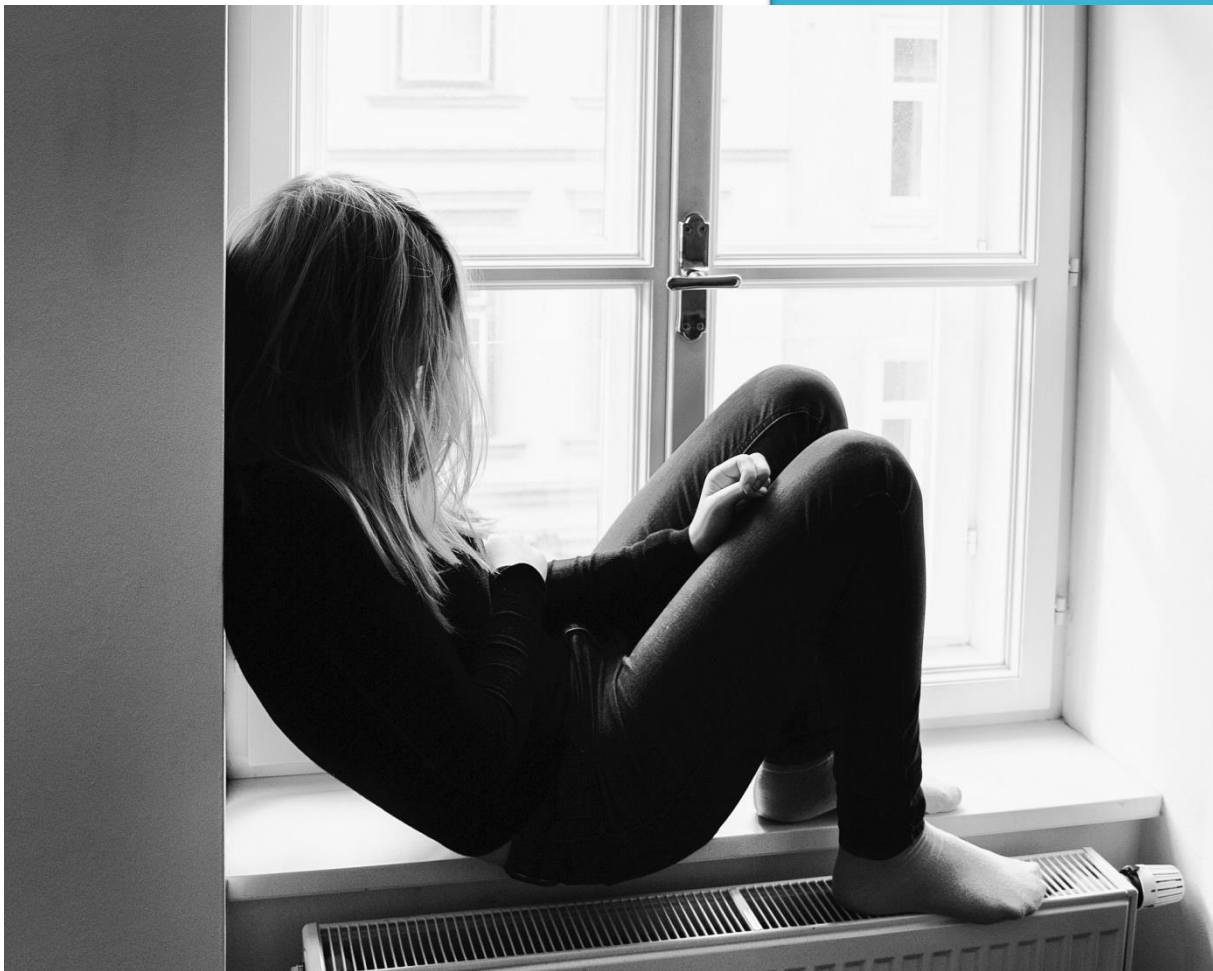


Forvaltningsrevisjon 2018/2019

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS  
på oppdrag fra kontrollutvalget i Våler kommune

# Psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen

(Endelig rapport 10.5.2019)



## Forord

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot hvordan Vålerskolen arbeider med psykososialt skole- og arbeidsmiljø. Rapporten er utarbeidet i henhold NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK001. I henhold til standarden, skal en forvaltningsrevisjonsrapport inneholde bakgrunn for prosjektet (kapittel 2), formål og aktualitet (kapittel 3), og et metodekapittel (kapittel 5).

I kapittel 1, vil leseren finne et sammendrag av rapporten, rapportens vurderinger og konklusjon, samt anbefalinger.

I kapittel 4 beskriver vi avgrensninger og definisjoner av relevante begreper.

I kapittel 6 tar vi for oss førende lov- og regelverk for hovedtemaene i prosjektet.

I kapittel 7 redegjør vi for det statistiske bilde basert på resultater fra Elevundersøkelser, Kultur for læring og UngData-undersøkelsen.

I kapittel 8 vil leseren finne forvaltningsrevisjonens første problemstilling om målrettet og systematisk arbeid. Kapitlet tar for seg innsamlet data som er av relevans for besvarelsen, kriterier vi har benyttet, samt våre vurderinger.

I kapittel 9 vil leseren finne forvaltningsrevisjonens andre problemstilling om oppfølging av tilsyn. Kapitlet tar for seg innsamlet data som er av relevans for besvarelsen, kriterier vi har benyttet, samt våre vurderinger.

I kapittel 10 finner leseren vår konklusjon, og våre anbefalinger følger av kapittel 11.

Rådmannens uttalelse til rapporten fremgår av kapittel 12.

I vedlegg A vil leseren finne utledede revisjonskriterier.

Vedlegg B er et kunnskapsgrunnlag om mobbing og hvilke følger mobbing kan ha.

Vi håper at rapporten kommer til nytte både for kontrollutvalget, folkevalgte i kommunestyret og for Våler kommunes administrasjon.

Vi vil takke kontrollutvalget i Våler kommune for bestillingen og samarbeidet, rektorene ved skolene for tilrettelegging og inndrivelse av informasjon, og respondentene ved skolene som vi har snakket med.

Vi håper at rapporten fremstiller arbeidet på en forståelig og rettferdig måte og at leseren finner innholdet like interessant som vi har funnet at temaet har vært å jobbe med.

Løten, den 10. mai 2019



Jo Erik Skjeggestad  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Magnus Michaelson  
Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b>	<b>2</b>
<b>1 SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>2 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET</b>	<b>10</b>
<b>3 AKTUALITET OG FORMÅLET MED EN FORVALTNINGSREVISJON</b>	<b>10</b>
<b>4 AVGRENSNINGER OG DEFINISJONER</b>	<b>11</b>
<b>5 METODE FOR REVISJONEN</b>	<b>12</b>
5.1 DOKUMENTSTUDIER	12
5.2 INTERVJUER	13
<b>6 KOMMUNENES ANSVAR I LOVVERKET</b>	<b>14</b>
6.1 LOV OM GRUNNSKOLEN OG DEN VIDAREGÅANDE OPPLÆRINGA (OPPLÆRINGSLOVA)	15
6.2 KAPITTEL 9 A	15
6.3 KAPITTEL 9 A I LYS AV ANDRE LOVVERK	17
6.4 GRUNNLOVENS FORHOLD TIL SAKSBEHANDLING I OFFENTLIG FORVALTNING	18
6.5 HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN	18
6.6 NASJONAL FAGLIG RETNINGSLINJE FOR HELSESTASJON- OG SKOLEHELSETJENESTEN	19
<b>7 HVA ER DET STATISTISKE BILDET PÅ SITUASJONEN I VÅLERSKOLEN?</b>	<b>21</b>
7.1 ELEVUNDERSØKELSENE I VÅLERSKOLEN	21
7.2 KULTUR FOR LÆRING, T1 OG T2 OG UNGDATA	25
7.2.1 T1 OG T2	26
7.2.2 UNGDATA-UNDERSØKELSEN	27
<b>8 PROBLEMSTILLING 1: MÅLRETTET ARBEID MED Å BEDRE DET PSYKOSOSIALE MILJØET VED SKOLENE</b>	<b>29</b>
8.1 BAKGRUNNSINFORMASJON	29
8.2 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN	30
8.3 DOKUMENTASJON	31
8.3.1 SYSTEMATIKK, HELHETLIG OG KONTINUERLIG ARBEID MED PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ	31
8.3.2 TYDELIG STYRING OG LEDELSE FOR ET GODT PSYKOSOSIALT SKOLE- OG ARBEIDSMILJØ	49
8.3.3 INVOLVERING AV ELEVER OG FORELDRE	49
8.3.4 ARBEIDSMILJØ	51
8.4 REVISORS VURDERING	53
<b>9 PROBLEMSTILLING 2: OPPFØLGING AV TILSYNSRAPPORTER OG AVVIKSHÅNDTERING</b>	<b>58</b>

<b>9.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>58</b>
<b>9.2</b>	<b>DOKUMENTASJON</b>	<b>58</b>
9.2.1	AVVIKSREGISTRERINGSSYSTEM	58
9.2.2	KVALITETSSIKRINGSSYSTEMET	59
9.2.3	OPPFØLGING AV TILSYN	60
9.2.4	INVOLVERING AV DE ANSATTE	63
<b>9.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>63</b>
<b>10</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>66</b>
<b>11</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>67</b>
<b>12</b>	<b>RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b>	<b>69</b>
<b>13</b>	<b>REFERANSER</b>	<b>70</b>
<b>13.1</b>	<b>INTERNETTREFERANSER</b>	<b>72</b>
<b>14</b>	<b>VEDLEGG A: REVISJONSKRITERIER</b>	<b>74</b>
<b>15</b>	<b>VEDLEGG B: MOBBING OG FØLGER – ET KUNNSKAPSGRUNNLAG</b>	<b>88</b>
<b>15.1</b>	<b>HVA ER Å REGNE SOM MOBBING? – HISTORISK PERSPEKTIV</b>	<b>88</b>
<b>15.2</b>	<b>HVA ER Å REGNE SOM MOBBING? – DEFINISJON I DAG</b>	<b>89</b>
<b>15.3</b>	<b>MOBBING OG NEGATIVE VIRKNINGER</b>	<b>90</b>
<b>15.4</b>	<b>PSYKISK HELSE OG RESILIENS</b>	<b>92</b>
<b>16</b>	<b>VEDLEGG C: RUTINE FOR HÅNTERING AV KAPITTEL 9A-SAKER, IHHT. HANDLINGSPLAN FOR ELEVENES SKOLEMILJØ I GRUNNSKOLEN.</b>	<b>95</b>

## 1 Sammendrag

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å kartlegge hvordan Vålerskolene og Våler kommune arbeider med å gjøre det psykososiale skole- og arbeidsmiljøet best mulig for elever og ansatte. Gjennom å vurdere i den grad kommunen jobber målrettet og helhetlig innenfor opplæringslovens krav til systematisk arbeid med elevenes skolemiljø, kvalitetsvurderingssystem, avviksoppfølging og ansattes arbeidsmiljø, så er vår konklusjon at Våler kommune har en del mangler på systemnivå som øker risikoen for at overordnede føringer ikke blir iverksatt.

Vi har ikke grunn til å mene at skolene ikke arbeider godt nok i hvert enkelttilfelle. Resultater fra undersøkelser viser at skolemiljøet er generelt godt, selv om mange av resultatene fra undersøkelsene som gjennomføres i grunnskolen er unntatt offentlighet som følge av at kullene er små og respondentene som opplever mobbing er få med hensyn til klassestørrelsene. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at ethvert enkelttilfelle av mobbing kan ha store følger for den enkelte elev og at det er viktig at man iverksetter tiltak tidlig nok samt at tiltakene kontinuerlig evalueres i dialog med eleven selv og med elevens foresatte. På dette området mener vi at Vålerskolen fremstår som bevisste, har en del rutiner og et planverk som generelt sett er tilfredsstillende, selv om det mangler noen rutiner som bør utarbeides. Helt konkret omhandler disse manglene å sikre at alle rutinene er oversiktlig tilgjengelig for alle ansatte, at rutinene kan finnes på ett sted/i ett system, at handlingsplanen for sosialt skolemiljø følges opp eller eventuelt endres etter hva man opplever er hensiktsmessig for å oppfylle opplæringsloven, at man skriftliggjør arbeidet med informasjonsplikt overfor elever og foreldre, og at man systematiserer gjennomføringen av møter i samarbeids- og skolemiljøutvalgene ved skolene.

Kommunen har videre, slik vi ser det, en upraktisk organisering med hensyn til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå. Etter at tidligere skolefaglige rådgiver gikk over i stilling som rektor ved Vålbyen skole, er stillingen ubesatt. Det er et krav til at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå, og det er ikke uproblematisk å kombinere denne rollen med rektorrollen. Slik vi forstår det, er det derfor nå rådmannen som må ivareta kravet som skolefaglig kompetanse. Kravene til hva *skolefaglig kompetanse* skal bestå av er uklare og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I Utdanningsdirektoratets vurdering av hva skolefaglig kompetanse skal bestå av, fremgår det at de hensyn som veier tyngst i deres vurdering er at den som ivaretar kompetansen har tilstrekkelig kunnskap om relevant lovverk med forskrifter samt at man har reell innflytelse på beslutninger som skal tas. Det er ikke i strid med opplæringsloven at rådmannen ivaretar den skolefaglige kompetansen, men Utdanningsdirektoratet har vist til at det er tvilsomt at dette har vært lovgivers intensjon. En slik løsning fremstår uansett som upraktisk, gitt den grad rådmannen har mange andre oppgaver som også må ivaretas. Vi har for øvrig fått opplyst at tidligere skolefaglig rådgiver ikke hadde beslutningsmyndighet overfor rektorene, så det vil jo være et spørsmål om oppgavene har vært hensiktsmessig løst også tidligere. Det skal også legges til at Våler kommune i utlysninger av stillinger hvor rollen skal ivaretas, tidligere har avkrevd pedagogisk kompetanse.

I og med at oppgavene til den som ivaretar den skolefaglige kompetansen ikke er av ubetydelig omfang, kan en organisering slik Våler kommune nå har øke risikoen for at kommunen ikke er i stand til å kunne følge opp at opplæringsloven etterlevs. Vi mener at kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er en del av kvalitetsvurderingssystemet for skolene, slik også Utdanningsdirektoratet har vurdert det. Kvalitetsvurderingssystemet bør inneholde et avviksregistreringssystem for saker relatert til opplæringsloven. Dette fordi systemet skal være i stand

til å avdekke eventuelle avvik etter opplæringsloven og at systemet skal sikre forbedring slik at opplæringsloven etterleves og praksis forbedres.

Våler kommune har ikke et avviksregistreringssystem for opplæringsloven som del av kvalitetsvurderingssystemet. Hver skole håndterer nå avvikene innenfor egen virksomhet, hvor det mangler skriftliggjøring for hvordan varsling av avvik skal håndteres. Skolene har ikke konkrete skjemaer for varsling av bekymring, og det fremstår som at man i praksis varsler muntlig. Vi mener at et slikt system må ligge på et overordnet nivå. Mangelen på et avviksregistreringssystem samt at det fremstår som at praksis håndteres noe ulikt, vil medføre en utfordring for den delen av kommunens internkontrollsystem som gjelder vurdering av om kommunen etterlever opplæringsloven. I og med at stillingen som skolefaglig rådgiver står vakant, fremstår det som at det er høy risiko for at man ikke vil være i stand til å sikre at opplæringsloven etterleves på systemnivå etter opplæringsloven § 13-10.

Formannskapet i Våler kommune har besluttet å gjennomføre en utredning av skoleadministrativt samarbeid med nabokommune(r) for å finne ut av om behovet for skolefaglig kompetanse kan løses på en alternativ måte. Slik bestemmelsen av opplæringsloven § 13-1, fjerde ledd, lyder («kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået»), så fremstår det som at kompetansen ikke kan håndteres av en ansatt i en annen kommune. Imidlertid vil ny kommunelov bli innført etter kommunestyrevalget høsten 2019, hvor det fremgår at kommuner kan avtale administrative vertskommunesamarbeid hvor en vertskommune kan utføre både oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning (§ 20-2, første ledd). Her vil det i så fall bli snakk om hva som er «prinsipiell betydning» med hensyn til for eksempel kravene til kvalitetsvurderingssystem. I § 20-1, første ledd, vises det dessuten til at vertskommunesamarbeid om oppgaver kun kan gjennomføres dersom annen lovgivning ikke er til hinder for det. Dette bygger ytterligere opp under at muligheten for et vertskommunesamarbeid avhenger av hvordan man tolker opplæringsloven § 13-1, fjerde ledd.

Vi har ikke tatt stilling til om det er mulig å dele funksjonene, som for eksempel ved at man legger ikke-prinsipiell saksbehandling og vedtaksmyndighet til et interkommunalt administrativt samarbeid, mens rådmannen ivaretar beslutningsmyndigheten i egen kommune, men vi noterer at det ser ut til at det er ukjent grunn på dette området. Det vil derfor være hensiktsmessig at Våler kommune så tidlig som mulig foretar en juridisk vurdering av disse forholdene før man utreder saken ytterligere.

I forbindelse med tilsyn fra Fylkesmannen ble det påpekt avvik som formelt sett ikke er blitt lukket. Skoleledergruppen utarbeidet en handlingsplan for elevenes sosiale miljø i grunnskolen som skulle svare opp flere av avvikene. Verken FAU, elevene eller samarbeids- og skolemiljøutvalget har deltatt i arbeidet med handlingsplanen.

Selv om handlingsplanen skal ha blitt tatt i bruk, er vårt inntrykk at planen i liten grad benyttes i praksis og at skolene i liten grad har arbeidet med tiltakene i planen. Vi har fått opplyst at en av skolene har valgt å ikke følge opp flere av tiltakene i handlingsplanen, men vi har heller ikke fått inntrykk av at den andre skolen har fulgt opp tiltakene. Det er særlig tiltaket om å utarbeide egne planverk og egne målsettinger som skal være målbare og reviderbare som først og fremst er viktige for å sette handlingsplanen i system.

Vårt inntrykk er at handlingsplanen i liten grad er belyst i ansattgruppen. Barneskolens sosiale læreplan fremsto som mer innarbeidet. Dette kan ha sammenheng med at skolens personal i større grad har

arbeidet med planen etter valg av satsingsområde for skolen. Vi fikk inntrykk av at foreldregruppen ved en av skolene er ukjente med handlingsplanen.

Vårt inntrykk er at elevene gjennom elevrådsdeltakelse får komme med innspill til tiltak som kan ha innvirkning på skolemiljøet. For oss fremstår imidlertid elevenes deltakelse som noe indirekte og vilkårlig. Elevene skal være representert i samarbeids- og skolemiljøutvalget noe som sikrer elevenes deltakelse på systemnivå. I og med at utvalgene har hatt få møter, så har elever og foreldre i liten grad hatt anledning til å komme med innspill i prosesser hvor skoleledelsen er direkte representert og hvor prosessene gjennomføres på systemnivå. I slutfasen av forvaltningsrevisjonsprosjektet er det imidlertid avholdt møter i samarbeids- og skolemiljøutvalget ved Våler ungdomsskole og det er planlagt møter ved Vålbyen i april/mai 2019.

Elevrådene og FAU ved skolene hadde under datainnsamlingen ikke fått forelagt resultater fra undersøkelser som omhandler skolemiljøet i inneværende år. Ved barneskolen er det ikke vanlig at man legger frem resultatene i det hele tatt. Ved ungdomsskolen blir orientering gjennomført når resultater foreligger. Resultater ble imidlertid lagt frem i samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøtene ved Våler ungdomsskole i mars 2019.

De ansatte har i liten grad fått opplæring i kommunens kvalitetssikringssystem og avviksregistreringssystem, kalt Compilo. Systemet er blitt tatt i bruk ved skolene i inneværende skoleår. Ved skolene benyttes systemet først og fremst på HMS-området og ikke på forhold som gjelder avvik som direkte følger av opplæringsloven. Det er gjennomført opplæring ved Våler ungdomsskole og vi fikk fortalt at man skulle ha et oppfølgingskurs for de ansatte som ikke var til stede ved første runde. Vålbyen skole har ikke hatt kurs. Verneombudene hadde ikke fått veiledning og hadde i liten grad kjennskap til hvordan avviksregistreringssystemet fungerer.

Vi fikk inntrykk av at man i liten grad har arbeidet med å sikre en felles forståelse av avviksregistrering i skolen. Det er blitt påpekt nasjonalt at det generelt er underreportering av voldshendelser mot ansatte i skoleverket. Vi har fått opplyst at terskelen for å melde avvik kan variere fra ansatt til ansatt, samt at noen opplever at å registrere avviksmeldinger er enda et dokumentasjonskrav i en arbeidshverdag hvor det allerede er mange dokumentasjonskrav, noe som kan medføre at det blir en terskel for å melde. Enkelte fagforeninger har hatt særskilt fokus på dette for sine medlemmer, og et av verneombudet har hatt fokus på dette ved sin skole. Vi ble gjort oppmerksomme på at fagarbeidere og assistenter i mindre grad har kjennskap til hva et avvik er definert som, og at fagarbeiderne sjelden er med i fellesøkter hvor slike temaer kan bli diskutert. Vi mener at disse tilbakemeldingene understreker et behov for at man trenger en avklaring ovenfra på hva som skal meldes som avvik.

Med bakgrunn av hva vi har funnet i denne forvaltningsrevisjonen, kan det stilles spørsmål ved om flere av påleggene fra Fylkesmannen er tilfredsstillende løst. Dette gjelder både pålegg fra tilsyn og pålegg fra behandling av klagesaker for kapittel 9 A. Fylkesmannstilsynet fra 2016 er formelt sett ikke lukket. Ved gjennomgang av avvik som er relevante med hensyn til dette prosjektet, ser vi at en del av avvikene i liten grad kan anses som lukket. Fylkesmannens behandling av enkeltsaker på bakgrunn av klager på skolens arbeid etter kapittel 9 A viser også at enkelte ting mangler på systemnivå, som for eksempel skriftliggjøring av varslingspraksis ved bekymring for elevenes psykososiale skolemiljø.

Ved avdekking av avvik ved tilsyn er det en fordel å se på rammeverket som påvirker praksis ved den enkelte skole. Dette omhandler å tenke endringer og forbedring i system, og videre implementering

nedover fra overordnede planverk til grunnleggende rutiner som føringer for praksis. Når det oppstår klagesaker hvor man må ta stilling til enkelthendelser, så ser man hvordan praksis forholder seg til dokumentasjonen. Basert på avdekkede avvik, mener vi at det fremstår som at systemet ikke sikrer at man unngår feil i enkeltsaker. Avvik i enkeltsaker blir gjerne lukket som følge av oppfølging fra tilsynsmyndigheten. Dette betyr at avvikene lukkes på enhetsnivå. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å se til selve rammeverket for hvordan man skal arbeide, fra overordnede handlingsplaner til hvordan disse gjør seg gjeldende i rutinene.

Som vi har nevnt over, mener vi at det er mangler ved dette systemet som fører til at Vålerskolen står dårligere rustet til å følge opp tilsyn på et systematisk nivå. Tilsynsmyndighetens oppfølging og krav til dokumentasjon på at avvik lukkes medfører at tiltak må iverksettes på enhetsnivå. Imidlertid viser enkeltsaker i etterkant at det ikke er samsvar mellom dokumentasjon og praksis. Et system som er hensiktsmessig tilrettelagt og som aktivt benyttes vil kunne medføre at praksisen også føres i henhold til de plikter skolene har etter opplæringsloven.

Skolene synes å involvere ansatte, foreldre og elever i liten grad på systemnivå. Denne medvirkningen vil kunne ivaretas gjennom å avholde jevnlig samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter, og gjennom å sikre rutiner for informasjon om skolens plikter og elevenes rettigheter i kapittel 9 A.

Med bakgrunn i våre vurderinger og vår konklusjon, har vi følgende anbefalinger til Våler kommune:

- Våler kommune bør få gjennomført en juridisk vurdering av om kommunen ivaretar kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen så lenge stillingen som skolefaglig rådgiver er vakant. Det er naturlig at en slik vurdering uansett må gjennomføres i forbindelse med utredning av skoleadministrativt samarbeid.
- Våler kommune bør sørge for å anskaffe et avvikssystem som del av kravet til et forsvarlig system for å vurdere om skolene etterlever opplæringsloven.
- Våler kommune bør foreta en vurdering av hva som er intensjonen med handlingsplanen for elevenes skolemiljø i grunnskolen, samt vurdere i hvilken grad denne skal være førende for skolens praksis.
- Våler kommune bør gjennomgå rutinene for aktivitetsplikten, i og med at vi har kommet over tre forskjellige utgaver i ulike dokumenter.
- Våler kommune bør skriftliggjøre varslingspraksisen ved skolene, slik Fylkesmannen har vist til, oppdatere ordensreglementet for skolene etter kapittel 9 A i opplæringsloven, samt utarbeide rutiner for informasjonsplikten slik at elever og foreldre blir bekjentgjort skolens plikter og elevenes rettigheter etter kapittel 9 A.
- Våler kommunes skoler bør innarbeide datering av dokumenter, både for rutiner og planverk, samt datering av endringer i «levende» dokumenter.
- Våler kommune bør sørge for at ansatte i skolen har enkel tilgang til alle relevante rutiner i ett system.



- Våler kommune bør gjøre dokumenter som kan være av relevans for elever og foreldre tilgjengelige på skolenes nettsider (som for eksempel ordensreglement og handlingsplaner for psykososialt miljø).
- Våler kommune bør sørge for at både pedagogisk personale og fagarbeidere får tilsvarende opplæring i hva som er å anse som et avvik, og at alle ansatte ved skolene får nødvendig opplæring i avvikssystemet Compilo.
- Våler kommune bør sørge for at skolene avholder samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter minst en gang per skoleår.

I tillegg til de ovenstående anbefalingene knyttet til det som gjelder prosjektets problemstillinger, så ønsker vi også å legge til at Våler kommune bør vurdere om varslingssekretariatet er en god løsning for å håndtere varsler som er større enn varsling om avvik i Compilo og som ikke kan tas tjenestevei. Det finnes flere eksempler på at håndtering av varsler i egen organisasjon kan medføre komplikasjoner som kunne ha vært unngått ved å ha opprettet en ekstern varslingskanal. En ekstern varslingskanal vil i mye større grad sikre at kritikkverdige forhold kommer frem i lyset fremfor at ansatte frykter for gjengjeldelse fordi eksisterende varslingskanal inkluderer to representanter for kommunens ledelse. En ekstern varslingskanal bør legges til person eller selskap som kommunen ikke har øvrig befattning med.

## 2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Våler kommune fattet den 12. februar 2018, jf. sak 7/2018, vedtak om at Hedmark Revisjon IKS skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot skolenes arbeid mot mobbing iht. fremlagt, revidert prosjektplan. Vedtaket lød som følger:

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Våler kommune for 2017-2020 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til Psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:  
Overordnet problemstilling:
  - **I hvilken grad har Vålerskolene et gjennomgående fokus på psykososialt miljø ved skolene?**  
med følgende delproblemstillinger:
    - 1) Delproblemstilling 1 «Psykososialt miljø i Vålerskolen»: **«Jobber Vålerskolene målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte?»**
    - 2) Delproblemstilling 2 **«Oppfølging av tilsyn og etterlevelse av regelverk».**
3. Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.
4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på 275 timer og kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles innen mai 2019.

## 3 Aktualitet og formålet med en forvaltningsrevisjon

Den 1. august 2017 trådte endringene i opplæringsloven kapittel 9 A i kraft. Kapitlet omhandler skolens plikt til å arbeide med å forhindre at mobbing forekommer. Tidligere lå det en vedtakspunkt til saksbehandlingen dersom elever opplever et utilfredsstillende psykososialt skolemiljø. Kapittel 9 A ble endret blant annet som følge av at man opplevde at innsatsen ikke ble iverksatt tidlig nok når skolen skulle foreta undersøkelser før enkeltvedtak ble fattet.

Endringene i kapittel 9 A innebærer blant annet at vedtaksplikten nå er erstattet med en aktivitetsplikt. Endringen skal føre til at skolen kommer tidligere inn med undersøkelser og forebyggende arbeid, samt at aktiviteten med å forhindre mobbing ikke skal forsinkes av formelle saksprosesser. Opplæringsloven gir nå skolen en frist på en arbeidsuke fra man får kjennskap til at en elev opplever skolemiljøet som utrygt til at man må ha utarbeidet en aktivitetsplan med konkrete tiltak for å forbedre elevens situasjon. Skolens aktivitetsplikt er bygget på elevens subjektive opplevelse og fordrer at eleven blir tatt med i arbeidet gjennom blant annet å bli hørt i prosessen.

Med endringene i kapittel 9 A, ble det også konkretisert hvilke sanksjoner Fylkesmannen, på vegne av Utdanningsdirektoratet, kan fastsette overfor skoleeier dersom Fylkesmannen i klagebehandlingen finner at skolen ikke har oppfylt kravene i kapittel 9 A. Elever og foresatte kan klage inn saker etter kapittel 9A til Fylkesmannen dersom de opplever skolens oppfølging som utilfredsstillende. Skolene har ikke klagerett dersom Fylkesmannen fatter vedtak om pålegg etter klagebehandling.

Kapittel 9 A kan på sett og vis leses som elevenes «arbeidsmiljølov». Kapitlet omtaler for eksempel elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Tilsvarende rettigheter finner man i arbeidsmiljøloven for skolens ansatte med hensyn til arbeidsmiljøet.

Arbeidsmiljøene ved Nordhagen og Vålbyen skoler har siden høsten 2018 blitt slått sammen til en enhet etter nedleggelsen av Nordhagen skole. Det har vært planer om å slå sammen Vålbyen skole og Våler ungdomsskole til en 1-10-skole fra og med høsten 2019, men det foreligger per nå ikke politisk vedtak om gjennomføringen. Det er imidlertid nedsatt arbeidsgrupper som inkluderer både elever og lærere som arbeider med innspill til nytt skole- og aktivitetshus. Store organisatoriske endringer kan ha konsekvenser som går ut over arbeidsmiljøet. Arbeidsmiljøet ved en skole kan ha sammenheng med og innvirkning på skolemiljøet ved den enkelte skole. Det er derfor naturlig å se skole- og arbeidsmiljø i sammenheng.

Et utrygt og usikkert psykososialt skole- og arbeidsmiljø kan ha store følger for den enkelte elev og arbeidstaker. Følgene kan være særskilt store for barn i og med at de er under utforming til å bli voksne mennesker og derfor i større grad mottakelige for påvirkning av både positive og negative handlinger og hendelser.

Formålet med å gjennomføre en forvaltningsrevisjon med fokus på et trygt og godt psykososialt skole- og arbeidsmiljø er å finne ut av hvordan Vålerskolene og Våler kommune arbeider med å gjøre det psykososiale skole- og arbeidsmiljøet best mulig for elever og ansatte.

## 4 Avgrensninger og definisjoner

I denne rapporten omtaler vi mobbing og krenking i ulike tilfeller. Med hensyn til skolens aktivitetsplikt, har skolen plikt til å agere på både tilfeller av mobbing og tilfeller av krenkelser. Mobbing og krenkelser er to ulike begreper både i statistisk sammenheng, i faglektyre og i dagligtale.

I Elevundersøkelsen finnes den mest vanlige statistiske definisjonen på mobbing. Her blir mobbing beskrevet som en frekvens hvor det regnes som mobbing dersom den uønskete atferden er opplevd 2-3 ganger i måneden eller oftere.

I faglitteraturen vektlegger man gjerne flere aspekter til hva som er å forstå som mobbing. I et kunnskapshefte som Læringsmiljøsenteret ved Universitetet i Stavanger og Regionalt kunnskapscenter for barn og unge ved Uni Research Helse har utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet<sup>1</sup>, blir det omtalt tre aspekter som kjennetegner mobbing:

1. Handlingen(e) er intendert.
2. Handlingen(e) er gjentatt over tid.
3. Det er ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver(e) og den som blir utsatt for de negative handlingene.

Forståelsene av mobbing som vi viser til over er i stor grad objektivisert. De utformer definisjoner som gjør at handlinger og hendelser kan sammenlignes, til tross for at handlingene og hendelsene subjektivt

<sup>1</sup> Kilde: Tharaldsen, K.B., Slåtten, H., Hancock, C. H. H., Bru, E. & Breivik, K. 2017. *Å ivareta barn og unge som har blitt utsatt for mobbing. Erfaringsbasert kunnskap om utforming og organisering av tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøsenteret.

sett kan oppleves vidt forskjellig av ulike parter. Krenkelser kan være å forstå både som mobbing, men også som enkeltstående handling eller hendelse. Likevel er det en mye tydeligere subjektivitet knyttet til begrepet *krenkelser* fordi det er den krenkede som «eier» tolkningen av handlingen/hendelsen. Krenkelser kan altså gripe inn på et lavere nivå enn mobbing.

I opplæringsloven § 9 A-3 står det at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Krenkelser blir altså benyttet som samlebegrep for flere former for handlinger og hendelser som personer kan oppleve som overgripende mot en selv. Vi har forsøkt å benytte disse begrepene så presist som mulig i teksten der hvor det har vært behov for det. Dersom leseren opplever at begrepene er benyttet upresist, vil det være til hjelp å tenke at vår intensjon har vært å se hendelsene – enten det er krenkelser eller mobbing – opp mot plikten til å iverksette en eller annen form for aktivitet fra skolen sin side, ut over den ordinære aktiviteten skolen gjennomfører i skolehverdagen.

Ulike typer for mobbing og disse definisjonene fremgår av et eget kunnskapsgrunnlag som vi har valgt å legge ut i **vedlegg B**. Kunnskapsgrunnlaget er benyttet som utgangspunkt for vårt arbeid med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, og er i stor grad bygget på to rapporter om mobbingens konsekvenser og hvilke tiltak som finnes, som Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet mottok på bestilling i 2017. Rapportene er levert av en forskergruppe fra Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger, og fra Uni Research Helse. Vi gjør oppmerksom på at disse to forskningsmiljøene står bak egne anti-mobbeprogrammer og program for arbeid med skolens psykososiale miljø som selges til skoler i kommune-Norge. Vi har likevel valgt å vektlegge disse to rapportene som følge av at forskergruppene i den ene rapporten har gitt en oppsummering av status av forskning på området med kommentarer til styrker, svakheter og hvilke temaer forskningen burde fortsette å se videre på med hensyn til virkning og effekt. Denne oppsummeringen benyttes deretter som grunnlag for den andre rapporten.

Ulike kilder viser til at skolene skal utarbeide *tiltaksplan* eller *aktivitetsplan*. Uavhengig av begrep, er kravet til innhold i disse de samme. Vi har valgt å være konsekvente på å omtale planene som **aktivitetsplan** i og med at det er dette som er navnet på Våler kommunes mal.

## 5 Metode for revisjonen

### 5.1 Dokumentstudier

I gjennomføringen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomført studier av mange dokumenter. Vi har fått oversendt mye dokumentasjon fra Våler kommune som ligger til grunn for våre vurderinger. Vi har valgt å omtale de mest relevante dokumentene under den enkelte problemstilling. Eksempler på dokumenter vi har gått gjennom er:

- Handlingsplan for elevenes sosiale miljø i grunnskolen
- Sosial læreplan for Vålbyen skole
- Plan for forebyggende arbeid ved Våler ungdomsskole
- Tilstandsrapporter for Vålerskolen
- Arbeidsreglement

Vi har også gjennomgått store mengder statistikk etter å ha fått oversendt resultatene fra T1 og T2 i Kultur for læring-prosjektet, resultater for Elevundersøkelsen over tre år, UngData-undersøkelsen, egen undersøkelse rettet mot 1.-4. trinn ved Vålbyen skole samt 10-faktor-undersøkelsen som er Våler kommunes medarbeiderundersøkelse, gjennomført i 2016 og i 2018. Vi har fått opplyst at skolene i liten grad har arbeidet med medarbeiderundersøkelsene som følge av etterarbeid med Kultur for læring-undersøkelsene som ble gjennomført de samme årene.

## 5.2 Intervjuer

I prosjektet har vi gjennomført 12 intervjuer med til sammen 13 personer. Vi har forsøkt å nå ut bredt, med intervjuer av skoleledelse, verneombud, tillitsvalgte, elevråd, skolehelsetjeneste og FAU-representant.

Vi har også hatt oppfølgende dialog over e-post med flere av de vi har snakket med, samt med rådmannen og sekretæren for politiske utvalg.

Vi mener at utvalget gir et godt grunnlag for å besvare problemstillingen.

## 6 Kommunenes ansvar i lovverket

Barn har rett til beskyttelse, omsorg, trygghet, og fravær av diskriminering som følge av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller andre oppfatninger, nasjonal, etnisk eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling. Dette følger av FNs konvensjon, artikkel 2, om barnets rettigheter som ble vedtatt av FN 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991. Konvensjonen er blitt tatt opp i norsk lovverk og uttrykkes eksplisitt i både Norges Grunnlov og i særlover (som for eksempel Forvaltningsloven, Opplæringslova, Barnevernloven, Sosialtjenesteloven mv.).

I konvensjonens andre artikkel, fastsettes det at stater som er part i barnekonvensjonen skal sikre rettighetene som er fastsatt i konvensjonen, og «treffe alle egnede tiltak for å sikre at barnet beskyttes mot enhver form for diskriminering eller straff på grunn av sine foreldres, sin verges eller familiemedlemmers stilling, virksomhet, meningsytringer eller tro»<sup>2</sup>.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn og som foretas av «offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer» (artikkel 3, første ledd).

Konvensjonen omtaler barnets rett til menings-, ytrings- og opplysningsfrihet (artikkel 12 og 13), tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (artikkel 14), organisasjonsfrihet (artikkel 15), privatliv, ære og omdømme (artikkel 16), og barnets tilgang på massemedier med informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder (artikkel 17).

Artikkel 19, som omhandler forebygging av misbruk av barn, sier at partene i konvensjonen (altså statene og myndigheter som disse inkluderer) skal

«treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og **opplæringsmessige** (vår utheving) tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet».

Videre, fremgår det at beskyttelsestiltakene

«bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging».

I Norge, blir rettighetene i barnekonvensjonen nevnt i Norges Grunnlov samt gjentatt i en rekke særlover. Den særloven som er mest relevant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er naturlig nok opplæringsloven. Vi ønsker likevel å vise til noen andre lover som har betydning for skolens arbeid. I tillegg, kommer de nasjonale føringene for helsestasjons- og skolehelsetjenester, som også har med arbeidet rundt elevenes psykososiale skolemiljø å gjøre.

<sup>2</sup> <http://barneombudet.no/for-voksne/barnekonvensjonen/hele-barnekonvensjonen/>

## 6.1 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Opplæringslova (heretter kalt opplæringsloven) har siden 20. desember 2002 inneholdt et kapittel som har omhandlet elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø. Bestemmelsene trådte i kraft 1. april 2003. Selv om elevenes rett ikke var spesifisert i et eget kapittel før 2002, har rettsvesenet gjennom behandling i rettsapparatet konkludert med at opplæringsloven før 2002 likevel inneholdt et aktivitetskrav overfor skolene for å reagere på mobbing av elever på skolen. Det samme er også omtalt i endringsforslaget til opplæringsloven fra 2002, som førte til innføringen av kapittel 9a<sup>3</sup>.

Universitet i Oslo har en samleside for utdrag fra rettspraksis innenfor blant annet mobbing frem til 2007<sup>4</sup>. Her fremgår det to saker fra 1990-tallet. Den ene stammer fra Frostating lagmannsrett og den andre fra Sunnfjord herredsrett. I begge disse sakene fikk saksøker avslag på påstander om senvirkninger av mobbing på skolen. Retten syntes ikke å ha funnet det bevist i saksøkers favør på påstander om mobbing.

I 2012, ble det imidlertid fattet en historisk dom i en ankesak i høyesterett, som har hatt følger for flere førte saker i årene etter<sup>5</sup>. Høyesterett opprettholdt dommen fra Agder lagmannsrett der Kristiansand kommune ble dømt erstatningspliktig i en sak hvor en 31 år gammel mann søkte erstatning for at en barneskole i Kristiansand ikke hadde gjort en tilstrekkelig god nok innsats for å stanse mobbingen som saksøker opplevde i perioden 1987-1993<sup>6</sup> (merk at saken omhandler barneskoleårene og ikke ungdomsskolen).

Høyesterett skrev i dommen:

«Ved pliktig skolegang påtar skolen seg et omfattende omsorgsansvar. Mobbing i skolen har stort skadepotensial, både for den enkelte og for samfunnet. Mobberne selv kan ikke stilles erstatningsrettslig til ansvar. Både prevensjonshensyn og en interesseavveining tilsier ansvar for kommunen i de tilfeller der skadepotensialet realiserer seg»<sup>7</sup>.

Denne dommen viser at endringene i opplæringsloven i 2002 ikke introduserte et nytt ansvar overfor skolene, som sådan, men at ansvaret ble konkretisert. Det viser også at endret rettspraksis kan få følger for erstatningsansvaret, i tillegg til hva mobbingen har av følger for det enkelte individ. Skolene kan ikke gjøre så mye med den praksisen som er blitt ført i tidligere år, men skal gjennom kontinuerlig arbeid legge gode grunnlag for hver elev hver dag i den daglige driften. Denne kontinuiteten skal, ifølge ovenstående drøfting, være en videreføring av prinsipper som skal ha blitt etterlevd i skoleverket over flere tiår.

## 6.2 Kapittel 9 A

Opplæringsloven *Kapittel 9 A. Elevane sitt skolemiljø* ble endret 1. august 2017. Det hadde pågått en diskusjon over langt tid<sup>8</sup> vedrørende om elever skulle ha egne arbeidsmiljøregler. Innføringen av

<sup>3</sup> Kilde: Ot.prp. nr. 72 (2001-2002), pkt. 2, s. 3-8.

<sup>4</sup> Kilde: <http://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/utdanningsrett/rettskilder/rettspraksis-mangelfull-opplaering.html#toc5>

<sup>5</sup> Sakene har variert mht. domsavsigelse, hvor saksøkt kommune av og til er funnet erstatningspliktig eller hvor partene inngår forlik, f.eks. <https://www.nrk.no/trondelag/far-300.000-kroner-fordi-han-ble-mobbet-1.12831977>

<sup>6</sup> Kilde: <https://www.nesslundin.no/mobbet-pa-skolen-krav-pa-erstatning/>

<sup>7</sup> Kilde: <https://www.nrk.no/sorlandet/mobbe-anke-avvist-i-hoyesterett-1.7978153>

<sup>8</sup> Se for eksempel Opplæringslovutvalgets NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*.

kapittel 9a i 2002 var et svar på et stortingsvedtak den 18. mai 2000 hvor «Stortinget ba regjeringen om å legge fram «forslag om arbeidsmiljøbestemmelser for elever og studenter»»<sup>9</sup>.

Det hadde vært en viss lovregulering av spørsmål med betydning for elevenes «arbeidsmiljø» i skolesammenheng også tidligere, men innføringen av regler om elevene sitt skolemiljø i opplæringsloven, i stedet for å lage frittstående «arbeidsmiljøregler for skoleelever», hadde til hensikt å føre til at tilsynsreglene i opplæringsloven kapittel 14 dermed også ville gjelde for elevenes skolemiljø<sup>10</sup>.

Endringene som ble gjennomført i 2017, ble foreslått i Prop. 57 L (2016-2017) som et svar på Djupedalsutvalgets NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». Det nye regelverket har til formål:

**«[å] styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, og være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer»<sup>11</sup>.**

De viktigste endringene i kapittel 9 A, gjelder at tidligere handlings- og vedtaksplikt er byttet ut med en aktivitetsplikt – noe som skal medføre raskere reaksjon til fordel for «byråkratisk» saksbehandling før man foretar undersøkelser og setter i verk tiltak.

Enkeltvedtakskravet er blitt erstattet med et handlingsrettet dokumentasjonskrav som sier at det skal lages en plan for hvordan tiltaket skal gjennomføres når skolen setter inn tiltak i en enkeltsak. I tillegg til denne planen, må skolene dokumentere det arbeidet de faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Det er også blitt innført en ny klageordning hvor Fylkesmannen er håndhevingsinstans og gitt hjemmel til å sanksjonere brudd på kapittel 9 A med tvangsmulkt. Det stilles krav til at skolen utarbeider en aktivitetsplan etter aktivitetsplikten innen en arbeidsuke har gått siden skolen fikk kjennskap til saken, altså fem dager.

Med unntak av §§ 9 A-10 og 9 A-11, som omhandler henholdsvis ordensreglement og bortvising, gjelder kapittel 9 A for alle elever ved skolen inkludert elever som deltar i leksehjelpordningen og benytter skolefritidsordningen (§ 9 A-1)<sup>12</sup>. Arbeidet med elevenes skolemiljø må derfor omfatte all aktivitet i skolens regi.

Opplæringsloven § 9 A-2 fastsetter at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som skal fremme helse, trivsel og læring. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering (§ 9 A-3, første ledd), og skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene slik at kravene i kapittel 9 A er oppfylt (§ 9 A-3, annet ledd).

Tidligere var ansvaret om et kontinuerlig og systematisk helse-, miljø- og trygghetsfremmende arbeid lagt til skoleledelsen, men for å sikre at dette blir utført har lovgiver nå lagt ansvaret spesifikt på rektor.

I opplæringsloven § 9 A-4, fremgår det at alle som arbeider på skolen skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og

<sup>9</sup> Kilde: Note 206 til opplæringsloven, ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, sist endret 22.11.17, sist besøkt 6.februar 2019.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Kilde: Prop. 57 L (2016-2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø), side 5.

<sup>12</sup> §§ 9 A-10 og 9 A-11 gjelder ikke for elever som deltar i leksehjelpsordninger og i skolefritidsordninger.



trakassering dersom det er mulig (første ledd). I lovkommentar (note 212) ved Raugland og Gjetnes, fremgår det at dersom «årsaken til elevens eventuelle utrygghet eller mistriivsel er forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke [dette] skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det». Aktivitetsplikten gjelder derfor både skoleturer, skoleveien og i digitale medier.

Når det gjelder plikten til å gripe inn, så er dette knyttet til krenkelser som den ansatte selv er vitne til og som fortsatt pågår: «Grensen for å gripe inn er at den ansatte selv ikke må krenke elever for å få stanset en situasjon eller at det forutsetter en handling som er straffbar. Den ansatte skal heller ikke sette seg selv eller andre i fare for skade»<sup>13</sup>.

Rektor skal alltid varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller (§ 9 A-4, annet ledd). Terskelen for hva som er å forstå som varslingsgrunnlag i henhold til opplevelsen av et «trygt og godt» skolemiljø skal være lav og ta utgangspunkt i elevens **subjektive opplevelse**. Hver skole må finne ut av egne varslingsrutiner som en del av det systematiske arbeidet<sup>14</sup>.

Dersom en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt og ansatte ved skolen får kjennskap til dette, plikter skolen å iverksette undersøkelser umiddelbart (§ 9 A-4, tredje ledd). Formålet med undersøkelsene er å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse, og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen<sup>15</sup>.

Når en elev gir uttrykk for at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen iverksette egnede tiltak for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø (§ 9 A-4, fjerde ledd). Skolen plikter også å iverksette tiltak dersom undersøkelsene avdekker at en elev opplever utrygghet. Plikten til å iverksette tiltak omfatter også plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen av tiltakene og eventuelt legge til eller endre tiltakene dersom dette er nødvendig for å oppnå målet om å trygge elevens skolemiljø<sup>16</sup>.

Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt og at hva som er best for elevene skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Retten til å bli hørt samsvarer blant annet med barnekonvensjonens artikkel 3 og artikkel 12, og Grunnloven § 104.

### 6.3 Kapittel 9 A i lys av andre lovverk

I forarbeidet til forslaget om endringer i opplæringsloven kapittel 9 A, skriver departementet at kapittel 9 A må sees opp mot Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler og likestillings- og diskrimineringslovene. Da lovverket ble foreslått, forelå det fire lover som omhandlet likestilling og diskriminering. Disse fire lovene besto av Likestillingsloven, Diskrimineringsloven om etnisitet, Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og Diskrimineringsloven om seksuell orientering. Fra og med 1. januar 2018 er de fire lovene tatt inn i en felles Likestillings- og diskrimineringslov.

<sup>13</sup> Kilde: Norsk lovkommentar, note 212 til opplæringsloven, ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, 22.11.17, sist besøkt 6. februar 2019.

<sup>14</sup> Kilde: Norsk lovkommentar, note 213 til opplæringsloven, ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, 22.11.17, sist besøkt 6. februar 2019.

<sup>15</sup> Kilde: Norsk lovkommentar, note 214 til opplæringsloven, ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, 22.11.17, sist besøkt 6. februar 2019.

<sup>16</sup> Kilde: Norsk lovkommentar, note 215 til opplæringsloven, ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, 22.11.17, sist besøkt 6. februar 2019.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler ansvarliggjør virksomhetsleder til å sørge for at virksomheten fremmer trivsel og gode psykososiale forhold (§ 12). Leder av virksomheten skal ha et tilfredsstillende internkontrollsystem for arbeidet som avkreves av forskriften (§ 4), og kommunen har til ansvar å drive tilsyn med virksomhetene med hensyn til at forskriften blir etterlevd (§ 25).

I Likestillings- og diskrimineringsloven, fremgår blant annet forbudene mot å diskriminere (§6), forbud mot å trakassere (§ 13), forbud mot å instruere noen om å diskriminere og trakassere (§ 15) og forbud mot å medvirke til diskriminering, trakassering og instruering av diskriminering og trakassering (§ 16). Her fremgår også definisjoner for diskriminering og trakassering.

#### 6.4 Grunnlovens forhold til saksbehandling i offentlig forvaltning

I Forvaltningsloven, omtales ikke barns rettigheter slik de fremgår av barnekonvensjonens artikkel 3 og artikkel 12, om henholdsvis forholdet til barnets beste i forvaltningen av barns rettigheter, og barnets rett til å gi uttrykk for sin mening. Imidlertid, sier Kongeriket Norges Grunnlov § 104, første og annet ledd, at

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn<sup>17</sup>.

Med hensyn til forvaltningsrettslig behandling som omhandler barn, har altså barna rett til å bli hørt og deres hensyn bli ivaretatt så langt det lar seg gjøre, noe som har sin gjenlyd i opplæringsloven kapittel 9 A<sup>18</sup>.

#### 6.5 Helse- og omsorgstjenesteloven

I Helse- og omsorgstjenesteloven, omtales kommunens ansvar om å tilby helsetjenester overfor barn og ungdom i skole (§ 3-2, nr. 1, bokstav a).

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble endret 1. november 2018. Tidligere var det konkretisert at kommunen skulle sørge for tilgang på nødvendig personell for oppgavene som skal utføres. Dette er tatt ut. Det står i stedet at kommunen skal tilby helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0-20 år, at tilbudet skal være tverrfaglig og at kommunen skal dekke alle utgiftene til tjenestene (§ 3).

Det står imidlertid i forarbeidene til Helse- og omsorgstjenesteloven at «kommunene må selv sørge for en bemanning som tilsier at kommunen kan utøve forsvarlige tjenester ut fra lokale forhold og behov»<sup>19</sup>.

Det fremgår også av forarbeidene til Helse- og omsorgstjenesteloven at:

<sup>17</sup> Kilde: Kongeriket Norges Grunnlov

<sup>18</sup> Andre steder hvor barnets hensyn ivaretas er f.eks. barnelovens § 31, og i ulike saksbehandlingsrundskriv, for f.eks. barnevernstjenesten og NAV.

<sup>19</sup> Kilde: Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 91 L (2010-2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse og omsorgstjenesteloven), side 180 og 488.

«skolehelsetjenesten skal være et lavterskeltilbud for unge med psykiske vansker eller problemer, som de på et tidlig tidspunkt kan oppsøke hjelp for, og få hjelp til på riktig nivå. Det er et hovedpoeng med denne tjenesten at den befinner seg der barn og unge er – som en «drop-in»-tjeneste på skolen»<sup>20</sup>.

Skolehelsetjenesten skal være helsefremmende og forebyggende og må ses i sammenheng med Lov om folkehelsearbeid, også kalt Folkehelseloven. I Folkehelseloven fremgår det at forebyggende tjenester inkluderer opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge problemer av både helsemessig og sosial karakter (§§ 1, 4, 5 og 7). Man skal altså ha en sosialfaglig og helhetlig tilnærming.

Skolehelsetjenesten skal, ifølge § 6 i Forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, omfatte forebyggende psykososialt arbeid, samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever, og bistand og undervisning i gruppe/klasse/foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det.

I september 2017, kom det nye nasjonale faglige retningslinjer for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom. Disse er også relevant å se i sammenheng med skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet.

## 6.6 Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjon- og skolehelsetjenesten

Den nasjonale faglige retningslinjen for helsestasjon- og skolehelsetjenesten omtaler skolehelsetjenesten bidrag inn mot arbeidet med skolens psykososiale miljø. Retningslinjen opererer med hva som kan stilles av pålagte krav til tjenesten og hva som omfattes av anbefalte innsatsområder. Innenfor anbefalingene, vektet oppgavene ut i fra hvor sterk anbefalingen er opp mot hva som kan kalles et krav. Det fremgår på Helsedirektoratets nettside at «anbefalinger gitt i nasjonale faglige retningslinjer [ikke er] rettslig bindende, men normerende og retningsgivende ved å peke på ønskede og anbefalte handlingsvalg»<sup>21</sup>. Det vises også til at dersom man avviker fra gitte anbefalinger, bør man dokumentere det og være forberedt på å begrunne valgene dersom det oppstår klagesaker eller iverksettes tilsyn.

Videre står det at:

«ved sterke anbefalinger brukes «bør» eller «anbefales», og ved svake anbefalinger brukes «kan» eller «foreslås». En sterk anbefaling indikerer at det er klart at fordelene veier opp for ulempene. Dette innebærer at brukere og helse- og omsorgspersonell i de fleste situasjoner vil mene at det er riktig å følge anbefalingen»<sup>22</sup>.

Skolehelsetjenestens bidrag i skolens arbeid med tiltak som fremmer et godt psykososialt miljø er viet en egen del i de faglige retningslinjene. Her fremgår både begrunnelse for og beskrivelse av praktisk gjennomføring. Oppgavene omtales som en *sterk anbefaling*. Her står det at skolehelsetjenesten bør samarbeide med skolen med et fokus på å:

- fremme et godt psykososialt miljø på skolen, og å

<sup>20</sup> Kilde: Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 91 L (2010-2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse og omsorgstjenesteloven), side 174.

<sup>21</sup> Kilde: <https://helsedirektoratet.no/metoder-og-verktoy>

<sup>22</sup> Kilde: <https://helsedirektoratet.no/Retningslinjer/Helsestasjons-%20og%20skolehelsetjenesten.pdf>, side 5.

- forebygge mistriivsel, mobbing og psykiske plager blant barn og ungdom gjennom universelle, gruppe- og individrettede tiltak<sup>23</sup>

Innenfor dette, blir det anbefalt mer spesifikke bidrag, som:

- normalisere mangfold i elevgruppen
- følge opp barn og ungdommer som har det vanskelig
- bidra i undervisning om tema som for eksempel psykisk helse, vold, overgrep og omsorgssvikt, ernæring og fysisk aktivitet
- sørge for at elevene er kjent med skolehelsetjenestens tilbud
- tidlig innsats gjennom ekstra oppfølging og støtte i klasser, i grupper eller på individnivå når det er nødvendig
- oppfølging av elever på individnivå ved behov, for eksempel barn eller ungdommer som blir mobbet eller selv mobber

---

<sup>23</sup> Kilde: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/seksjon?Tittel=samhandling-med-skole-10337#psykososialt-milj%C3%B8:-skolehelsetjenesten-b%C3%B8r-bidra-i-skolens-arbeid-med-tiltak-som-fremmer-et-godt-psykososialt-milj%C3%B8sterk-anbefaling>

## 7 Hva er det statistiske bildet på situasjonen i Vålerskolen?

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått mye data. Vi har fått oversendt resultatene fra Elevundersøkelsen for årene 2015-2018, både på skolenivå og på trinn-nivå. I det følgende ser vi nærmere på resultatene, hvor vi har vektlagt skoleåret 2018-19 mer enn de øvrige årene.

Elevundersøkelsen gjennomføres på 5.-10. trinn. Resultatene som legges ut på Utdanningsdirektoratets portal kalt Skoleporten gir kun informasjon om 7. og 10. trinn. Dette kan være problematisk når kullene er små og det er lett å identifisere hvem som har svart bekræftende på for eksempel spørsmål som omhandler opplevd mobbing.

Utdanningsdirektoratet publiserer ikke tall dersom 4 eller færre har svart et bestemt alternativ på spørsmål. Disse svarene blir som oftest omtalt som «prikket». I og med at prikkede resultater også kan leses av som svar gjennom deduksjon, unntar Utdanningsdirektoratet også det minst avslørende resultatet som ligger nærmest til det opprinnelig prikkede resultatet. Dette betyr at dersom to personer har svart at de har opplevd mobbing 2-3 ganger i måneden og ti har svart at de har opplevd det sjeldnere, vil begge resultatene kunne unntas offentlighet.

De samme publikasjonsgrensereglene gjelder også for skoleeier, slik at skoleeier eller rektor heller ikke skal kunne dedusere seg frem til hvem som har svart hva. Vi ser at dette likevel ikke er en helt umulig øvelse, slik at vi har kunnet komme frem til resultater innenfor gjeldende definisjoner for å få større datasett.

En annen utfordring med hensyn til Elevundersøkelsens statistiske bilde er at de offentliggjør resultatene for 7. og 10. trinn som oftest består av de eldste elevene ved sine skoler. I kapittel 4 viste vi til tre aspekter ved hva som kjennetegner mobbing. Et av disse aspektene er psykisk og/eller fysisk overlegenhet fra den som mobber. De aller fleste elevene ved barneskoler og ungdomsskoler vil som oftest være psykisk og/eller fysisk underlegne de elevene som resultatene faktisk blir offentliggjort for. Derfor har vi også bedt om å få resultater fra de andre trinnene.

I det følgende vil vi ta for oss hva det statistiske bildet gir oss av informasjon når vi vurderer Elevundersøkelsen for utvalgte spørsmål.

### 7.1 Elevundersøkelsene i Vålerskolen

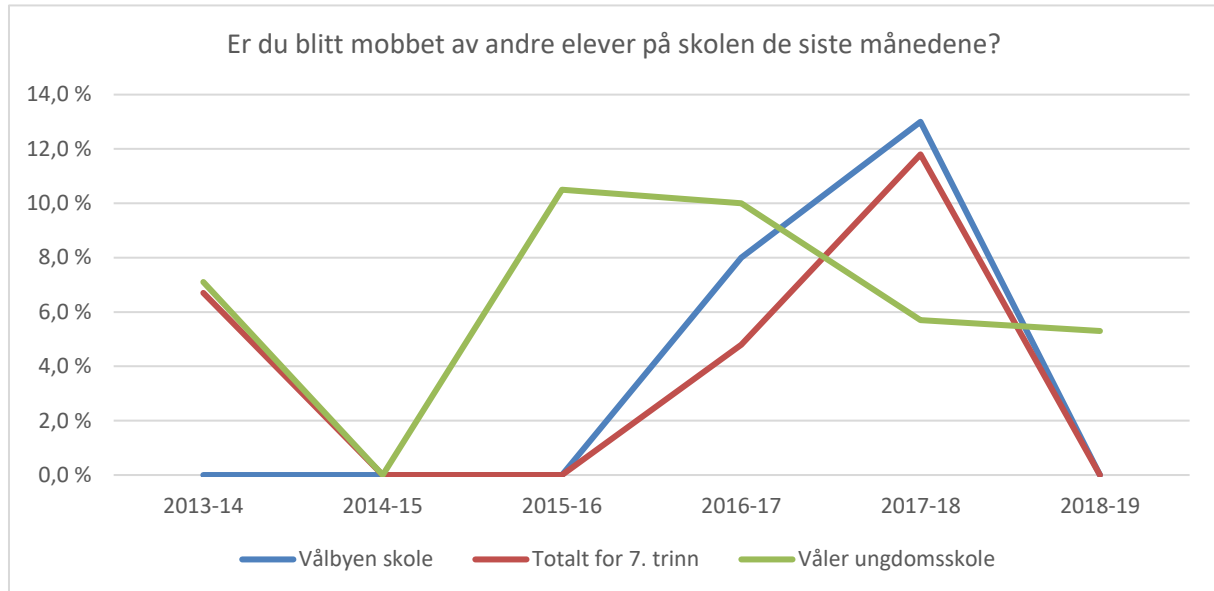
Elevundersøkelsen inneholder en rekke spørsmål som omhandler elevenes psykososiale skolemiljø. Enkelte spørsmål er generelle og gis til alle elever. Andre spørsmål er spesifikke og gis under forutsetning av at eleven har svart bekræftende eller avkreftende på et forutgående spørsmål. Dette gjelder spesielt spørsmål om mobbing. Dersom man oppgir at man har opplevd mobbing, vil man også få spørsmål hvor man blir spurt om hvordan mobbingen foregikk og hvor den skjedde, hva skolen har gjort og om innsatsen hjalp, og i hvilken grad voksne står for mobbing.

Elevundersøkelsen kan også gjennomføres med bestilte moduler som inkluderer spesifikke temaer som ikke ligger i standardundersøkelsen, eller som går dypere i materien på bestemt tematikk. I 2016, 2017 og 2018 har barneskolen(e) i Våler benyttet en slik ekstra modul for trivsel for 5.-7. trinn.

De aller fleste resultatene som gjelder oppfølgende spørsmål er unntatt offentlighet, selv når vi har fått oversendt resultatene aggregert for flere trinn. Dette medfører at vi i liten grad har anledning til å kunne gjøre analyser av dataene og å kunne trekke generelle slutninger fra resultatene i

undersøkelsen. Selv om vi ser resultatene over flere år, er det ingenting som peker seg ut som historiske trekk, og resultatene blir i større grad stående som enkeltepisoder.

Andelen elever som opplever mobbing i Vålerskolen svinger en del fra år til år. Følgende graf gir informasjon om nivåene på 7. og 10. trinn:



For skoleåret 2018-19, er tallene for Vålbyen skole og for 7. trinn de samme i og med at det kun er én barneskole i Våler kommune fra og med inneværende skoleår. Selv om grafen viser 0 %, er andelen unntatt offentlighet, slik at det for 7. trinn her omhandler 4 eller færre elever. Grafen viser at det svinger veldig fra år til år, hvor kurven ved ungdomsskolen er synkende. Man kan også lese ut fra grafen at Nordhagen skole, i årene 2016-17 og 2017-18, har trukket ned andelen elever som har opplevd mobbing, og at situasjonen har vært mer utfordrende ved Vålbyen. Årets resultater indikerer at det er færre elever som opplever mobbing i år enn de to forutgående år.

Elevundersøkelsen inneholder mange spørsmål som kan gi god informasjon om og for det forebyggende arbeidet. I fem av disse spørsmålene fremgår det enten ikke resultater som kan gi informasjon som kan benyttes for å vurdere situasjonen ved skolene, som følge av at de er blitt unntatt offentlighet, eller hvor resultatene er utydelige. Følgende er de fem spørsmålene:

- Foretok skolen seg noe og hjalp det?
- I hvilken grad står voksne for mobbingen?
- I hvilken grad er du blitt mobbet digitalt?
- Hvem ble du mobbet av?
- Har du mobbet andre elever og hvor ofte?

For et par av årene vi har sett på, så har det vært flere enn fire elever som har svart at de er blitt mobbet av en eller flere elever i klassen. I undersøkelsen fra de samme årene fremgår det at det er ingen i deres klasse som oppgir at de har mobbet andre elever i det omfanget som disse oppgir. I statistikk som vi har sett på i et annet prosjekt, fant vi samme tendens til at selv om elever opplever mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) fra elever i klassen, så er det nært sagt ingen elever som

svarer at de mobber andre elever mer enn «en sjelden gang». Dette må også sees opp mot at det er den enkelte elevs subjektive opplevelse som ligger til grunn for om man er blitt mobbet, og at mobbingen kan gjennomføres av flere elever som selv opplever at de utfører krenkende handlinger sjelden, men til ulike tider slik at det for eleven oppleves som en høyere frekvens.

I de samme to kullene som vi viser til i forrige avsnitt, er det også resultater for hvordan mobbingen foregikk og hvor den skjedde. Resultatene viser at mobbing forekommer både fysisk og verbalt, men at det synes å være den samme formen for mobbing for kullene det gjelder. Dette kan indikere at mobbing i stor grad kan avhenge av enkeltelever i klassen, som for eksempel at det i en klasse er en eller flere elever som er fysisk overlegne og bruker vold, mens det i en annen klasse kan være en mer verbal form for mobbing som utøves. På spørsmål om hvor mobbingen skjedde, fremgår det at de i kullet som opplevde at mobbingen ble utført i skolegården gikk på barneskolen, mens det for ungdomsskolen viser seg at mobbingen forekom i kantinen. Her er det igjen flere av svaralternativene som er prikket og som derfor kunne ha inneholdt mer informasjon om hvor mobbingen oppsto, men i og med at ikke bare ett alternativ prikket, men flere, så vil det ikke være til nytte å vise til de prikkede resultatene.

I Elevundersøkelsen blir elevene også stilt spørsmål som er relatert til om de opplever et trygt miljø:

- Har de voksne klare forventninger til hvordan elevene oppfører seg mot hverandre
- Reagerer de voksne dersom noen sier eller gjør noe ubehagelig mot en elev
- Gjør medelever narr av hverandre dersom noen sier eller gjør noe feil i klassen
- Har elevene medelever som de kan snakke med dersom noe plager en

Med hensyn til resultatene, har vi et inntrykk av at de fleste elevene som har svart på Elevundersøkelsen de fire siste årene opplever at de voksne har tydelige forventninger til elevenes oppførsel, men noen av elevene på ungdomsskolen opplever at lærerne ikke er like tydelige. Det er også noen elever som mener at de voksne ikke gjør noe med uønsket atferd mellom elevene. Dette gjelder en høyere andel elever på ungdomsskolen enn på barneskolen, men andelen er uansett forholdsvis lave. På spørsmål om de voksne på skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene, så er det for noen år vesentlige andeler elever ved skolene som mener at de voksne håndterer regelletterlevelse ulikt. I klasserommet vil dette omhandle klasseledelse, mens det utenfor klasserommet omhandler tydelige voksenroller basert på hvordan de ansatte ved skolen kjenner til skolens regler på systemnivå.

Det er en del elever som opplever at medelever gjør narr av medelever dersom de gjør eller sier noe feil. Resultatene over flere år viser at kull hvor mange elever opplever dette har høye andeler påfølgende år på samme spørsmål. Dette kan indikere at klassene etablerer sin egen kultur for konformitet, og at det finnes mekanismer i kullene som regulerer inkludering/ekskludering. Forbedring av slike resultater handler om tydelig klasseledelse og målrettet arbeid med holdninger i klassen. Det skal nevnes at slike tall ikke egentlig trenger å tyde på at kullene ikke har det bra, men man bør være

oppmerksom på at det kan medføre økt opplevelse av mobbing, samt at man fort kan få forsterket handlinger som medfører ekskludering, selv om det å gjøre narr likevel kan være inkluderende<sup>24</sup>.

De aller fleste elevene har medelever man kan snakke med dersom det er noe som plager eleven, men det er en del elever på enkelte trinn som opplever at de ikke kan snakke om problemer med jevnaldrende på skolen. Her må man igjen ta noen forbehold. I Elevundersøkelsen blir elevene spurt om de trives på skolen, om de har noen medelever å være sammen med i friminuttene og om de gleder seg til å gå på skolen. I tillegg, blir elever på barneskolen spurt om de trives sammen med medelever i klassen, om man trives i friminuttene og om det hender at man føler seg ensom på skolen. Trivsel på skolen kan både være knyttet til opplevelsen av fag man har og til sosiale forhold. Hva elevene svarer på disse spørsmålene kan være knyttet til hva som er temaene for de forutgående spørsmålene<sup>25</sup>. *Trivsel* kan med andre ord forstås på mange måter som resultatene i undersøkelsen ikke tar høyde for.

Resultatene fra spørsmålene om man trives og om man har medelever å være sammen med i friminuttene gir et inntrykk av at de fleste elever trives i Vålerskolen og har et sosialt fellesskap til andre elever på skolen. Dette gjelder både barne- og ungdomsskolen. Som nevnt over, får elever på barneskolen tilleggsspørsmål om de trives med medelevene i klassen, om man trives i friminutt og om man følger seg ensom på skolen. På samtlige tre spørsmål har det for flere år vært resultater som er blitt unntatt offentlighet. Dette kan synes noe underlig i og med at det er få år hvor det er elever som oppgir at de har ingen elever å være med og som mistrives på skolen. En hypotese er at dette kan være relatert til forståelsen av *trivsel*. Trivsel, generelt på skolen, er en mer udefinerbar kategori enn *trives du sammen med elevene i klassen din*. Det er verdt å legge merke til at stort sett alle elever for stort sett alle trinn over stort sett alle år mellom 2015-2018 oppgir at de har medelever å være sammen med. Likevel er det noen elever på hvert av trinnene for samme periode som oppgir at det hender at de føler seg ensomme på skolen. En hypotese for dette er at det å ha noen å være sammen med ikke nødvendigvis henger sammen med følelsen av ensomhet.

De aller fleste elevene på barneskolen opplever at de trives sammen med elevene i klassen, selv om en liten andel oppgir å trives i mindre grad. Her er resultatene for 2018 dårligere enn tidligere år, noe som kan ha sammenheng med sammenslåingen av skolemiljøene. Man kunne ha sett dette opp mot resultatene for mobbing, men her er resultatene unntatt offentlighet. Ser man på tidligere år, finner man høyere andeler for elever som har opplevd mobbing på trinn hvor ingen elever har oppgitt at de ikke trives med sine medelever, i friminutt og på skolen generelt. På den ene siden kan dette skyldes feilkilder, som for eksempel at avgitt svar ikke er korrekt eller at svarene er farget av umiddelbare episoder<sup>26</sup>. På den andre siden kan det være at den som har besvart legger andre ting i spørsmålene enn det spørsmålsstiller gjør. Som sagt tidligere er datasettene for Vålerskolen små, slik at ekstreme svar kan gi store utslag og derfor føre til det som ser ut som underlige sammenhenger i statistikken. Alle elevene må ta stilling til utsagnet «jeg gleder meg til å gå på skolen». Her varierer andelene som oppgir at de i liten grad gleder seg til å gå på skolen fra 0-20 % på enkelttrinn over de siste fire årene.

<sup>24</sup> For eksempel at det omhandler vennskapelig erting. Kallenavn har ofte en slik dualfunksjon og hva som er negativt og positivt bestemmes av hvordan en situasjon defineres. Et godt eksempel på dualfunksjoner er hvordan afroamerikanere har appropriert nedsettende termer til å bli brukt i «positiv» forstand i egne miljøer.

<sup>25</sup> Dette kalles «priming». Priming oppstår når man gir en rekke spørsmål som vekker helt bestemte assosiasjoner som påvirker de påfølgende svarene. Priming kan brukes både bevisst og ubevisst av den som utfører undersøkelsen.

<sup>26</sup> Ikke korrekt besvarelse kan være både bevisst og ubevisst. I skoleundersøkelser kan det være flere bevisst ukorrekte svar på lavere trinn-nivåer. Dette har sammenheng med å være i stand til å gjøre vurderinger i skalaer fremfor svart/hvitt eller for eksempel trass.



Om man ser dette spørsmålet opp mot trivsel, så får man et litt underlig bilde hvor de aller fleste trives på skolen selv om det ofte er en av ti elever som i mindre grad gleder seg til å gå på skolen. Dette kan nok i større grad omhandle motivasjon enn at det omhandler det rent sosiale aspektet ved skolen.

Dersom man nå skal oppsummere Elevundersøkelsen, så er inntrykket at de aller fleste trives i Vålerskolen, men at det varierer fra år til år med hensyn til elever som opplever mobbing og at det er noe utfordrende med hensyn til elevers motivasjon til tross for at de trives på skolen. Det synes som at, det fra et elevperspektiv, så håndterer lærere skolereglene ulikt. Dette trenger ikke å være særskilt kontroversielt. Elever som for eksempel krever noe mer oppfølging sosialt vil ofte kunne være i fokus i større grad enn andre elever. Til tross for at man ideelt sett burde være uten fordommer og holdninger til elever på forhånd, så viser det seg at dette er vanskelig for de aller fleste. I Kultur for læring-undersøkelsen har for eksempel fylkesresultatene vist at lærere stiller ulike faglige forventninger til gutter og jenter i skolen. Det er naturlig å anta at det samme gjelder for de sosiale forventningene til elevene.

De resultatene som det kunne ha vært mest interessant å få informasjon om blir unntatt offentlighet som følge av få svar. Dette er både bra og dårlig. Få svar på en negativ kategori er ønskelig. På den andre siden vil undersøkelsen i liten grad kunne gi informasjon om det kan være systematiske forhold ved skolen som bidrar til at enkelte elever opplever et utrygt miljø. Eksempler på dette er spørsmål som omhandler hvordan man ble mobbet og hvor man ble mobbet. Dette fører til at det er viktig med kartleggingen i forbindelse med saksbehandlingen av enkeltsaker og at man bør fortløpende vurdere om det er trekk ved enkeltsakene som kan indikere at man har utfordringer på systemnivå.

## 7.2 Kultur for læring, T1 og T2 og UngData

Kultur for læring er et fireårig forskningsprosjekt i regi av Senter for praksisrettet utdanning (SePU) ved Høgskolen i Innlandet (HINN). Alle grunnskolene i Hedmark har deltatt siden 2016. Et av målene med prosjektet er å benytte kartleggingsresultater og andre data på en måte som bidrar til forbedring og innovasjon i hvordan man driver skole for å løfte resultatene slik at barns språklige og sosiale kompetanse heves med henspill til fremtidens utdannings- og samfunnsnivå.

I forbindelse med deltakelsen i Kultur for læring, gjennomfører alle deltakerkommunene en utstrakt spørreundersøkelse overfor både elever, foreldre og lærere<sup>27</sup>. Kartleggingsundersøkelsene skal gjennomføres annethvert år, og er kalt T1, T2 og T3. T1 ble gjennomført høsten 2016, mens T2 ble gjennomført høsten 2018. Undersøkelsene følges opp med opplæringsmoduler og systematisk gjennomgang med skolepersonalet. Skolene velger seg ut fokusområder for forbedring etter evaluering av resultatene. Ettersom undersøkelsene gjennomføres, vil skolene kunne ha tilgang på mye data som følger elever over tid og som kan vise til progresjon.

Kultur for læring-undersøkelsen er mer omfattende enn Elevundersøkelsen i og med at den både retter seg mot samtlige elever på 1.-10. trinn og deres foreldre, samt skoleledere, lærere og assistenter i skolen. Spørsmålene i undersøkelsen omhandler i større grad læringsmiljøet, samt at man kartlegger foreldrenes sosioøkonomiske forhold og lærernes relasjoner og vurderinger av elevene og kollegialt samarbeid. Likevel er noen av spørsmålene relatert til sosiale forhold.

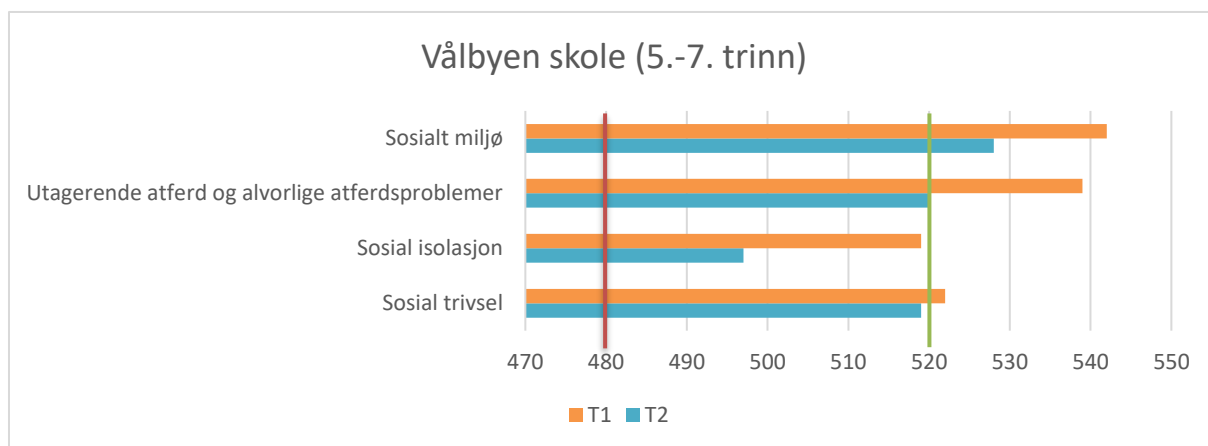
<sup>27</sup> Totalt er det syv informantgrupper: elever på 1.-10. trinn, kontaktlærere, lærere, foreldre, skoleledelse, assistenter og fagarbeidere. Kilde: Nordahl, Thomas mfl. 2018. Kultur for læring i skolen Hedmark. Rapport fra kartleggingsundersøkelsen T1, side 18.

HINN har utarbeidet en rapport fra T1 som vi har hentet fra HINN sitt bibliotek. I denne rapporten blir regionene i Hedmark sammenlignet, samt kommunene for hver region. Våler kommune er ikke omtalt i rapporten. Dette kan skyldes at Våler kommune kom senere i gang med prosjektet enn de øvrige kommunene i Hedmark. Selv om Våler ikke fremgår av rapporten byr den likevel på noen generelle innsikter. For eksempel finner SePU at elever av foreldre med lav utdanningsbakgrunn generelt trives mindre på skolen. Små skoler (71-150 elever) har lavere score-verdi når det gjelder trivsel enn større skoler (151-500 elever).

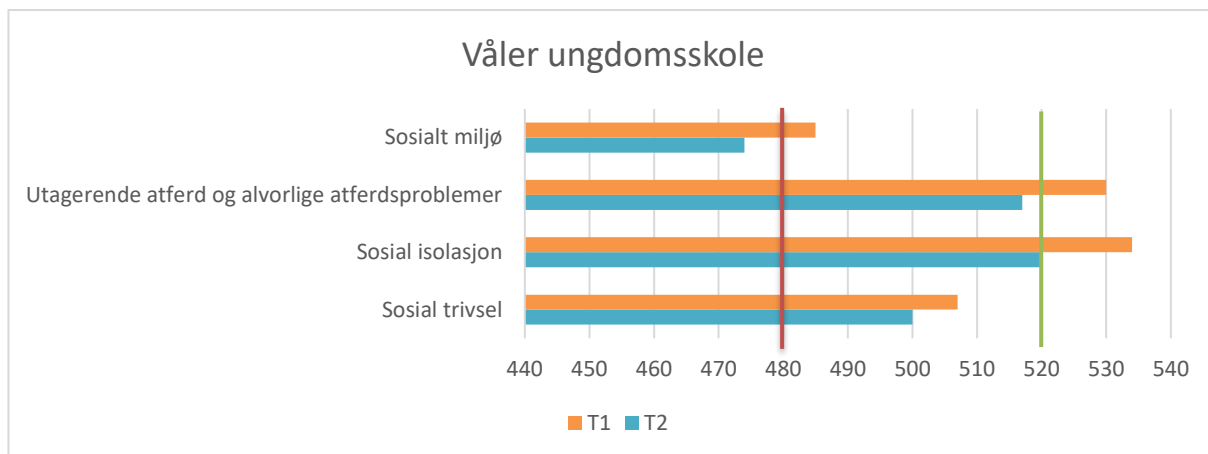
### 7.2.1 T1 og T2

I undersøkelsen benyttes det et vektningssystem. Scoreverdier under 480 poeng er vesentlig under et beregnet gjennomsnittsområde, mens verdier over 520 poeng ligger vesentlig over. Dataene blir fremstilt i et diagram med rød, ingen og grønn farge hvor grønt er vesentlig over gjennomsnitt og rødt er vesentlig under gjennomsnitt. Vi er blitt gjort oppmerksomme på at det er viktig å presisere at resultatene i tabellene som gjelder Vålbyen skole har sammenslåtte resultater av Nordhagen og Vålbyen skoler i forbindelse med T1-resultatene. For sammenligningens del er det naturlig at disse resultatene er sammenslått i og med at T2 er gjennomført etter at Nordhagen skole ble nedlagt.

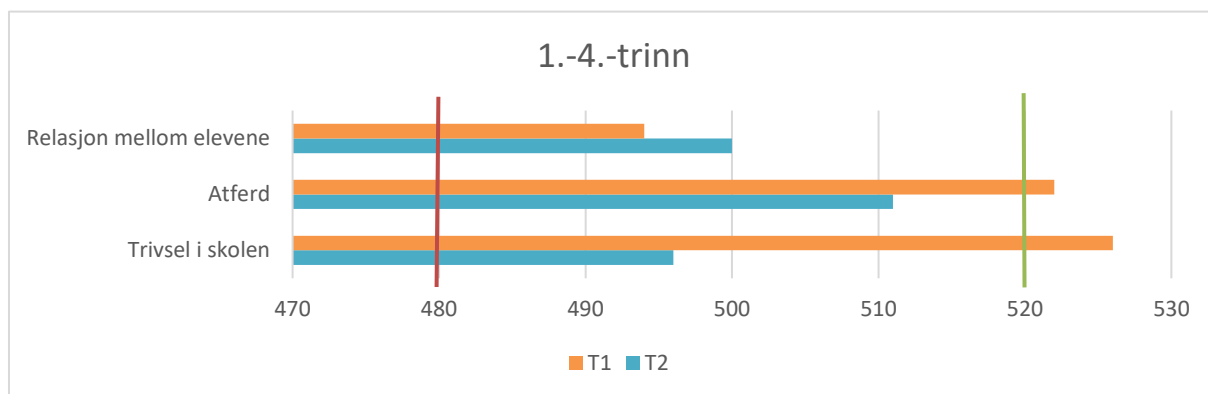
Av svarene fra elever, er vi mest interessert i kategoriene *sosial trivsel*, *sosial isolasjon*, *utagerende atferd og alvorlige atferdsproblemer* og *sosialt miljø*. Følgende er resultatene fra Vålbyen skole:



Elevene ved Vålbyen skole har gitt svar som indikerer at Vålbyen skole ligger godt over gjennomsnittet innenfor de fleste kategorier. Vålbyen ligger innenfor gjennomsnitt på sosial trivsel og sosial isolasjon, men vesentlig høyere i de andre kategoriene selv om scoreverdiene i T2 ligger lavere enn i T1. Ved ungdomsskolen er scoreverdiene på gjennomsnitt i sosial trivsel og utagerende atferd, godt over gjennomsnitt på sosial isolasjon, og vesentlig under gjennomsnitt på sosialt miljø. Resultatene i T2 er også for ungdomsskolen lavere enn i T1:



Elevene som går på 1.-4. trinn får spørsmål som er noe annerledes enn spørsmålene for 5.-10. trinnselevne. Spørsmålene omhandler blant annet *trivsel i skole, atferd og relasjon mellom elevene*. Her ligger Vålbyen skole innenfor gjennomsnittet, selv om T2-resultatene er lavere enn T1-resultatene.

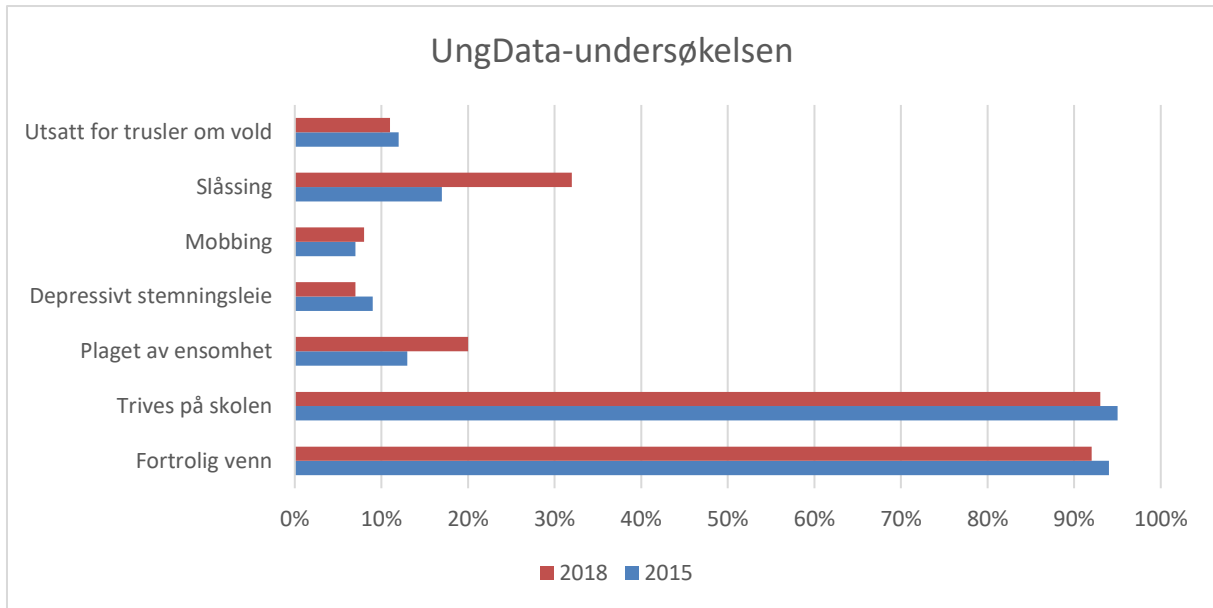


Kort oppsummert gir Kultur for læring-undersøkelsen også et inntrykk av at de fleste av elevene i Vålerskolen trives, selv om ungdomsskolen ser ut til å ha noen utfordringer med hensyn til å skape et godt sosialt miljø. Det er naturlig at elevenes aktive deltakelse er viktig for å sikre et godt sosialt miljø ved skolen. Selv om Vålerskolen har forholdsvis gode resultater, er det verdt å merke seg at innenfor de kategorier som vi mener er relevant til psykososialt skolemiljø, så er T2-resultatene lavere enn T1-resultatene. For Vålbyen skole, så kan dette igjen skyldes sammenslåingen av barneskolene, men det er likevel noe man bør se nærmere på.

### 7.2.2 UngData-undersøkelsen

UngData-undersøkelsen ble sist gjennomført for elever på ungdomsskolen i Våler kommune våren 2018. Den er tidligere gjennomført i 2015 og 2012. Resultatene viser at det stort sett er forholdsvis like resultater da kommunen blir sammenlignet med seg selv, men en økt andel opplever ensomhet og en av tre av de som har besvart undersøkelsen i 2018 oppgir at de har vært involvert i slåssing minst én gang de siste 12 månedene.

2018/2019



## 8 Problemstilling 1: Målrettet arbeid med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene

### Jobber Vålerskolene målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte?

- I hvilken grad kan det sies å være et systematisk, helhetlig og kontinuerlig arbeid med å forbedre elevenes og de ansattes psykososiale miljø i Vålerskolen? Herunder,
  - a. Overordnet planverk, handlingsplaner, internkontroll og tiltak
- I hvilken grad er det tydelig styring fra administrasjonen i kommunen og ledelsen ved virksomhetene med hensyn til arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolen og arbeidet mot mobbing? Herunder,
  - a. En administrasjon som planlegger utover hver virksomhet
  - b. Ansvarsdeling og klare arbeidsoppgaver
  - c. Tydelig kommunikasjon
  - d. Oppfølging og kvalitetssikring
- I hvilken grad blir elevene involvert i arbeidet med eget psykososialt miljø?
- Hva gjør Våler kommune for å skape lik forståelse ved skolene med hensyn til psykososialt arbeidsmiljø?

### 8.1 Bakgrunnsinformasjon

Hovedmålsettingen for arbeidet mot krenkelser og mobbing i skolene skal være at dette ikke forekommer. Opplæringsloven § 9 A-3, første ledd, fremsetter at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering».

Videre, fremgår det av § 9 A-3, andre ledd, at «skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helse, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort».

I opplæringsloven § 13-10 fremgår det at kommunen skal ha et forsvarlig system som sikrer at man vurderer om kravene i opplæringsloven med forskrift etterleves og kunne lukke avvik samt forbedre praksis slik at man etterlever kravene i opplæringsloven. Dette innebærer blant annet at man kan avdekke om brudd forekommer, noe som blant annet fordrer at man har et avviksregistreringssystem for avvik etter opplæringsloven.

Jamfør Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, skal enhver arbeidsplass også sikre at virksomhetens ansatte opplever at det psykososiale arbeidsmiljøet blir ivaretatt på en god måte med deltakelse fra de ansatte.

At man skal ha nulltoleranse for krenkelser er annerledes enn å ha en nullvisjon for krenkelser. Likevel innebærer nulltoleranse en visjon om at krenkelser ikke skal forekomme. En visjon er et resultat man arbeider mot og er som oftest vanskelig å oppnå i praksis. Kravet i opplæringsloven er imidlertid mer

rettet mot selve praksis enn mot resultatet. Skolen skal ikke akseptere krenkelser når dette forekommer, og slik man leser av opplæringsloven må skolen derfor ha systemer som sikrer at skolen reagerer i alle tilfeller hvor krenkelser skjer. Det samme gjelder HMS-relaterte hendelser.

## 8.2 Revisjonskriterier for problemstillingen

Utledningen av revisjonskriteriene ligger vedlagt rapporten i vedlegg A. Følgende er revisjonskriteriene som vi har valg å benytte i kortform. Disse er inndelt i henholdsvis kriterier som gjelder generelt for hva skolene skal etterleve, og kriterier for hva skolen skal etterleve i de tilfeller hvor de får kjennskap til at mobbing forekommer (ved enkeltsaker):

### Kommunens plikter for systematisk arbeid

1. Kommunen skal ha et system som sikrer vurdering av at opplæringsloven med tilhørende forskrift etterleves.
2. Systemet må inneholde et avviksregistreringssystem/avvikshåndteringsrutiner.
3. Systemet bør inneholde de elementer som Utdanningsdirektoratet og KS peker på i sin veileder for et forsvarlig system i henhold til Oppl. § 13-10.
4. Kommunen skal ha et system som sikrer at vurderingene følges opp og at tiltak iverksettes for å rette opp eventuelle avvik.
5. Kommunen må ha et arbeidsreglement.

### Generelle krav til systematisk arbeid for et trygt og godt psykososialt arbeid

1. Skolene skal kunne dokumentere skolens plikter etter § 9 A-4.
  - 1.1 Arbeidet skal fremgå av dokumenter (planer, rutiner mv.) hvor det skal stå:
    - a. Hvordan skolen jobber for å forebygge og oppdage mobbing og plaging, inkl.:
      - Beskrivelse av verktøy som kan avdekke mistrivsel blant elevene.
      - Rutiner for inspeksjon og observasjon.
      - Rutiner for tilsyn ved områder av skolen som i mindre grad er åpne for observasjon (garderobe, toaletter mv.).
    - b. Hva skolen skal gjøre når mobbing og plaging forekommer, inkl.:
      - Rutiner for varsling.
      - Rutiner for iverksettelse av undersøkelse, inkludert hva undersøkelsene skal bestå av.
2. Kommunen skal ha et ordensreglement for skolene som tilfredsstillende oppfyller § 9 A-10.
3. Skolen skal ha et elevråd.
4. Skolen skal ha et samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg.
5. Elevrådet skal ha valgt representanter til samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget.
6. Elevrådet skal delta i arbeidet med eget skolemiljø.
7. Samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget skal tas med i arbeidet som omhandler skolemiljøet.

8. Skolen skal ha dokumentasjon på at det kontinuerlig arbeides systematisk med det psykososiale læringsmiljøet.
9. Skolene skal ha et eget verneombud.
10. Verneombudet skal ha fått obligatorisk opplæring på minst 40 timer, som inkluderer de krav som stilles i aml. § 6-2, punkt 6, og § 3-18 i Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
11. Verneombudet skal ha kjennskap til sin tilsynsrolle, blant annet gjennom varslingsrutiner til arbeidsgiver, arbeidsmiljøutvalg og Arbeidstilsynet, og oppfølging av at arbeidsgiver utfører endringer for å forhindre at de samme forhold gjentar seg.
12. Verneombudet skal ha kjennskap til at verneombudet skal gjennomføre de samme oppgavene som ligger til et arbeidsmiljøutvalg dersom virksomheten ikke har arbeidsmiljøutvalg.
13. Arbeidsgiver plikter å ta med verneombudet på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

#### **Særskilte krav ved utløst aktivitetsplikt**

1. Skolen skal dokumentere hva som gjøres for å følge opp delpliktene innenfor aktivitetsplikten (det vil si følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak).
2. Ved varsel om mobbing, skal skolen iverksette tiltak i løpet av fem dager fra varselet dersom undersøkelsene viser at det er behov for tiltak.
3. Skolen skal dokumentere hvilke tiltak som planlegges gjennomført gjennom en tiltaksplan. Herunder inngår som minimumskrav:
  - a. Hvilket problem tiltakene skal løses
  - b. Hva skolen har planlagt av tiltak
  - c. Når tiltakene skal gjennomføres
  - d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltak
  - e. Når tiltakene skal evalueres

## **8.3 Dokumentasjon**

### **8.3.1 Systematikk, helhetlig og kontinuerlig arbeid med psykososialt skolemiljø**

#### **8.3.1.1 Vålerskolens overordnede dokumenter**

For å drive systematisk arbeid er det behov for å ha overordnede føringer og plandokumenter for arbeidet. Vi ser her nærmere på dokumentasjon som vi har mottatt som gjelder arbeid med elevenes psykososiale miljø ved begge skoler. Dokumenter som er gjeldende for den enkelte skole fremgår av de to underkapitlene nedenfor.

## Ordensreglement (forskrift om ordensreglement for elever i grunnskolen)

Jf. opplæringsloven § 9A-10 skal kommunen gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Ordensreglementet skal gi regler om elevenes retter og plikter så langt disse ikke er fastsatt i lov eller på annen måte. Reglene om orden og oppførsel skal fremgå av forskriften samt hvilke tiltak som vil bli benyttet ved brudd på reglement. Ordensreglementet skal også gi beskrivelse for hvordan saksbehandlingen ved brudd på reglementet gjennomføres. Ordensreglementet er særs viktig med hensyn til lovlighetskontroll da skolen kun kan benytte de tiltak som er beskrevet i ordensreglementet. I lovkommentar ved Raugland og Gjetnes fremgår det at «sanksjoner må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak, som elevene kan oppleve som en straff, men der formålet ikke vil være å straffe eleven»<sup>28</sup>. Det blir videre vist til at skolen har rett til å organisere og lede undervisningen, og at opplærings- og ordensmessige tiltak, som for eksempel at to elever ikke får sitte ved siden av hverandre eller må legge mobiltelefonen i sekken, er å anse innenfor unntaket. Denne typen tiltak trenger derfor ikke å fremgå av ordensreglementet.

Våler kommunes ordensreglement ble vedtatt av kommunestyret i Våler kommune 28.03.11 (sak 019/11). Opplæringsloven har i ettertid blitt endret med hensyn til paragrafer som har innvirkning på retter og plikter for orden og oppførsel. Dette medfører at det refereres til paragrafer i opplæringsloven som er blitt opphevet.

I ordensreglementet fremgår det at den enkelte skole også skal utarbeide sine egne regler for trivsel, orden og oppførsel med utgangspunkt i lokale forhold, og som særlig skal sikre at skolen har rutiner og prosedyrer for å ivareta elevenes psykososiale skolemiljø.

Under *generell oppførsel*, punkt 4, om mobbing og voldelig atferd, fremgår det at Vålerskolen har nulltoleranse for mobbing og voldelig adferd eller trusler om vold. Mobbing blir definert som «fysiske og/eller psykiske angrep som gjentas over tid og er rettet mot en eller flere elever og/eller ansatte». Videre fremgår det at den enkelte skole skal ha en handlingsplan mot mobbing, som skal omhandle tiltak for å forebygge og avdekke mobbing, samt tiltak ved mobbing. Vi har ikke mottatt slike handlingsplaner eller fått informasjon om at skolene har dette ut over handlingsplanen for elevenes skolemiljø i grunnskolen, som vil bli videre omtalt nedenfor.

Under *sanksjoner* fremgår 15 punkter med tiltak ved brudd på reglementet. Disse punktene er videre beskrevet med hjemmel i opplæringsloven. I og med at opplæringsloven er blitt endret, har to av tiltakene ikke samme hjemmel som da forskriften ble vedtatt og satt i kraft.

Under *saksbehandling*, blir det vist til reglene i opplæringsloven § 2-9. Denne paragrafen er opphevet ved lovendring av 9. juni 2017. Videre står det at forskriften samt retningslinjer vedrørende mobbing gjøres kjent for elever, foreldre/foresatte og ansatte hvert år ved skoleårets begynnelse. Det fremgår også at forskriften skal være tilgjengelig på kommunens nettside sammen med skolens ordensregler og handlingsplan mot mobbing under den enkelte skole på nettsiden. Vi har ikke klart å finne noen av handlingsplaner på skolens nettsider. Ordensreglementet ble funnet ved dokument søk i politisk behandlede saker, men kan letes opp dersom man søker på «ordensreglement» på kommunens hjemmesider. Det ligger imidlertid lite dokumentasjon under siden til den enkelte skole.

<sup>28</sup> Norsk lovkommentar ved Vidar Raugland og Marius Gjetnes, note 227B, ny 22.11.2017 (sist besøkt 31.01.2019).



## Handlingsplan for elevenes skolemiljø i grunnskolen

Våler kommune har en handlingsplan for elevenes skolemiljø i grunnskolen. Denne gjelder både for barneskolen og for ungdomsskolen. Formålet med handlingsplanen er relatert til opplæringsloven § 9A-2 om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Handlingsplanen ble utarbeidet etter at Fylkesmannen i Hedmark gjennomførte tilsyn med Vålbyen skole i 2015/2016 (tilsynet omtales ytterligere i kapittel 9.2.3). Handlingsplanen består av åtte kapitler for hvert sitt tema:

1. Formål og mål
2. Definisjon på krenkende atferd
3. Kontinuerlig og systematisk arbeid
4. Aktivitetsplikt for ansatte
5. Skjerpet aktivitetsplikt
6. Informasjonsplikt
7. Brukermedvirkning
8. Håndtering

Hvert kapittel inneholder informasjon samt minst ett krav til oppfølging med ansvar for oppfølging. Vi har valgt å presentere kravene i følgende tabell:

Kapittel	1	2	3	4
Tema	Formål/mål	Definisjoner	Kontinuerlig og systematisk arbeid	Aktivitetsplikt for ansatte
Oppfølging/ ansvarlig	Hver enkelt skole skal utarbeide egne konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet. Målene skal revideres årlig. Rektor er ansvarlig for at dette gjøres.	Rektor er ansvarlig for at skolens ansatte har en felles forståelse av hva som regnes som krenkende atferd, og skal sørge for at dette gjøres kjent for alle ansatte, elever og foreldre. Det skal være en felles prosess på dette årlig.	Skolene i Våler skal skriftliggjøre sitt arbeid med det forebyggende og holdningsskapende arbeidet. I planen skal det framgå hvilke forebyggende og holdningsskapende tiltak skolen har. Rektor er ansvarlig for dette.	Rektor er ansvarlig for at aktuelle arbeidstakere blir informert om aktivitetsplikten.
			Rektor er ansvarlig for at kartlegging gjennomføres i henhold til beskrevet kartleggingsplan i handlingsplanen. Skolene skal ha egne rutiner for oppfølging av kartleggingen.	Rektor skal sørge for at alle ansatte ved skolen har kunnskap om aktivitetsplikten og hva den innebærer. Skolen skal jevnlig, og umiddelbart etter alle varsler fra ansatte, kontrollere at aktivitetsplikten er overholdt. Evt. avvik skal beskrives og rettes opp.

Kapittel	5	6	7	8
Tema	Skjerpet aktivitetsplikt	Informasjonsplikt	Brukermedvirkning	Håndtering
Oppfølging/ ansvarlig	<i>Her fremgår rutinen om skjerpet aktivitetsplikt. Ingen oppfølging avkrevd.</i>	Skolene skal ha egne rutiner for hvordan foreldre og elever blir informert. Rektor er ansvarlig for dette.	Rektor er ansvarlig for at de ulike organene informeres og involveres i arbeidet med skolemiljøet.	<i>Her fremgår rutinen ved mistanke om at elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Denne rutinen fremgår av vedlegg C i denne rapporten. Ingen oppfølging avkrevd.</i>

I kapittel 1 står det at «Elever i Våler skal ikke bli utsatt for krenkende ord eller handlinger. Skolene i Våler har som mål å forebygge, forhindre og avdekke all krenkende atferd». Dette må være forutsetningen for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø i Våler. Handlingsplanen inneholder en rekke definisjoner av uønsket atferd i kapittel 2.

Planens kapittel 3 tar for seg kravene til kontinuerlig og systematisk arbeid. Det fremgår at dette arbeidet er todelt:

- Forebyggende og holdningsskapende arbeid
- Kartlegging av det psykososiale skolemiljøet

I planen fremgår det at det forebyggende arbeidet omhandler blant annet klasseledelse, lærer-elev-relasjoner, sosial kompetanse, psykisk helse og hjem-skole-samarbeid. Tiltakene iverksettes på både skole og klasse- eller gruppenivå. Elevene skal få delta i det forebyggende arbeidet.

I handlingsplanen blir det vist til at elevenes trivsel skal kartlegges gjennom utviklingssamtaler/elevsamtaler en gang hvert semester, at man skal gjennomføre Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse for 5.-10. trinn hver høst (undersøkelsen er obligatorisk for 7. og 10. trinn), at det gjennomføres trivselsundersøkelse to ganger årlig (hvert semester) på 1.-4. trinn og en gang årlig (vårsemesteret) på 5. og 6. trinn, at skolemiljøet er jevnlig tema for elevråd og klassens time, samt inspeksjon, tilsyn og observasjon av skolemiljøet.

I kapittel 5 står det om den skjerpede aktivitetsplikten dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. I beskrivelsene av hva som skal foretas i slike situasjoner, så har man i handlingsplanen valgt å legge inn konkret at personalkonsulent i Våler kommune skal kontaktes. I § 9A-5 står det at skoleeier skal varsles; det stilles ikke krav til hvem som kontaktes i administrasjonen, men skoleeier er kommunestyret i øverste organ, og deretter følger delegasjonsreglementet til hvem det er naturlig å kontakte i slike situasjoner. Det står videre at dersom det blir kjennskap til at en ansatt har krenket en elev, så skal det opprettes personalsak etter kommunens rutiner for personalsaker. Det fremgår også at Våler kommune har en egen rutine ved mistanke om at ansatte krenker elever.

Kapittel 6 omhandler skolens informasjonsplikt om elevenes og foreldrenes rettigheter etter oppl. kap. 9A. Deretter fremgår kravene til brukermedvirkning i kapittel 7. Her står det at rektor er ansvarlig for at elevene/elevråd, samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg og foreldreråd/FAU blir informert om og involveres i arbeidet med skolemiljøet, blant annet gjennom temaene:

- Kartlegging av skolemiljøet og arbeid med å avdekke krenkende atferd
- Oppfølging av resultatene fra kartlegging av skolemiljøet
- Mål for skolens arbeid med skolemiljø
- Tiltak for det forebyggende og holdningsskapende arbeidet med skolemiljø

I kapittel 8 fremgår rutinen for håndtering av saker etter opplæringsloven kapittel 9A. Rutinen fremgår av vedlegg C.

**Tilstandsrapport for Vålerskolen 2017-2018**

Vålerskolens siste tilstandsrapport ble behandlet i kommunestyret i Våler kommune 24. september 2018 (sak 047/18). Tilstandsrapporten for Vålerskolen består i stor grad av data hentet ut fra Skoleporten. Side 12-16 omhandler resultatene som gjelder spørsmål om mobbing i Elevundersøkelsen, som er obligatorisk for 7. og 10. trinn (mer informasjon om Elevundersøkelsen fremgår i kapittel 7.1 i denne rapporten). I fremstillingen blir de to trinnivåene holdt adskilt og sammenlignet for samme årskull i kommunegruppe 2, Hedmark fylke og det nasjonale gjennomsnittet.

Utdanningsdirektoratet har tidligere benyttet en verdimodell som viser et resultat mellom 1-5 med hensyn til om elever har opplevd mobbing. Et godt resultat hvor ingen opplever mobbing vil få resultatet 1. Våler kommune har hatt et mål om å ligge på 1 i gjennomsnitt målt over fire år. Utdanningsdirektoratet har gått vekk fra denne modellen og gir nå heller oversikt i andeler som har svart at de opplever mobbing. Endringen fører til mer konkret rapportering og gir et bedre bilde på situasjonen. I tilstandsrapporten blir det vist til at målet til Vålerskolen må omformuleres, men dette er det ikke tatt stilling til i tilstandsrapporten.

Dataene viser en hovedfaktor kalt «mobbing på skolen» med resultat vist i prosentandel elever som har svart bekreftende på ett eller flere av følgende tre spørsmål:

- Er du blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene?
- Er du blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene?
- Er du blitt mobbet digitalt (mobil, iPad, PC) de siste månedene?

Resultatene blir oppgitt i prosent. Dersom andelen svar er lavt på et eller flere av de tre spørsmålene, så vil resultatene bli unntatt offentlighet som følge av personvern hensyn. Dersom et resultat unntas offentlighet, vil også resultatet for faktoren «mobbing på skolen» bli unntatt offentlighet. Et såkalt «prikket» svar, betyr at det er mer enn 0 % som har svart bekreftende på spørsmålet, men andelen er så liten at det kan være lett å identifisere respondenten, derfor blir resultatet sensurert.

I Våler kommune ser det ut til at det svinger en del fra år til år. Dette kan følge naturlig av størrelsen på alderskullene. Følgende tabell blir oppgitt for skoleåret 2017/2018:

2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		Snitt siste fem år	
7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
6,7 %	7,1%	0 %	0 %	0 %	10,5 %	4,8 %	10 %	11,8 %	5,7 %	4,7 %	6,7 %
<b>6,9 %</b>		<b>0 %</b>		<b>5,3 %</b>		<b>7,4 %</b>		<b>8,8 %</b>		<b>5,7 %</b>	

Det er langt færre som har oppgitt at de opplever digital mobbing enn at man er blitt mobbet av andre elever på skolen. Det er tilstrekkelig få som svarer at de er blitt mobbet av voksne på skolen til at resultatene er unntatt på både 7. og 10. trinn for 2017-18. Når voksne krenker elever på skolen utløses en skjerpet aktivitetsplikt. At Vålerskolen har elever som opplever mobbing fra voksne på skolen må tas alvorlig samme hvor få elever dette omhandler. Voksne skal være rollemodeller for barna på skolen, slik at det det bør foreligge særskilte reaksjoner dersom krenkelser fra voksne mot barn foregår.

Siste side i tilstandsrapporten inneholder mål for Vålerskolen i skoleåret 2018/2019. Kun ett mål er relatert til psykososialt skolemiljø (kalt læringsmiljø i tilstandsrapporten): Andel elever som har blitt mobbet 2-3 ganger eller oftere skal være 0. Gjennomsnittresultater over tid skal legges fram for å kunne vise en tendens, slik det fremgår av forrige tabell.

### **Beskrivelse av aktivitetsplikt for ansatte som utfører arbeid på skolen**

Våler kommune har laget et skriv som informerer om aktivitetsplikten for ansatte som utfører arbeid på skolen. Her blir det vist til hjemmel i opplæringsloven samt forklaring på hva aktivitetsplikten innebærer. Den inneholder også eksempler på hvem andre enn pedagogisk personale som har aktivitetsplikt: renholdere, vaktmestere, helsesykepleier, PPT, BUP samt for ansatte i private firmaer som utfører arbeid på skolen eller skolens område. Alle delpliktene blir omtalt, samt at det blir vist til straffansvar jf. § 9 A-13.

### **Motivasjon og tro på seg selv – Målsettinger og tidsplan (modul 1)**

Skolene i Våler kommune deltar i en kompetansepakke som er kalt «Motivasjon og tro på seg selv». Målet med kompetansepakker er å øke elevenes motivasjon for skolearbeid som skal bidra til bedre skolerresultater. I utgangspunktet er ikke dette prosjektet relatert direkte til psykososialt skolemiljø, men man har en målsetting om at prosjektet skal bidra til å skape en felles kultur mellom lærere på barne- og ungdomstrinnet i forbindelse med 1-10-skolen.

### **Maler**

Våler kommune har en mal for aktivitetsplan og en mal for evaluering av tiltak i aktivitetsplanen. Aktivitetsplanen inneholder punkter for hver delplikt. Evalueringmalen inneholder punkter for tiltak som er beskrevet i aktivitetsplanen, evaluering av tiltakene og konklusjon vedrørende om problemet er løst eller ikke, om tiltak videreføres eller ikke, eller om aktivitetsplanen må endres.

#### **8.3.1.1.1 Dokumenter for Vålbyen skole**

### **Ordensregler for Vålbyen skole**

Vålbyen skole har egne ordensregler datert 12. august 2013. Vi fikk disse utdelt i intervju og har ikke funnet ordensreglene på kommunens nettsider. Vålbyen skoles ordensregler er mer spesifikke enn de som er gjeldende for Vålerskolen samlet sett. Ordensreglene viser til sanksjoner som kan være aktuelle dersom elever bryter ordensreglene. En av disse sanksjonene omhandler å holde elever inne i ett eller flere friminutt dersom eleven ødelegger for andre elever ved å være ute. Denne muligheten for sanksjonering fremgår ikke av ordensreglene for Vålerskolen.

### **Sosial læreplan Vålbyen skole**

Den sosiale læreplanen for Vålbyen skole gjelder for 2018/2019. Planen tar utgangspunkt i fem grunnleggende dimensjoner for å utvikle sosial kompetanse: empati, samarbeid, selvheldelse, selvkontroll og ansvarlighet. Hvert trinn har sin sosiale kompetanseplan hvor hver dimensjon er brutt ned til ett hovedmål innenfor dimensjonen med tilhørende delmål. Delmålene er konkrete med hensyn til de forventninger man stiller til elever på det bestemte trinn.

Videre fremgår det hvilke strategier og tiltak som skal iverksettes på skolenivå, på gruppe- og klassenivå, og på individnivå. Her fremgår blant annet at skolens ordensreglement skal behandles i

brukermedvirkningsråd jevnlig og brukes aktivt, og at reglementet skal gjennomgås ved skolestart i klassene og på foreldremøte.

Tiltak på skolenivå som gjelder psykososialt skolemiljø omhandler:

- gjennomgang og bruk av skolens ordensreglement,
- at alle ansatte skal kjenne til skolens regler og rutiner,
- at skolen skal ha en handlingsplan for trygt skolemiljø og en sosial læreplan med tydelige mål og tiltak,
- at skolen benytter program for arbeidet med sosial kompetanse,
- at skolen har en inspeksjonsplan som ivaretar trygt skolemiljø i friminuttene,
- at man har fellessamlinger gjennom året,
- at man har fadderordning for nye elever,
- at Elevrådet bidrar med drøfting og gjennomføring av trivselstiltak og
- at skolen samarbeider aktivt med PPT, BUP, BUF-team og andre samarbeidspartnere for å skape et trygt skolemiljø.

På gruppe- og klassenivå, fremgår det at:

- man skal gjennomgå skolens ordensreglement både blant elever og foresatte,
- alle elever skal bekjentgjøres den sosiale læreplanen,
- alle klasser skal ha sosiale mål på sin ukentlige læreplan,
- det skal gjennomføres jevnlig klassemøter,
- klassene skal ha klasseregler,
- helsesykepleier skal kurse elevene i «psykologisk førstehjelp»,
- man skal gjennomføre årlig kartlegging av det sosiale samspillet ved bruk av for eksempel spørreskjema eller sosiogram,
- lærer skal lede klassen på en tydelig måte med fokus på relasjonsbygging mellom elevene, mellom elev og lærer og mellom skole og hjem,
- lærer skal benytte metoder og kommunikasjonsteknikker som fremmer prososial atferd, og
- elevene skal lære seg «verktøy» for konfliktløsning.

På individnivå, skal man blant annet fokusere på sosial kompetanse i utviklings- og elevsamtaler, lære elevene å snakke om følelser og vurdere sine egne styrker og svakheter, samt samarbeide tett med hjem og eventuelle hjelpeinstanser rundt elever med antisosial atferd.

Den sosiale læreplanen tar for seg et «sosialt årshjul» med plan for aktiviteter for skoleåret 2018/2019. Her fremgår hvilke aktiviteter som er planlagt for hver måned og hvem som er ansvarlig for

aktivitetene. Eksempler er månedlige aulasamlinger og aktiviteter hvor hele skolen er samlet både faglig og sosialt.

Til slutt fremgår tips til temaer på foreldremøter for hvert trinn, som alle kan relateres til arbeidet med psykososialt skolemiljø:

Trinn	Tema
1	Bursdager, leksetid, sosial kompetanseplan
2	Vennskap, grensesetting, leggetid
3	TV og spill
4	Skoleveien/buss
5	Nettvett/sosiale medier/mobilbruk
6	Mobbing, baksnakking og utestenging
7	MOT og nettvett

### Maler for utviklingssamtaler

Utviklingssamtaler skal gjennomføres to ganger i året med elev og foreldre. Vålberskole har maler for hva som skal tas opp i utviklingssamtalene for 1.-4. trinn og 5.-7. trinn. Temaene er delt i henholdsvis sosial og faglig utvikling. Malene er forholdsvis like med unntak av fagene som elevene har og som man skal samtale om. Med hensyn til sosial utvikling blir det listet opp stikkord for ting som det kan samtales om: trivsel, empati, samarbeidsferdigheter, selvhevdelse, selvkontroll, ansvarlighet, selvstendighet, orden og oppførsel. Det skal føres opp mål i skjemaet og alle parter skal underskrive skjemaene.

### Lokal elevundersøkelse 1.-4. trinn

Vålberskole gjennomfører en lokal elevundersøkelse for elever på 1.-4. trinn. Hvert spørsmål har tre svaralternativer med «smilefjes»: ja, både ja og nei, og nei. Flere av spørsmålene er forholdsvis like som spørsmålene i Elevundersøkelsen, og flere spørsmål går inn på temaer som trivsel og trygghet:

- Har du det bra på skoleveien (bussen, i timene på skolen, i friminuttene, på vei ut eller inn til timen, og på SFO?
- Bryr lærerne dine seg om deg?
- Er det god arbeidsro i timene?
- Er elevene med på å lage regler for hvordan man skal ha det i klassen?
- Kjenner du til reglene som gjelder for hvordan man skal ha det på skolen?
- Oppfører du deg bra mot andre elever?
- Oppfører du deg bra mot de voksne på skolen?
- Oppfører de voksne seg bra mot deg?
- Oppfører andre elever seg bra mot deg?
- Kjenner du noen på skolen som trenger en venn?

## Inspeksjonsrutiner

Vålbyen skoles inspeksjonsrutiner går blant annet inn på voksentetthet, behovet for å utveksle informasjon om elever som mobber og som blir mobbet i personalmøter ved fast tema om inspeksjon, om forventninger til elevenes sosiale ferdigheter basert på årlig gjennomgang av ordensreglene, at forventningene skal tas opp i jevnlig temaer på klassemøter og elevrådsmøter, samt at skolegården er inndelt i områder som hver enkelt i inspeksjon har ansvar for. I intervju med rektor fikk vi imidlertid informasjon om at ansvar for områder ikke praktiseres for året og at gjeldende praksis tilsier at de voksne skal være der hvor elevene befinner seg til enhver tid.

Rutinen inneholder også råd for inspeksjonen med hensyn til både at elever fort avslører voksne som er mer passive enn andre og at man derfor må forsøke å være aktiv og nærværende elevene, at man skal gripe raskt inn, gi elever ros, lære regler for lek og spill og å være konsekvent.

Skolen har egne vinterregler for hva man kan og ikke kan gjøre før og under skoledagen. Dette gjelder for eksempel vinterleker med uklare regler. Vinterreglene er datert 26.01.15.

## Årshjul for saker mellom tillitsvalgt og rektor på Vålbyen skole

Vi har mottatt et årshjul for møter mellom tillitsvalgte og rektor ved Vålbyen skole. Disse blir omtalt som medbestemmelsesmøter. I forbindelse med sammenslåingen av Nordhagen og Vålbyen skoler har man valgt å ivareta de ansattes relasjon til sine tillitsvalgte ved å ha en representant fra hver av skolene som representerer medlemmene i Utdanningsforbundet. I tillegg er tillitsvalgt for Fagforbundet, som representerer flere av fagarbeiderne ved skolen, blitt med i medbestemmelsesmøtene fra og med 2019. Medbestemmelsesmøtene benyttes ikke til å diskutere personalsaker, men kan omhandle ting som kan ha følger for arbeidsmiljøet, som for eksempel satsingsområder ved skolen, gjennomgang av lovverk og resultater fra undersøkelser, økonomi og budsjett, stillingsbeskrivelser o.l.

## Håndbok og rutiner

Vi har fått opplyst at Vålbyen skole ikke har personalhåndbok. Rutinene for skolen skal ligge i Compilo, men Compilo er ikke blitt ferdig oppdatert og inneholder ikke alle rutinene. Rutinene er derfor blitt sendt ut til de ansatte i e-post.

### 8.3.1.1.2 Dokumenter for Våler ungdomsskole

#### Håndbok for lærere og ansatte

Vi har mottatt en håndbok for lærere og ansatte ved Våler ungdomsskole for skoleåret 2018/2019. I håndboken fremgår det ordensregler på side 7. Her står det at det vises til felles reglement for grunnskolen i Våler og at man kan se kommunens hjemmeside for mer informasjon. Vi kan ikke se at det fremgår noe mer av kommunens nettside, men finner felles reglement dersom man søker på «ordensreglement» på nettsiden<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Man finner ikke ordensreglementet dersom man søker på «reglement» eller «ordensregler». Man må med andre ord vite hva man skal søke etter.



Ordensreglene er forankret i ordensreglene for skolene i Våler, men under reaksjoner som kan benyttes ved brudd på ordensreglene er det henvist til hjemler i paragrafer i opplæringsloven som ble opphevet ved lov av 9. juni 2017.

Håndboken inneholder også:

- Felles retningslinjer (inkludert inspeksjonsrutiner)
- Vurderingskriterier for orden og oppførsel
- Samarbeid skole-hjem
- Et godt psykososialt arbeidsmiljø for elevene - § 9a
- Definisjon krenkende atferd
- Aktivitetsplikten, gripe inn, mistanke, aktivitetsplan
- Håndtering, rutine, opplæringsloven § 9 A-4

I de felles retningslinjene fremgår det både forventninger til de ansatte og forventninger til elevene, hvor det blant annet spesifiserer at ansatte og elever skal forholde seg til skolens ordensregler. I inspeksjonsrutinen står det at de ansatte må være konsekvente og at man griper inn ved brudd på ordensreglement eller ved krenkende atferd. Det fremgår også at mistanke om krenkende atferd skal rapporteres til skoleledelsen så fort som mulig. I inspeksjonsrutinen fremgår det at elevene kan velge å være inne i friminuttene bortsett fra i dagens siste friminutt. Når elevene er inne, kan de ikke være i undervisningsrom, som skal være låst, eller i en egen elevgang ved garderobeskapene på skolens sørside. Videre står det også at aktivitet er konfliktdempende og at de ansatte oppfordres til å tilrettelegge for elevaktiviteter.

Under samarbeid skole-hjem, fremgår det viktige prinsipper for samarbeid og dialog med foresatte. Her står det at:

- Samarbeidet lykkes som regel best om foresatte og lærere framstår som et *vi* med tydelige felles målsettinger.
- Lærer og foresatte bør oppfatte hverandre som likeverdige deltakere i samarbeidet og møte hverandre med respekt.
- Lærere og foresatte bør i samarbeidet blant annet se på hverandre som en ressurs i barnets oppvekst.
- Samarbeidet mellom hjem og skole skal bestå av både informasjon, dialog og medvirkning.

Delen i håndboken som omhandler definisjon på krenkende atferd er hentet fra handlingsplanen, og gir definisjoner for mobbing, vold, diskriminering, rasisme, uthenging, utestenging og isolering, baksnakking, trakassering, seksuell trakassering og enkeltstående hendelser.

Den beskrevne aktivitetsplikten er også hentet fra handlingsplanen og gjelder for alle ansatte. Denne omtaler ikke den skjerpede aktivitetsplikten når voksne krenker elever. Under aktivitetsplikten fremgår plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og å varsle. Det står at det er rektor som skal skriftliggjøre varslene i eget skjema, og at aktivitetsplanene må kunne redigeres dersom tiltakene

omhandler flere elever og elev/foresatt krever innsyn. Dette for å ivareta personvern hensyn og taushetsplikt. Det fremgår også at den ansatte skal undersøke saker ved mistanke om krenkende atferd og at eleven skal få anledning til å fortelle om hva som har skjedd.

Deretter fremgår informasjon om håndtering, som skal være hentet fra handlingsplanen. Denne er imidlertid annerledes enn rutinen i handlingsplanen, selv om hvert av stegene er forholdsvis like.

### **Plan for forebyggende arbeid ved Våler ungdomsskole**

Våler ungdomsskole har en plan for forebyggende arbeid. Planen inneholder tiltak som skal gjennomføres på skolenivå. Det fremgår hvilke tiltak som skal gjennomføres når, hvem som er ansvarlig, mål med tiltaket og hvor ofte tiltaket skal evalueres.

I planen fremgår det tiltak som vi ikke kan se at er blitt gjennomført. Som eksempel, fremgår det av de to første radene i planen at man skal ha en plan for elevens skolemiljø som skal revideres til oppstart av hvert skoleår, som skal legges ut på skolens hjemmeside og som skal gjøres kjent for ansatte. Vi har fått oppgitt at skolen ikke har noen egen plan ut over handlingsplanen for grunnskolen. Handlingsplanen ligger heller ikke ute på skolens hjemmeside.

Det fremgår at kontaktlærerne skal gi elevene opplæring i henhold til skolens plan for psykososialt miljø samt informere om kartleggingsresultater på foreldremøter. Ved siden av at skolen ikke har en slik plan å gi opplæring etter, så har vi fått tilbakemeldinger fra representant fra foreldregruppen at de ikke kan huske å ha blitt forelagt kartleggingsresultater. Resultatene fra Elevundersøkelsen er imidlertid blitt tatt opp i samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter som er blitt avholdt i mars 2019.

Av planen fremgår det at det skal gjennomføres klassemøter minst en gang per måned, men i samtale med rektor ble vi fortalt at denne praksisen er varierende fra klasse til klasse. I referat fra samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøtene i mars 2019 fremgår det at det er et forbedringspotensial for å informere klassene om hva som er blitt diskutert i elevrådsmøtene i etterkant av avholdte møter.

#### **8.3.1.2 Kvalitetssikringssystem og avviksregistrering**

Våler kommune har gått over til et nytt kvalitetssikringssystem kalt Compilo. Compilo benyttes også som avviksregistreringssystem. Våler kommune tok systemet i bruk i 2018. Skolene har kommet i gang med systemet senere (se mer informasjon om Compilo som avviksregistreringssystem i kapittel 9.2.1).

Ansatte ved Vålbyen skole ble orientert om systemet av rektor høsten 2018. Våler ungdomsskole har tatt systemet i bruk fra og med 2019 og har hatt kurs for ansatte i hvordan systemet brukes. Ungdomsskolen skal ha et oppfølgende kurs for de ansatte som ikke var til stede på kursdagen. Vålbyen skole har ikke hatt kurs i hvordan systemet skal benyttes og hvordan det fungerer ut over orienteringen, som nevnt over. I intervju fikk vi inntrykk av at kjennskap til og bruk av dette systemet ved skolen er begrenset.

Compilo skal i all hovedsak benyttes til registrering av avvik som gjelder arbeidsmiljølovbestemmelser. Rektor ved Vålbyen skole har fått dette rådet fra skoleeiernettverket i Sør-Østerdal. Årsaken til at systemet ikke bør benyttes til å registrere avvik etter opplæringsloven skyldes at avvik etter opplæringsloven ofte tar veldig lang tid å lukke. I enkelte tilfeller vil enkeltsaker aldri lukkes, som for eksempel ved varig behov for spesialundervisning. I og med at Compilo fungerer slik at avvik må

håndteres og lukkes innenfor gitte frister, så fremstår Compilo som lite hensiktsmessig å benytte som avviksregistreringssystem for skoleområdet.

Avvik som registreres i systemet blir sendt til nærmeste leder. Dersom leder ikke løser saken, vil den bli sendt videre til rådmannen. Hvis en sak omhandler HMS, vil saken bli sendt til verneombudet så lenge avsender «huker av» for at saken omhandler HMS-området. Verneombudet må registrere at saken er lest før leder får registrert saken som løst i systemet.

I intervjuene som vi foretok fikk vi inntrykk av at det har vært for lite opplæring i hvordan Compilo skal brukes og hvordan det fungerer. Det er naturlig at det er en overgangsfase som kan være belagt med usikkerhet rundt hvordan nye systemer virker, men i og med at en av skolene ikke har hatt opplæring i systemet fremstår det som at man ikke har sikret grunnleggende tiltak for at systemet skal tas i bruk og benyttes på riktig måte.

Verneombudene ved skolene hadde ikke fått opplæring i systemet og kjente ikke til hvordan systemene fungerte da vi gjennomførte intervjuer. Et av verneombudene hadde rett i forkant av vår samtale sendt henvendelse til rådmannen for å få informasjon om hva verneombudet må registrere i Compilo for at avvik skal kunne lukkes. Vi fikk bekreftet i etterkant at denne henvendelsen var blitt besvart, og at avvik hvor verneombudet blir påkoblet ikke kan lukkes før verneombudet har registrert at meldingen har blitt lest.

Dersom det oppstår avvik i forbindelse med opplæringsloven, så skal avvikene meldes til rektor. Slike avvik kan for eksempel omhandle behov for spesialundervisning eller tilfeller av at elever opplever et utrygt psykososialt skolemiljø. Skolene i Våler kommune har ikke et bestemt avviksregistreringssystem for slike saker, og vi opplever at skolene håndterer varsler videre til skoleledelsen ulikt. Varsler kan for eksempel gå skriftlig via merkantil stilling, per e-post eller legges i mapper på fellesområde i skolens datasystem. Vi har også fått opplyst at varslene som oftest gis muntlig. Rektor ved Vålbyen skole har informert om at skolen ikke har skriftliggjort tydelig nok hvordan varslinger skal gjennomføres og at dette er under utarbeidelse.

Når man starter arbeidet med varslingen vil dokumenter fra avholdte møter, aktivitetsplaner og enkeltvedtak bli lagt i elevmapper. Elevmappene ligger i kommunens arkiv- og saksbehandlingssystem kalt WebSak.

I tillegg til Compilo og WebSak, benytter skolen Visma Flyt Skole, som inneholder kontaktinformasjon om ansatte, elever og foreldre, hvor fravær føres og hvor skjema for utviklingssamtale ligger, og minfagplan.no, som benyttes for utarbeidelse av ukentlige læreplaner.

I følge opplæringsloven § 13-1 skal kommunen ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå. Den skolefaglige kompetansen må forstås som en del av kvalitetssikringssystemet for skole for å kunne avdekke brudd på opplæringsloven, forebygge brudd og rette avvik etter lovverket. Våler kommune hadde kommunalsjef med ansvar for skole inntil 2015, som deretter ble erstattet med en skolefaglig rådgiver. Skolefaglig rådgiver gikk over i stilling som rektor høsten 2018 og er ikke blitt erstattet i kommuneadministrasjonen. Etter vedtak i Formannskapet er det besluttet at Våler kommune skal utrede mulig administrativt samarbeid med andre kommuner på skoleområdet. Stillingen som skal ivareta skolefaglig kompetanse er ifølge saksfremstillingen derfor vakant. Vi forstår

det da slik at det da må være rådmannen som ivaretar denne funksjonen. Vi vil omtale dette forholdet ytterligere i kapittel 9.3.2.

I et av intervjuene ble vi gjort oppmerksomme på at det eksisterer systemer som ivaretar avviksregistrering som del av det kvalitetssikringssystemet som kommunen er pålagt å ha for skoleområdet i henhold til opplæringsloven § 13-10. Våler kommune har per nå ikke et slikt system for systematisk oppfølging av avvik samt for sikring av at saker lukkes.

### 8.3.1.3 Dokumentasjon i enkeltsaker

I det følgende kommer vi ikke til å omtale enkeltsaker særskilt, men vise til dokumentasjonsplikten og aktivitetsplikten på et mer generelt nivå. Dette for å unngå å omtale sensitive opplysninger.

Siden endringene i opplæringsloven trådte i kraft, stilles det et helt nytt dokumentasjonskrav med hensyn til utarbeidelse av en aktivitetsplan i situasjoner som avkrever det. Aktivitetsplanen er ment å være et «levende» dokument som kan inneholde både beskrivelse av planlagte og gjennomførte tiltak, og som derfor løpende inkluderer evalueringer av tiltakenes effekter.

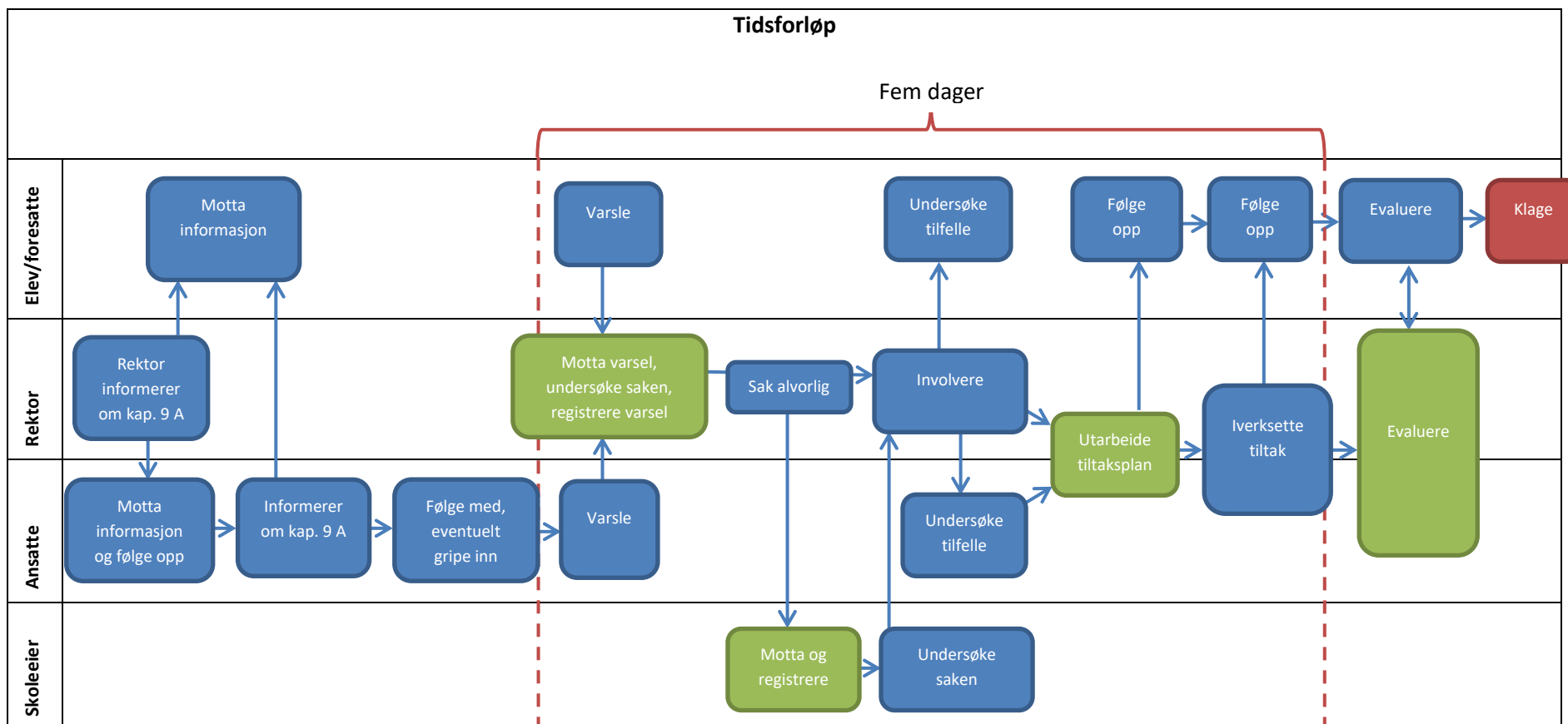
Utdanningsdirektoratet viser på sine nettsider at gangen ved enkeltsaker fremstår slik<sup>30</sup>:



Prosessen er imidlertid ikke lineær slik ovenstående modell viser. Når man tar med i betraktningen alle øvrige plikter til hvert ledd, får man følgende modell (som vi har lånt fra en presentasjon som ble avholdt for kontrollutvalget i Hedmark fylkeskommune)<sup>31</sup>:

<sup>30</sup> Modell basert på fremstillingen på: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/aktivitetsplikt/>

<sup>31</sup> Modellen er hentet fra en presentasjon av opplæringsloven kapittel 9 A som ble holdt for kontrollutvalget i Hedmark fylkeskommune 5. desember 2017 av avdeling for videregående opplæring.



I figuren over, kan man lese momenter som utløser en eller annen form for pliktig aktivitet. Med hensyn til *tidsforløp*, så er det i § 9 A-6 om *Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker* sagt at «Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal Fylkesmannen avvise saka, med mindre særlege grunnar gjer dette urimeleg. Det same gjeld dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til Fylkesmannen».

Dette gir i praksis skolen, ved rektor, fem arbeidsdager til å undersøke, utarbeide tiltaksplan og iverksette tiltak før Fylkesmannen involverer seg i saken. Når det gjelder de grønne boksene, så er dette momenter som omhandler aktivitet som skal arkiveres i elevmapper og i saksarkivsystemet for skole. Våler kommune benytter WebSak som arkivsystem. Den røde boksen omhandler arbeidsoppgaver som gjelder behandling av sak hos Fylkesmannen.

Med hensyn til fristen for å iverksette tiltak, så er ovenstående modell i mindre grad slik arbeidet utføres i praksis. Undersøkelser av saker kan medføre involvering av flere parter og det er for eksempel ikke alltid mulig å få avviklet møter med hjemmet innen en frist på fem dager.

I sin saksbehandling, ønsker Fylkesmannen dokumentasjon på hva som er gjennomført og gjør vurderinger om det som er blitt gjort er i henhold til de forventninger som Fylkesmannen har til skolene. Aktivitetsplanene er å anse som «levende» dokumenter, hvor man både dokumenterer planlagt aktivitet og gjennomført aktivitet. Hvis tilfellet som klages inn er forholdsvis ferskt, kan det naturlig nok være ting som gjenstår å føre inn i aktivitetsplanen og tiltak som først må prøves ut og evalueres for å finne ut om de er gode nok. Men selv om disse prosessene kan foregå parallelt, stilles det uansett krav til skolen om at skolen skal foreta seg en eller annen aktivitet for å gjøre skolens læringsmiljø trygt og godt.

Skolen skal dokumentere:

- Hvilket problem tiltaket skal løse
- Hva slags tiltak som er planlagt
- Når tiltaket skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket
- Når tiltaket skal evalueres

I tillegg, skal skolen sikre dokumentasjon på hvordan aktivitetsplikten skal overholdes, som innebærer dokumentasjon på hvordan skolen følger med, griper inn, varsler, undersøker og iverksetter tiltak. Terskelen for å varsle skal være lav, og rektor skal bli holdt informert om alle saker hvor ansatte mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal være informert for å kunne følge opp saken.

#### 8.3.1.3.1 Aktivitetsplaner og klager hos Fylkesmannen

Vi har mottatt kopier av ti aktivitetsplaner, hvorav en av disse er en revidert versjon av en annen aktivitetsplan i utvalget. Samtlige aktivitetsplaner er fra Vålbyen skole i perioden høsten 2017 til og med februar 2019. Årsaken til at det er blitt laget ny versjon av en tidligere aktivitetsplan skyldes at arkivsystemet i Våler kommune ikke tillater at man gjenåpner arkiverte saker for å foreta endringer, noe som medfører at man må arkivere en ny versjon av dokumentet. Vi fikk opplyst at utfordringen med hensyn til at aktivitetsplaner skal være «levende dokumenter», har ført til at tidligere rektor har hatt kopier av aktivitetsplanene på eget område slik at de har vært lettere å justere underveis.

Aktivitetsplanene er skrevet etter en mal hvor det blir oppgitt:

- Dato for når saken ble meldt
- Til hvem saken ble meldt (ofte oppgitt hvordan)
- Hvem saken gjelder
- Dato for utarbeiding av aktivitetsplan
  - Problem som skal løses
  - Tiltak

- Når tiltak skal gjennomføres
- Ansvarlig for å gjennomføre tiltak
- Tidspunkt for evaluering av tiltak

Det fremgår at det eksisterer et eget skjema for evaluering av tiltak, som vi også har mottatt malen for. Evalueringsskjemaet er i liten grad benyttet i evalueringen av de tidligere aktivitetsplanene. Det ser ut til at evalueringen av tiltakene i de fleste av planene inntil senhøst 2018 ble gjennomført i aktivitetsplanen.

Vi har gjennomgått aktivitetsplanene hvor vi har satt opp kravene til planen samt andre merknader og lagt inn dette i en sjekklister. En av planene vi har mottatt er udatert med hensyn til når aktivitetsplanen ble utarbeidet. Av de øvrige åtte har det i fire aktivitetsplaner gått mer enn 5 dager fra meldingen er registrert mottatt til aktivitetsplan er utarbeidet. Disse fire aktivitetsplanene er utarbeidet i perioden 2017-2019.

Flere av aktivitetsplanene bærer preg av at man gir en fyldig situasjonsbeskrivelse under «problem som skal løses». I to aktivitetsplaner fremgår det helt tydelig hvilket problem som skal løses. I en av aktivitetsplanene er det ikke klart hva som skal løses, mens man i fem av planene må lese mellom linjene i situasjonsbeskrivelsen for å finne ut av hvorfor man iverksetter tiltak.

Under hva skolen har planlagt av tiltak, er det tre planer som er helt tydelige på hva man skal iverksette av tiltak. Fire planer oppgir tiltak som i stor grad er knyttet til observasjon og undersøkelser, som for eksempel møter og samtaler med de involverte parter. To planer har ikke tydelige tiltak.

Fem av planene er tydelige på når tiltakene skal gjennomføres, to planer er noe upresise, mens to planer ikke oppgir når tiltakene skal gjennomføres.

To av planene har utilstrekkelig konkretisering av hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltak. De øvrige sju planene er i motsetning veldig konkrete på dette punktet med gjengivelse av navn og funksjon på hvem som har oppfølgingsansvar.

Det fremgår dato og/eller tidspunkt for når tiltakene skal evalueres i seks av ni aktivitetsplaner. Som vist til over fremgår det av aktivitetsplanene at det skal benyttes eget evalueringsskjema ved evaluering av iverksatte tiltak i aktivitetsplanene. Vi har fått oversendt to evalueringsskjemaer av nyere dato, og fått opplyst at evalueringer i stor grad er blitt lagt inn i aktivitetsplanene. Aktivitetsplanene har ikke blitt datert med endringsdatoer, slik at det er uklart når innholdet i planene er blitt endret. Rektor ved Vålbyen skole informerte oss om at man ser et behov for å gjøre noen endringer i malen for aktivitetsplanene med hensyn til datering og hva som kan være mest hensiktsmessig ut i fra begrensningene i arkivsystemet.

#### 8.3.1.3.2 Klager hos Fylkesmannen

Vi har mottatt kopier av tre klagesaker som er blitt behandlet av Fylkesmannen i Hedmark i perioden 2017-2019. Klagesakene er relatert til saker ved både barne- og ungdomsskolen.

Klagene er rettet med bakgrunn i retten til et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9A-2. I sine undersøkelser, gjennomfører Fylkesmannen kontroll med skolens fem delplikter for å ivareta elevenes rett etter § 9A-4:

- At skolen følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø
- At skolen griper inn hvis så ikke er tilfelle
- At rektor blir varslet, og at skoleeier blir varslet dersom krenkelsene utøves av lærer
- At skolen foretar undersøkelser
- At skolen setter inn tiltak for å forbedre situasjonen

I tillegg gjør Fylkesmannen en vurdering om hensynet til barnets beste er vurdert i forbindelse med de fem delpliktene.

Oppsummert, har Fylkesmannen notert avvik i samtlige klagesaker til tross for at Fylkesmannen også i en av sakene har kommet til konklusjon om at skolen har utført det man rimelig kan forvente at skolen foretar seg i saker etter opplæringsloven kapittel 9 A. I samtlige tre saker blir det notert at skolen ikke har oppfylt sin delplikt om å følge med. I to klager har Fylkesmannen notert at plikten om å gripe inn ikke er blitt overholdt. I to saker er det notert at man ikke har oppfylt varslingsplikten. I en sak har man ikke oppfylt plikten om å iverksette tiltak, og i en sak har Fylkesmannen notert at skolen ikke har vurdert hensynet til barnets beste i delpliktene.

I forbindelse med meldeplikt, blir det vist til at Fylkesmannen ikke har mottatt rutine for hvordan varslingsplikten ivaretas.

#### **8.3.1.4 Skolehelsetjenesten**

Vi har snakket med en av helsesykepleierne i skolehelsetjenesten. For skoleåret 2018/2019 har skolehelsetjenesten to helsesykepleiere, hvor en dekker ungdomsskolen og en dekker barneskolen. Muligheten for å ha en helsesykepleier på hver skole kommer av at Våler kommune er blitt tildelt prosjektmidler for styrking av skolehelsetjenestetilbudet.

Helsesykepleier ved barneskolen har en tilstedeværelse ved skolen fire dager i uken. Helsesykepleier ved ungdomsskolen tar utdanning ved siden av praksisen i ungdomsskolen, og har, etter avtale, enkelte dager til studier per uke. Tilstedeværelsen kan derfor variere. Vi har fått oppgitt at dekningsgraden i Vålerskolen er godt innenfor normtallet for elever per helsesykepleier i skolehelsetjenesten.

Skolehelsetjenesten har drop in-timer og deltar med opplæring etter behov. Opplæring kan omhandle kursing i psykologisk førstehjelp og gruppesamtaler med elever.

Ved Vålbyen skole gjennomføres det et program som heter Mitt valg. Programmet må sees i sammenheng med skolens sosiale læreplan. Vi har fått informasjon om at helsesykepleier ikke er påkoblet dette programmet ut over informasjon som er blitt gitt i personalets fellestid.

#### **8.3.1.5 Andre forhold**

Vi har stilt spørsmål ved den beredskapen skolen har i helt særskilte tilfeller hvor beredskapsplaner må iverksettes. En kan tenke seg flere tilfeller hvor beredskapsplanen må tas i bruk, og hvor situasjonen har innvirkning på eller bunner i elevenes psykososiale skolemiljø. Våler ungdomsskole har en beredskapsplan, som nå er lagt ut på ungdomsskolens sider på Våler kommunes hjemmeside.

Vi har fått opplyst at rektor ved Vålbyen skole ivaretar rollen som skoleeier i skoleeiernettverket i Sør-Østerdal.



### 8.3.2 Tydelig styring og ledelse for et godt psykososialt skole- og arbeidsmiljø

Som følge av Fylkesmannstilsynet ved Vålbyen skole i 2015/2016 utarbeidet skoleledergruppen en handlingsplan. Denne handlingsplanen inneholder en rekke målsettinger som skal følges opp av den enkelte skole. En av disse målsettingene er å omsette arbeidet med skolens psykososiale miljø til målbare og reviderbare mål i egne handlingsplaner.

Som følge av arbeidet med resultatene fra Kultur for læring, valgte Vålbyen skole å fokusere på sosiale handlinger mellom elevene ved skolen. Dette har resultert i at Vålbyen skole har utarbeidet en sosial læreplan.

Våler ungdomsskole har ikke utarbeidet en egen handlingsplan. Vi har fått opplyst om at dette er et bevisst valg i og med at man vurderer det dithen at handlingsplanen er tilstrekkelig med hensyn til kravene i opplæringsloven kapittel 9 A. Våler ungdomsskole har imidlertid en plan for forebyggende arbeid med tiltak, hyppighet, ansvarlig, mål og tidspunkt for evaluering. Her inngår for eksempel det å bekjentgjøre personalet og elever med handlingsplanen, at foresatte og elever bekjentgjøres ordensreglementet, nettvett, deltakelse i MOT-programmet, informasjon om tverrfaglig team, og tilbud om samtaler med helsesøster, miljøarbeider og psykolog etter behov.

I den overordnede handlingsplanen fremgår det et kapittel med skolens aktivitetsplikt etter opplæringsloven § 9 A-4. I intervju fikk vi utdelt en annen versjon av denne aktivitetsplikten. I tillegg, fikk vi utdelt en håndbok for lærere som inneholdt en tredje versjon av aktivitetsplikten.

### 8.3.3 Involvering av elever og foreldre

Elevenes deltakelse i arbeidet med psykososialt skolemiljø omhandler i all hovedsak deltakelse i elevrådet. Ved Vålbyen skole velges det to representanter fra fjerde-, femte-, sjette- og syvende trinn. Ved Vålbyen skole er sjette-trinn en del av en fadderordning for elevene som starter på første-trinn samme skoleår. Derfor har man valgt at representantene fra sjette-trinn har møter før og etter elevrådsmøter med elevene fra første-trinn. Før elevrådsmøtene kan første-trinnselevne spille inn saker til sjette-trinnrepresentantene. Etter elevrådsmøtene får første-trinnselevne en orientering om hva elevrådet bestemte i møtet. Representantene fra syvende trinn gjør det samme for andre-trinnselevne, mens representantene fra femte-trinn gjennomfører orientering for tredje-trinnselevne.

Elevrådet ved begge skoler har en elevrådskontakt i det pedagogiske personalet. Elevrådskontakten ved Vålbyen skole gjennomfører informasjonsrunder på trinnene ved skolen før elevrådsrepresentantene skal velges. Elevene får da blant annet informasjon om at elevrådets leder og nestleder også vil bli elevenes representanter i samarbeids- og skolemiljøutvalget, samt informasjon om hva utvalgene er og gjør. Elevrådskontakten har ansvar for å gjennomføre elevrådsmøter, men elevrådsrepresentantene har selv ansvar for å ta kontakt med kontaktlærerne på de trinnene som de skal informere før og etter elevrådsmøtene.

Elevrådet ved Våler ungdomsskole er noe mer selvstendig enn ved barneskolen selv om elevrådet avstemmer ønsket om å avholde møter med elevrådskontakten ved ungdomsskolen. Vi ble opplyst om at elevrådet selv kan ta initiativ til å avholde møter og at disse møtene ikke er avhengige av at elevrådskontakten deltar. Våler ungdomsskole har samme organisering med hensyn til elevrepresentasjon i samarbeids- og skolemiljøutvalget. Det blir imidlertid ikke gjennomført opplæring

i elevrådsarbeid, og vi fikk inntrykk av at det var lite kjennskap til hva samarbeids- og skolemiljøutvalgene er og gjør, noe som til dels skyldes at utvalgene ikke har hatt møter.

Elevrådet ved barneskolen får seg ikke forelagt resultater fra undersøkelser som omhandler skolemiljøet. Vi fikk inntrykk av at elevrådets innspill med hensyn til skolemiljøet i stor grad er basert på at elevrådet blir utfordret fra skoleledelsen eller elevrådskontakten om for eksempel å lage regler for lek eller å utlyse konkurranser i forbindelse med anskaffelser av utstyr som trenger illustrasjoner. Elevrådet har kommet med et konkret tiltak som omhandler skolemiljø, men som ikke er blitt gjennomført. Vi ble fortalt at saken har vært på vent i forbindelse med skifte av rektor. I intervju fikk vi et inntrykk av at elevrådets medvirkning er mer tilfeldig rettet mot skolemiljøet. Selv om innspillene blir hørt, så er det saker som blir tatt opp som ikke er gjennomførbare eller realistiske, slik at medvirkningen er varierende.

Vi fikk også opplyst at Vålbyen skole har elever som fungerer som aktivitetsledere. Dette er et tiltak som er blitt videreført fra Nordhagen skole. Elevene som fungerer som aktivitetsledere har ansvar for å gjennomføre en aktivitet for andre elever. Elevene får kurs og informasjon om hvilke aktiviteter som gjennomføres, samt at når og hvor på skoleområdet som aktivitetene foregår blir sendt ut til alle elevene i forkant.

Elevrådet ved Våler ungdomsskole tar opp saker som kan ha innvirkning på det sosiale miljøet ved skolen selv om vi fikk opplyst at de sjelden har saker som omhandler *psykososialt skolemiljø*. Elevrådet har ikke fått informasjon om resultatene fra siste Elevundersøkelse, men skal få disse fremlagt i løpet av vårsemesteret. Elevrådet har blant annet hatt dager hvor de har stått ved skoleinngangen og ønsket alle elevene velkommen, samt at man har avholdt quiz og andre aktiviteter som blant annet skal bidra til å skape et godt skolemiljø. I referat fra møte i samarbeidsutvalget i mars 2019 fremgår det at informasjon fra elevrådsmøtene til elevene kan bli bedre. Det blir også foreslått tiltak, som morgenmøter i klassen dagen etter møteavvikling og utarbeidelse av rutine for at elevrådet skal arbeide mer aktivt og delaktig i å utvikle et trygt, godt og positivt læringsmiljø for elevene ved skolen.

Våler ungdomsskole er med i et program kalt MOT. MOT handler blant annet om å gjøre elevene sterkere med hensyn til å ta egne, bevisste valg. Rektor og en av skolens lærere har hovedansvaret for MOT-arbeidet ved skolen (kalt MOT-coach), mens elever ved skolen fungerer som MOTivatorer og har ansvar for å være rollemodeller, være inkluderende og gjennomføre aktiviteter. I referatet fra samarbeidsutvalgsmøtet i mars 2019 fremgår det at det er gjennomført leksjoner og fellesmøte for elever og foreldre i samarbeid med SLT (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak), men at MOT ikke har vært synlig nok for elevene. Det blir vist til at elevene bør involveres mer og at skolen trenger flere MOT-coacher enn skolen har hatt for skoleåret 2018/2019.

En forutsetning for involvering av foreldrene i arbeidet er at foreldrene får informasjon. I handlingsplanen for skolemiljø i grunnskolen fremgår det at skolene skal ha egne rutiner for hvordan foreldre og elever blir informert om opplæringsloven §§ 9A-4-9A-6. Paragrafene omhandler skolens aktivitetsplikt, skjerpet aktivitetsplikt og Fylkesmannens håndhevelse av aktivitetsplikten i enkeltsaker (klageordningen). Vi har ikke fått rutiner som svarer opp forutsetningene i handlingsplanen, men har fått opplyst at tilgjengeligheten på rutiner for informasjonsplikten er noe mangelfull, samt at skolene kan forbedre rutinene for informasjonsplikten.

I samtale med representant for en av foreldregruppene, fikk vi opplyst at foreldrene ved ungdomsskolen har etterspurt å bli involvert mer i saker hvor skolen og foreldrene kan samarbeide, og at man etterlyser systematikk i arbeidet. Foreldregruppen har inntrykk av at foreldregruppen involveres i forbindelse med enkeltstående hendelser når saker har utviklet seg til å bli vanskelige å håndtere.

I samtale med nevnte representant, fikk vi opplyst at foreldregruppen ikke er blitt bekjentgjort handlingsplanen for elevenes skolemiljø, og at en slik plan er blitt etterspurt i foreldregruppen. Foreldregruppen savnet også informasjon om kapittel 9 A, og opplever dialogen mellom skole og foreldrene som noe tilfeldig og personavhengig, både med hensyn til hvem som er klassekontakt og hvem som er kontaktlærer på teamene.

Verken Vålbyen skole eller Våler ungdomsskole har gjennomført møter med samarbeids- og skolemiljøutvalget jevnlig. Våler ungdomsskole gjennomførte et møte i desember 2017. Vi har ikke fått informasjon om når det siste møtet for Vålbyen skole ble avholdt, siden ny rektor ikke kunne finne referater fra møtene. Vi har i etterkant av gjennomføringen av intervjuene blitt opplyst om at Våler ungdomsskole gjennomførte møter med samarbeids- og skolemiljøutvalget den 28. mars 2019, og at Vålbyen skole vil gjennomføre møter i etterkant av påskeuka (april/mai 2019).

#### 8.3.4 Arbeidsmiljø

Våler kommune har et arbeidsreglement fra 2017. Reglementet tar enten for seg temaer eller viser til rutiner og retningslinjer som ligger på kommunens intranett. Under arbeidsmiljø blir det vist til arbeidsmiljøloven og psykososialt arbeidsmiljø, samt rutiner for HMS-arbeid. Det blir vist til egne etiske retningslinjer for både folkevalgte og arbeidstakere i Våler kommune. Under varsling blir det vist til egne varslingsrutiner og under medbestemmelse blir det vist til hovedavtalen.

I Compilo finner man rutine for:

- Hovedverneombud
- Verneombud og vernesoner 2019
- HMS-ansvar og myndighet
- HMS-kalender
- HMS-mål
- Intern revisjon HMS
- Lovverk og interne styringsdokumenter – HMS
- Sjekkliste for HMS-arbeidet i kommunen
- HMS-opplæring
- Prosedyre for HMS-opplæring

Selv om Våler kommune har på plass rutiner og dokumentasjon i Compilo, har det vist seg å være utfordrende å finne ut av hvem som er hovedverneombud i kommunen. Dette ligger ikke i de ovennevnte dokumentene i Compilo, selv om andre verneombud i kommunen står oppført i listen over verneombud og vernesoner. Det var få av de ansatte, inkludert verneombudene, som vi snakket med som kjente til hvem som er hovedverneombud. Verneombudene kunne heller ikke huske å ha sett

hovedverneombudet på arbeidsplassen. Et av verneombudene hadde vært i kontakt med et tidligere hovedverneombud vedrørende en sak, og ble da henvist til å ta opp saken med nærmeste leder.

Våler kommune har en varslingsrutine som ble oppdatert i 2018. her fremgår det at varsling om kritikkverdige forhold som hovedregel skal gå tjenestevei, det vil si til nærmeste overordnet. Dersom dette ikke er mulig eller ikke ønskelig, kan varsling skje til kommunens varslingssekretariat. Varslingssekretariatet er sammensatt av hovedverneombudet, hovedtillitsvalgt i den til enhver tid største fagorganisasjon, rådmann og personalsjef. Varsling skal skje skriftlig, være bygget på konkrete hendelser og observasjoner, være forsvarlig og kun inneholde relevante opplysninger. Skjema for varsling ligger på kommunens intranettside, risk manager og på alle arbeidsplasser. Det fremgår at mindre avvik skal meldes i Compilo.

Verneombudene ved skolene har fått nødvendig opplæring etter kravet til 40 timer kurs, men de hadde ikke hatt kurs i bruk av avviksregistreringssystemet Compilo da vi gjennomførte intervjuene våre. Verneombudene hadde derfor lite kjennskap til hvordan systemet fungerte. Et av verneombudene hadde ikke fått gått vernerunde med rektor som følge av at det var foretatt endringer i ledelsen og at det var mye annet å sette seg inn i, i et nytt skole- og arbeidsmiljø.

I møte med tillitsvalgte ved Vålbyen skole fikk vi inntrykk av at det i liten grad eksisterer entydige definisjoner av uønsket atferd og uønskede hendelser ved skolen, og at avviksregistrering i systemet er personavhengig. Særlig fagarbeiderne kan ha mindre kjennskap til hva som skal registreres som avvik. Et av forbundene hadde hatt medlemsmøte hvor avviksregistrering i skolen som følge av brudd på HMS-bestemmelsene var tatt opp. Vi ble fortalt at det generelt sett er stor sannsynlighet for underrapportering i skolen. Rektor ved Vålbyen skole fortalte at ved siden av at dette kan henge sammen med den enkeltes egne toleransegrenser, så kan avviksregistreringssystemet også forstås som nok et rapporteringskrav i et allerede stort rapporteringsregime. De samme signaler om rapporteringsmengde fikk vi også fra tillitsvalgt ved Våler ungdomsskole. Ved Våler ungdomsskole ble det også gitt uttrykk for at toleransegrenser med hensyn til akseptabel/uakseptabel atferd er personavhengig.

Våler kommune tok i bruk 10-faktor som medarbeiderundersøkelsesmodell i 2016. Undersøkelsen gjennomføres annethvert år. Vi har fått tilgang til resultatene fra 2016 og fra 2018. Resultatene fra undersøkelsen viser at særlig resultatene på ungdomsskolen lå lavere i 2018 enn i 2016. To resultater lå under landsgjennomsnittet for ungdomsskoleområdet i 2016, kontra seks resultater under landsgjennomsnittet for ungdomsskoleområdet i 2018. De to resultatene under landsgjennomsnitt i 2016 var imidlertid over landsgjennomsnittet to år etter.

Selv om Våler kommune har satset på en slik modell med kursing i hvordan man skal drive etterarbeid med resultatene, så har man i Våler kommune valgt at skolene ikke skulle arbeide med resultatene fra medarbeiderundersøkelsen. Årsaken til dette er at det er mange andre undersøkelser og fokusområder som skolene arbeider med. Årene for gjennomføringen av medarbeiderundersøkelsen overlapper med gjennomføringen av Kultur for læring-undersøkelsene, som også tar for seg resultater hvor ansatte har svart. Spørsmålene i sistnevnte undersøkelse er imidlertid relatert til faglige forhold i større grad enn opplevelsen av eget arbeid og andre arbeidsforhold.

Vi har imidlertid fått opplyst at man benytter medarbeidersamtal skjema som skal benyttes i etterarbeidet med 10-faktor i medarbeidersamtaler. Vålbyen skole gjennomførte

medarbeidersamtaler parallelt i perioden hvor vi gjennomførte datainnhenting for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

## 8.4 Revisors vurdering

Kommunen skal ha et system som kan ivareta at opplæringsloven følges. Dette innebærer at systemet kan være i stand til å avdekke forhold hvor opplæringsloven ikke følges, forebygge disse forholdene samt være i stand til å lukke disse avvikene. De beste indikasjonene på om systemet fungerer viser seg i forbindelse med håndtering av enkeltstående saker.

Vi vurderer det dithen at det er to forhold som medfører at Våler kommune i liten grad etterlever dette kravet; utilstrekkelig avviksregistreringssystem og mangel på skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Vi har fått opplyst at det finnes tilbud på systemer som kan ivareta kravet til kvalitetssikringssystem etter opplæringsloven § 13-10, men at Våler kommune per april 2019 ikke har et slikt system. I og med at det ikke eksisterer et sentralt avviksregistreringssystem for om skolene etterlever opplæringsloven, vil det være utfordrende å kunne avdekke at opplæringsloven ikke etterleveres. I og med at avviksregistreringssystemet ligger ved den enkelte skole samt at skolene har ulike systemer, vil en oversikt være tilfeldig og avhengig av den enkelte skoleledelse.

Dette medfører utfordringer til det andre forholdet som omhandler skolefaglig kompetanse. Den skolefaglige kompetansen må forstås som en del av kvalitetssikringssystemet. I og med at stillingen som skolefaglig rådgiver er ubesatt, er det rådmannen som er neste beslutningsledd i organisasjonen. Dette er i utgangspunktet ikke i strid med kravet, men fremstår som en upraktisk løsning. Hva skolefaglig kompetanse angår må vurderes konkret i hvert tilfelle. Dette bør imidlertid omhandle god kjennskap til førende lovverk, i og med at mulige brudd på opplæringsloven er ett av punktene som kvalitetssikringssystemet skal kunne avdekke. Dersom avviksregistreringen ligger til lokale systemer ved den enkelte skole, må den som skal dekke den skolefaglige kompetansen drive et aktivt arbeid med å følge opp rektorene.

Disse forholdene medfører en svakhet med hensyn til å drive et systematisk og helhetlig arbeid videre.

Når det gjelder elevenes psykososiale skolemiljø, så er det etter vår vurdering to overordnede førende dokumenter i Våler kommune; ordensreglementet for Vålerskolen og handlingsplan for elevenes skolemiljø i grunnskolen. Disse legger føringer for hvordan man videre arbeider ved skolene med hensyn til mål, krav til planlegging og beskrivelser av tiltak og aktiviteter, sanksjoneringsmuligheter, informasjonsplikt, aktivitetsplikt mv.

Ordensreglementet for Vålerskolen er fra 2011. Opplæringsloven er i etterkant blitt endret og lovparagrafer som det blir vist til er blitt opphevet.

I handlingsplanen for elevenes skolemiljø i grunnskolen fremgår det åtte tiltak som rektorene har som ansvar å følge opp. Av de åtte, noterer vi at halvparten ikke er fulgt opp, mens ytterligere to fremstår som delvis tilfredsstillende oppfylt. Vi stiller oss undrende til at Våler kommune utarbeidet en handlingsplan for skolemiljøet i 2016 etter tilsynet dersom det ikke var meningen at skolene skulle følge opp målsettingene i planen.

For oss fremstår det som at Vålbyen skoles sosiale læreplan og Våler ungdomsskoles forebyggende plan til dels svarer opp handlingsplanen, men at dette er mer tilfeldig enn at det er som følge av at handlingsplanen omtaler tiltak som det å lage slike planverk for hver skole. Kjennskapen til handlingsplanen fremsto også som noe tilfeldig blant ansatte, selv om den er blitt tatt opp i planleggingsmøter på høsten. Ved Vålbyen skole blir temaer som springer ut fra sosial læreplan og som omhandler psykososialt skolemiljø tatt opp i fellesmøter hvor fagarbeiderne er forhindret fra å delta som følge av andre oppgaver ved skolen.

Vi har fått tre utgaver av rutinen for aktivitetsplikten. Dette er den eneste dokumentasjonen vi har mottatt som svarer opp hvordan aktivitetsplikten skal overholdes. Vi stiller spørsmål ved hvorfor man har tre utgaver og hvordan de ansatte skal vite hvilken av de som skal følges. Rutinene er ikke veldig forskjellige, men en av de er mye mer detaljert med hensyn til ansvars plassering. Sistnevnte rutine har vi fått utdelt i intervju og er ikke av de som det er henvist til i handlingsplanen og i lærerhåndbok.

Skolene skal ha varslingsrutiner. I to av rutinedokumentene for aktivitetsplikten står det at rektor skal notere varsel i skjema. I det tredje dokumentet fremgår det at varselet skal skje skriftlig. I et av intervjuene vi har gjennomført ble det vurdert videre undersøkelser uten at det ble laget notat av bekymringsmeldingen. Vi mener at det er en stor fordel om varslingen skjer skriftlig. Ut i fra plikten til å agere raskt, så har skolen fem dager på å foreta undersøkelser. Da er det viktig at skolen har et datert notat som utgangspunkt for videre fremdrift frem til en eventuell aktivitetsplan utarbeides.

Skolene skal ha rutiner for hvordan undersøkelser gjennomføres og hva de består av. I handlingsplanens rutinedokument for aktivitetsplanen vises det til fire punkter som omhandler samtaler med elever som krenker og som blir krenket og deres foreldre. Ytterligere beskrivelser av undersøkelser blir ikke gitt.

I handlingsplanen fremgår det en liste med undersøkelser som skolene skal gjennomføre for blant annet å avdekke forhold som omhandler elevenes skolemiljø. Her fremgår det at skolene selv skal ha en rutine for gjennomføring av undersøkelsene og kartleggingene. Vi har ikke mottatt rutiner som svarer opp handlingsplanens føringer. Det skal imidlertid legges til at flere av disse undersøkelsene er nasjonale og er obligatoriske å gjennomføre.

Skolene i Våler kommune har elevråd. Elevrådenes leder og nestleder blir automatisk valgt inn i samarbeids- og skolemiljøutvalgene. Vi har fått inntrykk av at elevrådenes aktivitet med hensyn til psykososialt skolemiljø er tilfeldig og indirekte. Elevrådet ved barneskolen får ikke informasjon om undersøkelser som gjennomføres ved skolen. Likevel blir elevrådet utfordret på å ta opp saker som kan forbedre skolemiljøet. Det samme gjelder elevrådet ved ungdomsskolen.

Elevene skal også bli involvert gjennom samarbeids- og skolemiljøutvalget. De to skolene fremstår som lite systematiske med hensyn til avvikling av møter i utvalgene. Dette begrenser både elevenes og foreldrenes involvering i skolemiljø saker. Utdanningsdirektoratet har gitt eksempler på gode samarbeid gjennom møteavvikling i utvalgene, hvor det blir vist til flere møter i løpet av skoleåret. Da vi gjennomførte våre samtaler hadde Våler ungdomsskole gjennomført siste møte i desember 2017. Det var uvisst når siste møte ble avholdt ved Vålbyen skole. Våler ungdomsskole har i etterkant avviklet møter i samarbeids- og skolemiljøutvalget i mars 2019, mens Vålbyen skole vil avholde møter etter påskeuka (april/mai 2019).

Skolene har egne verneombud som begge har dokumentasjon på gjennomført opplæring. Verneombudet ved Vålbyen skole er blitt utnevnt til verneombud etter at Nordhagen og Vålbyen skoler ble slått sammen høsten 2018. Verneombudet kom fra Nordhagen skole og har hatt liten anledning til å sette seg inn i alle forhold ved Vålbyen skole. Det er også gjennomført endringer i skoleledelsen ved skolen, slik at verneombudet foreløpig har fokusert på de mest grunnleggende forholdene ved HMS-arbeidet. Vernerunde var ikke blitt gått. Verneombudene var ukjent med hvordan Compilo fungerte og hadde ikke faste avsatte møter med skoleledelsen, men avtaler møter med skoleledelsen ved behov.

Aktivitetsplanene som vi har gjennomgått er av varierende kvalitet med hensyn til etterlevelse av delpliktene. Planene er særlig mangelfulle med hensyn til å spesifisere hva slags problem som skal løses. Dette kan være årsaken til at man også har utfordringer med å konkretisere hvilke tiltak man bør iverksette. Vi ser ingen systematikk i at disse svakhetene ligger til at aktivitetsplanene ble utarbeidet rett etter endringene i opplæringsloven, i og med at det er samme mangel på konkretisering i aktivitetsplaner både fra 2017, 2018 og 2019. Det vi imidlertid ser at flere av planene er blitt bedre på konkretisering av hvem som har oppfølgingsansvaret for tiltakene enn det de første aktivitetsplanene var, etter endringene i opplæringsloven trådte i kraft 1. august 2017.

Fylkesmannen i Hedmark har behandlet tre klager som omhandler opplæringsloven kapittel 9 A. Etter Fylkesmannens vurdering, så har ikke skolene overholdt plikten til å følge med, plikten til å gripe inn og plikten til å varsle rektor/skoleeier. Fylkesmannen merker seg også flere avvik, men disse tre er både likhetstrekk mellom de tre sakene, samt at vi ser svakheter ved systemet med bakgrunn i det ovennevnte som kan medføre at delpliktene ikke overholdes.

Vi mener at det er forhold ved skoleorganiseringen i Våler kommune som medfører at det blir lite systematikk og helhetlighet i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Når overordnede planverk ikke blir fulgt opp av skoleledelsene, så fungerer planverket i liten grad etter hensikten. Tidligere skolefaglige rådgiver hadde ikke beslutningsmyndighet eller personalansvar overfor skolevirksomhetene. Det har med andre ord vært begrenset med mulighet for å styre skolene etter planverket, selv om man har hatt skoleledergrupper hvor rådgiver og rektorer har deltatt.

Siden skolene mangler et enhetlig avviksregistreringssystem for avvik etter opplæringsloven, vil det i liten grad være tilstrekkelig internkontroll på skoleområdet. Internkontrollen begrenses også av at kommunen har en ubesatt stilling for skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Dette bidrar til at vi vurderer det dithen at Våler kommune i liten grad planlegger ut over hver virksomhet. Når rektorene i stor grad selv kan vurdere å avvike fra nedskrevne målsettinger i en plan man har valgt å ta i bruk, så vil det nødvendigvis bidra til at hver enhet «kjører sitt eget løp».

Handlingsplanen og rutinene for aktivitetsplikten fastsetter ansvar og tydelige oppgaver, men dette blir gjort uklart ved at handlingsplanen i utilstrekkelig grad følges opp samt at det finnes flere utgaver av rutinen for aktivitetsplikt.

Siden det er en ubesatt stilling for skolefaglig kompetanse over skolenivå, blir det derfor vanskelig å kunne si noe om at kommunikasjonen og styringen ovenfra og ned mot skolevirksomheten blir tydelig. Det blir også utfordrende å si noe om oppfølgingen og kvalitetssikringen nedover mot virksomheten. Dette følger i tillegg av manglende avviksregistreringssystem.

Med bakgrunn i de samtaler vi har foretatt for inneværende skoleår, vurderer vi det dithen at elevene i begrenset grad har blitt involvert i arbeidet med eget psykososialt miljø. Elevene vil bli best involvert gjennom representasjon i samarbeids- og skolemiljøutvalgene. I og med at møter ikke avvikles jevnlig, må man si at elevene derfor i liten grad har blitt involvert. Møter har imidlertid blitt, eller skal bli avholdt i løpet av våren 2019.

Elevene blir imidlertid til dels, men indirekte, inkludert i arbeidet gjennom mer tilfeldige saker i elevrådene. Det fremsto ikke som systematisk involvering av elevene, og det virker som elevene i liten grad får informasjon om undersøkelser om psykososialt skolemiljø. Vi har fått opplyst at elevrådet ved ungdomsskolen ikke har fått opplæring, og ser av referat fra møte i samarbeidsutvalget i mars 2019 at man må jobbe mer med å sikre at elevene får informasjon fra elevrådsmøtene gjennom klassevise informasjonsmøter etter at man har avholdt elevrådsmøter.

Compilo skal inneholde rutiner for skoleområdet. Vi har fått opplyst at Compilo ikke er oppdatert og at alle rutineene derfor ikke ligger i systemet. Våler ungdomsskole har en personalhåndbok, men hvor deler av innholdet er enten utdatert eller forskjellig fra blant annet rutinen i handlingsplanen for elevenes skolemiljø. Vålbyen skole har ikke personalhåndbok, men alle ansatte har fått tilsendt rutineene per e-post. Vi mener at dette fremstår som lite systematisk og lite betryggende for å sikre at ansatte har tilgang på nødvendige rutiner ved behov.

Våler kommune har et arbeidsreglement og en rekke rutiner i Compilo. Disse sier ikke så mye om psykososialt arbeidsmiljø, men det blir vist til hva HMS-arbeidet og funksjonen som verneombud består av. Våler kommune har invitert verneombud til kurs i HMS-arbeid og IA-avtalen. Enkelte fagforbund har selv tatt initiativ til kurs for egne medlemmer i arbeidsmiljø i skolen. Et felles avviksregistreringssystem som Compilo kan medføre at man får informasjon om hva ansatte ved skolene rapporterer på og hva arbeidsmiljø forstås som. Dersom man ønsker, kan systemet bidra til bedre styringsinformasjon. Vårt inntrykk gjennom våre intervjuer er at avvik etter HMS-reglene oppleves forskjellig ved skolene, og at det er sannsynlig med underreportering av vold og trusler fra elever mot voksne.

Skolene har ikke drevet etterarbeid etter gjennomføringen av 10-faktor-undersøkelsene i 2016 og i 2018. I 2018 var resultatene vesentlig dårligere enn i 2016 ved Våler ungdomsskole. Årsaken til at man har valgt å ikke arbeide med resultatene skyldes arbeid med andre resultater, som for eksempel Kultur for læring. Likevel er medarbeiderundersøkelsen den eneste som går direkte inn på arbeidsforholdene til de ansatte ved skolen. Selv om det kan være en forståelig prioritering når skolen holder på med mange programmer og forplikter seg til mye arbeid med statistikk og resultater, så opplever vi det som underlig at man velger å ikke ta tak i resultatene fra en medarbeiderundersøkelse når så mange kategorier er vesentlig lavere enn to år tidligere samt under nasjonalt gjennomsnitt for samme skolenivå.

Vi ønsker også å kommentere Våler kommunes valg om å ha et varslingssekretariat som inkluderer en blanding av tillitsvalgte, verneombud, personalsjef og administrasjonssjefen. En utfordring med en slik løsning er at det sitter representanter som egentlig skal ivareta ulike interesser i samme organ for håndtering av varsler. En varslingsrutine som også anbefaler enten tjenestevei eller inn i et organ med organisasjonens øverste leder kan medføre at personer i organisasjonen velger å ikke varsle om kritikkverdige forhold, selv om varslingsrutinen viser til vern mot gjengjeldelse. Vernet mot gjengjeldelse er generelt vanskelig å håndtere. Organisasjoner bør ha en ekstern varslingskanal som



håndteres av parter som ikke har andre tilknytninger til kommunen, for å sikre en så objektiv behandling som mulig.

## 9 Problemstilling 2: Oppfølging av tilsynsrapporter og avvikshåndtering

I hvilken grad følger Våler kommune opp at tilsynsrapporter på skoleområdet følges opp og fører til utvikling og endring ved den enkelte skole?

- Hvordan benyttes avvikssystemet på skoleområdet?
- Fungerer avvikssystemet hensiktsmessig med hensyn til å avdekke avvik slik at disse kan rettes så tidlig som mulig?
- Hvordan arbeider Våler kommune med å implementere rettinger av avvik etter tilsyn ved skolene i kommunen?
- Hvordan involveres de ansatte i arbeidet med å rette avvik dersom dette oppdages ved skolene?

### 9.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Det er utledet følgende revisjonskriterier i kortform for problemstillingene. Utledning av revisjonskriterier fremgår i vedlegg A.

1. Kommunen må ha et avviksregistreringssystem for skole.
2. Avviksregistreringssystemet bør være en del av kvalitetsvurderingssystemet for skole og et ledd i skolens internkontrollsystem.
3. Avviksregistreringssystemet må benyttes slik at kvalitetsvurderingssystemet fungerer etter lovens hensikt.
4. Kvalitetssystemet må sikre at avvik blir tatt tak i og rettet, uansett om avviket er et resultat av løpende registrering eller tilsyn.
5. Dersom avvik er knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, skal de ansatte bli involvert gjennom for eksempel verneombud eller arbeidsmiljøutvalg.

### 9.2 Dokumentasjon

#### 9.2.1 Avviksregistreringssystem

Våler kommune har tatt i bruk et avviksregistreringssystem kalt Compilo fra og med 2018. Implementeringen av dette systemet på skolene har vært forsinket og har først kommet i gang på nyåret i 2019. Rektor ved Vålbyen skole gjennomførte imidlertid en orientering om systemet ved skolen på høsten 2018.

I utgangspunktet kan man benytte Compilo til å registrere alle avvik. Rektor ved Vålbyen skole, som er tidligere skolefaglig rådgiver og kommunens skoleeierrepresentant i skoleeiernettverket for Sør-Østerdal, fortalte at skoleeiernettverket har anbefalt at Compilo benyttes til avvik etter arbeidsmiljøloven og at man benytter andre systemer for avvik etter opplæringsloven. Årsaken til dette er at avvik etter opplæringsloven kan ta lang tid å lukke. Enkelte avvik kan for eksempel gjelde retten

til spesialundervisning og kan følge enkeltelever gjennom resten av grunnskoleløpet. Andre avvik kan omhandle andre former for varige tilrettelegginger. Compilo er som system derfor i større grad knyttet opp mot arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften enn det er knyttet opp mot opplæringsloven og kravet til kvalitetssikringssystem i skolen.

Skillet mellom forhold som går inn på arbeidsmiljølovsaker ved skolen og forhold som omhandler elevenes skolemiljø er likevel ikke nødvendigvis helt atskilt og de kan overlappe. En elev som for eksempel er fysisk utagerende mot både elever og lærere, kan fremprovosere utrygghet hos elevene og avvik etter arbeidsmiljøloven med hensyn til voldshendelse på arbeidsplassen. Det samme avviket kan med andre ord meldes på to områder; i Compilo og via avviksregistrering etter opplæringsloven.

Våler kommune har ikke et avviksregistreringssystem som gjelder avvik i opplæringsloven direkte. Avviksmeldinger blir i all hovedsak gitt muntlig til rektor, men vi har fått informasjon som indikerer at avvik etter opplæringsloven håndteres noe ulikt ved skolene. Ved Våler ungdomsskole har vi fått oppgitt at avvik meldes i notater som legges i mapper på datasystemet og/eller via skjemaer/lapper som gis merkantilt ansatt og dermed går tjenestevei videre. Ved Vålbyen skole meldes slike avvik muntlig eller per e-post til rektor. Vi har fått oppgitt at det ikke er utarbeidet skjema for bekymringsmelding. Rektor ved Vålbyen har oppgitt at tydelig skriftliggjøring av hvordan man håndterer å varsle er under utarbeidelse. Ut over dette har ikke Vålerskolen ett avvikssystem som del av kvalitetssikringssystemet som avkreves etter opplæringsloven § 13-10.

### 9.2.2 Kvalitetssikringssystemet

Et av kravene i opplæringsloven gjelder at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå. Utdanningsdirektoratet sendte i 2008 et brev til Fylkesmannsembetene for å oppklare hva dette kravet består av og omfatter. Det fremgår av dette brevet at den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen må forstås som et av leddene for å følge opp skolene med hensyn til å kvalitetssikre skolevirksomhetene etter kravene i opplæringsloven (§ 13-10, første ledd). Dette følger blant annet av rundskriv hvor det fremgår at den skolefaglige ressursen i kommuneadministrasjonen må ha beslutningsmyndighet overfor skolene, noe tidligere skolefaglige rådgiver har opplyst at ikke lå til rådgiverstillingen.

Når det gjelder hva *skolefaglig kompetanse* innebærer, står det i forarbeidene til opplæringsloven at det stilles krav til realkompetanse når det gjelder pedagogikk så vel som gjeldende regelverk for skolen<sup>32</sup>. Utdanningsdirektoratet legger likevel ikke tydeligere føringer for kompetansebegrepet og mener at hva som her er tilstrekkelig må vurderes konkret ut i fra kommunens organisasjon, størrelse og kompleksitet. Det viktigste er imidlertid at den som skal inneha rollen må kunne ha tilstrekkelig kunnskap om og kapasitet til å følge opp avvik, korrigeringer og rutiner tilhørende lovpålagt forsvarlig kvalitetsvurderingssystem. Utdanningsdirektoratet legger også vekt på at det er viktig at den som ivaretar den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen har reell innflytelse og beslutningsmyndighet i saker som omhandler skoleområdet.

Dette betyr at man ikke **må** ha pedagogisk bakgrunn for å ivareta den skolefaglige kompetansen, men det synes å være fordelaktig. Vi har fått opplyst at Våler kommune også har søkt etter personer med

<sup>32</sup> Kilde: Utdanningsdirektoratet. 2008. Skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen (brev til Fylkesmennene).

formalkompetanse i pedagogikk ved utfylling av rollen som skolefaglig kompetanse ved tidligere utlysninger.

Under utarbeidelse av denne rapporten (april 2019), så tilsier nåværende opplysninger at Våler kommune ikke har skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. I følge saksfremstilling til sak i formannskapet (013/19, 06.02.19) fremgår det at stillingen holdes vakant mens man foretar en utredning om et skoleadministrativt samarbeid med andre kommuner. Vi forstår det da som at dette innebærer at den neste i styringslinjen over skolenivå vil være rådmannen.

Våler kommune har mange systemer for arkivering av rutiner, av enkeltsaker og annen informasjon som er relevant for skolene. Rutiner skal legges i Compilo. Vi har fått opplyst at Compilo ikke er ferdig oppdatert og at ikke alle rutinene ligger der. Visma Flyt Skole benyttes for føring av fravær for elever, skjema for utviklingssamtaler samt oversikt over ansatte, elever og foreldre med kontaktinformasjon. WebSak benyttes som arkiv- og saksbehandlingssystem for hele Våler kommune, også for skolene. Elevenes elevmapper, med for eksempel enkeltvedtak, aktivitetsplaner og referater fra møter, blir lagt i WebSak. WebSak har for øvrig en funksjon som muliggjør sikker sending av sensitive dokumenter og dokumenter som er unntatt offentlighet via Altinn. Skolene benytter i tillegg et system kalt minfagplan.no hvor man kan utarbeide ukentlige læreplaner for elevene.

I intervju ble vi fortalt at det eksisterer kvalitetssikringssystemer for skole som også inneholder et eget avviksregistreringssystem, men at Våler kommune for øyeblikket ikke har en slik løsning.

### 9.2.3 Oppfølging av tilsyn

Skolene i Våler kommune har hatt to tilsyn de siste årene. Et av disse har omhandlet psykososialt skolemiljø og ble gjennomført før lovendringene om psykososialt miljø i opplæringsloven trådte i kraft 1. august 2017. Fylkesmannen gjennomførte intervjuer og samtaler den 22. oktober 2015 og sendte endelig tilsynsrapport til Våler kommune den 2. mai 2016. Fylkesmannen ga Våler kommune flere pålegg. Vi gjengir her de som er mest relevante for dette prosjektet i lys av hva som er blitt videreført i opplæringsloven kapittel 9A etter endringene i 2017<sup>33</sup>:

Våler kommune må se til at Vålbyen skole:

- a) Utarbeider skriftlige planer og rutiner for det forebyggende arbeidet (herunder forebyggende, individrettet og brukermedvirkning) som ivaretar kravene til det psykososiale skolemiljøet i kap. 9a, jf. opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.
- b) Utarbeider et internkontrollsystem som dekker alle bestemmelsene i kap. 9a, og som inneholder system for oppfølging av rutinene, jf. opplæringsloven § 9a-4.
- c) Utarbeider rutiner for å evaluere og vedlikeholde planene og rutinene for det forebyggende arbeidet, jf. opplæringsloven § 9a-4.
- d) Utarbeider tydelige mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf. opplæringsloven § 9a-4.
- e) Innarbeider begrepet krenkende atferd i sine planer og rutiner og sikrer felles forståelse blant alle ansatte.

<sup>33</sup> Enkelte av påleggene er rettet mot enkeltvedtaksplikten, som opphørte ved endringene i opplæringsloven.

- f) Har et system som sikrer felles forståelse og handling blant alle ansatte, jf. opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- g) Har skriftlig rutine for hvordan krenkelser fra ansatt skal håndteres, jf. opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- h) Oppretter skolemiljøutvalg etter lovkravene, jf. opplæringsloven § 11-1a.
- i) Avholder jevnlig møter i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, jf. opplæringsloven § 11-1 og § 11-1a.
- j) Sikrer at alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. opplæringsloven § 9a-5.
- k) Sikrer at brukerorganene deltar i planlegging, gjennomføring og evaluering av miljøtiltak, holdes orientert om alle saker som har vesentlig betydning for skolemiljøet og får bruke retten til å uttale seg, jf. § 9a-6.

Vi har blitt opplyst om at rektorene hadde dialog med Fylkesmannen i etterkant av tilsynet. Tilsynsrapporten ble fremlagt for rektorene på avtalt dag hvor rektorene etter fremlegget ble veiledet på hva som måtte forbedres. I etterkant av tilsynet arbeidet skoleledergruppen med å utarbeide en handlingsplan for elevenes psykososiale skolemiljø. Denne handlingsplanen ble revidert i etterkant av, og i henhold til, endringene i opplæringsloven.

I samtale med tidligere skolefaglig rådgiver, ble vi informert om at Våler kommune var i dialog med Fylkesmannen etter veiledningsdagen, blant annet for å få tilbakemelding på handlingsplanen for elevenes psykososiale skolemiljø. Kommunen opplever at de har fått en muntlig bekreftelse på at handlingsplanen var grei.

Våler kommune har ikke mottatt skriftlig bekreftelse på at avvikene i tilsynsrapporten er blitt lukket. Lederen av skolen som hadde tilsyn har forespurt Fylkesmannen uten å ha mottatt svar. Våler kommune har ikke gjort ytterligere fremstøt for å få bekreftelse fra Fylkesmannen. I intervju ble vi fortalt at man antar at Fylkesmannen har hatt mange andre oppgaver etter at kapittel 9 A trådte i kraft og at flere av avvikene var relatert til andre krav enn de som ligger til grunn for kapittel 9 A.

I avvikene som Fylkesmannen har registrert blir det vist til lovparagrafer som er opphevet ved lov 1. august 2017. Likevel er det flere av punktene som skolene bør ha på plass og som fortsatt har hjemmel i kapittel 9 A. Vi forstår det slik at handlingsplanen som ble utarbeidet i stor grad skulle svare opp disse kravene, men at planen i liten grad er blitt benyttet videre ved den enkelte skole. Her er Vålbyen skole og Våler ungdomsskole forholdsvis like med hensyn til manglende planer og rutiner for forebyggende arbeid, og da særlig med vekt på individrettet arbeid og på brukermedvirkning. Det fremgår få tydelige mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet ut over at skolen skal ha nulltoleranse for mobbing. I tillegg har man i liten grad avholdt jevnlig møter i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, noe som både begrenser medvirkning fra foreldre og fra elever i det systematiske arbeidet med skolemiljøet.

I samtale med representant for foreldregruppen ved ungdomsskolen, fikk vi inntrykk av at foreldrene savner medvirkning inn mot skolen med hensyn til å være sammen om felles satsingsområder og forebyggende arbeid. Det ble også nevnt at foreldrene ikke hadde blitt informert om arbeidet som

omhandler kommunens, og følgelig skolens, økonomiske situasjon, slik at man ikke har hatt anledning til å kunne uttale seg med hensyn til målet om innsparinger. Foreldregruppen var heller ikke blitt bekjentgjort resultater fra undersøkelser og med handlingsplanen for elevenes skolemiljø i grunnskolen. Elevrådene har ikke fått seg forelagt resultater fra undersøkelser, og involveres kun indirekte i arbeidet (se kapittel 8.3.3).

Vålbyen skole har i tillegg hatt et tilsyn fra Arbeidstilsynet. I tilsynet ble det påpekt avvik som følge av at verneombudet ikke hadde påkrevd opplæring på 40 timer etter arbeidsmiljøloven. Våler kommune ble varslet om dagbøter som følge av at kommunen ikke svarte opp kravet til retting av avvik til fremsatt frist. Fristen ble etter anmodning forlenget etter at man informerte om at verneombudet var påmeldt kurs et halvt år etter første frist. Avvikene ble lukket etter at kursdokumentasjon ble innsendt i desember 2016.

De ovennevnte to tilsynene er i all hovedsak de mest formelle tilsynene som kan legges til grunn med hensyn til hva Vålerskolen har gjort for å rette avvik og å forbedre tjenester og systemet. Som nevnt tidligere, kan man imidlertid se om avvik praktisk sett er blitt lukket gjennom Fylkesmannens behandling av enkeltsaker. Dette følger av at skolen må fremlegge dokumentasjon ved Fylkesmannens klagebehandling.

Fylkesmannen har vedtaksrett i forbindelse med klagesaker som meldes Fylkesmannen etter kapittel 9 A. Disse vedtakene kan inneholde pålegg om retting av avvik som Fylkesmannen tar stilling til i forbindelse med vurdering av skolens delplikt i arbeidet med psykososialt skolemiljø. Fylkesmannen i Hedmark (inntil 31.12.18) og Fylkesmannen i Innlandet (fra og med 1.1.19) har behandlet klagesaker ved skolene i Våler kommune etter kapittel 9 A (som vi har omtalt i kapittel 8.3.1.3.2) i både 2017, 2018 og 2019. I samtlige saker har Fylkesmannen vurdert det dithen at man ikke har oppfylt plikten til å følge med. I to av sakene har skolene ikke oppfylt plikten om å gripe inn, og i to saker har man ikke oppfylt plikten om å varsle. I en av sakene hvor sistnevnte plikt ikke er ivaretatt, har man heller ikke oppfylt plikten om å varsle skoleeier – altså at man ikke har overholdt skjerpet aktivitetsplikt. Denne saken er av nyere dato. I vedtaket påpeker Fylkesmannen at man ikke har mottatt rutine for hvordan varslingsplikten ivaretas. Vi har tidligere vist til at Vålerskolen har flere rutinebeskrivelser av aktivitetsplikten, samt at handlingsplanen har en rutine for skjerpet aktivitetsplikt. Vi har fått opplyst at skolene ikke har skjema for bekymringsmelding, og at ansatte ved barneskolen varsler rektor muntlig eller per e-post. Ved ungdomsskolen kan det gis bekymringsmelding via et skjema som kan legges til merkantil i tillegg til at det varsles muntlig. Vi har fått oppgitt at Vålbyen skole arbeider med å skriftliggjøre, og dermed tydeliggjøre hvordan varsling skal foretas.

Vålerskolen har som nevnt ikke avviksregistreringssystem for avvik etter opplæringsloven. Det kan se ut til at når en sak blir behandlet, så legges informasjonen om saksbehandlingen i WebSak i og med at elevmappene ligger i dette systemet. Compilo er et avviksregistreringssystem, men vi har fått oppgitt at dette systemet ikke benyttes til håndtering av saker som omhandler avvik etter opplæringsloven.

I følge handlingsplanen skal det foreligge en rutine for skjerpet aktivitetsplikt dersom man får kjennskap til at elever er blitt krenket av voksne. I ett av møtene med en av rektorene fikk vi opplyst at skolen ikke har en slik rutine, men at man hadde en rutine som inkluderte alle ansatte ved skolen. I handlingsplanens kapittel 5 fremgår det hva som skal utføres dersom det er mistanke om at ansatt krenker elev eller ved mistanke om at en rektor krenker elev, altså en rutine for skjerpet aktivitetsplikt. For den aktuelle skolen inngår ikke rutinen for skjerpet aktivitetsplikt i ansatthåndboken.

### 9.2.4 Involvering av de ansatte

Ved registrerte avvik etter arbeidsmiljøloven er det som hovedregel verneombudet som skal bli involvert. Dersom saker angår psykososialt skolemiljø, skal skolens arbeidsmiljøutvalg påkobles. I arbeidsmiljøutvalget skal det sitte representanter fra de ansatte.

Som vi har vist til i tidligere kapitler i beskrivelsen av avviksregistreringssystemet, så blir verneombudet automatisk mottaker av avviksmeldinger som omhandler HMS når dette meldes i Compilo. I all hovedsak ligger oppfølging og forbedring av avviksmeldinger til lederansvaret. Verneombudet må imidlertid sjekke av for at avviksmeldingen har blitt tatt til orientering før meldingen kan lukkes. Verneombudet trenger med andre ord ikke å bli påkoblet ut over dette.

Verneombudene har ikke avtalte møter med rektor, men kan be om møter med skoleledelsen ved behov. Verneombudene opplever også at kontakten går andre veien, og at skoleledelsene har «åpen dør».

De ansatte skal være representert i samarbeids- og skolemiljøutvalgene ved skolene. Våler ungdomsskole gjennomførte møter i samarbeids- og skolemiljøutvalget i desember 2017, og har etter at vi gjennomførte intervjuer hatt møter i slutten av mars 2019. Vi fikk opplyst at det var usikkert når de siste møtene var blitt avholdt ved Vålbyen skole da det ikke forelå referater fra møtene. Vi har fått opplyst at det vil bli avholdt samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter ved skolen etter påskeuka 2019 (sent april eller i mai).

I forbindelse med prosjektet er vi blitt gjort oppmerksomme på en avviksmelding som skal ha gått utenom de ordinære kanalene høsten 2018. Etter å ha sjekket opp situasjonen fremstår det som uvisst om denne avviksmeldingen nådde frem til rette organer, men det kan også se ut som at den ikke er blitt sendt. Etter at vi sjekket opp situasjonen har vi fått tilbakemelding på at meldingen skal tas opp i utvalget for Kultur og oppvekst og i kommunens arbeidsmiljøutvalg.

Det skal legges til at vi ved en av skolene fikk informasjon om andre tiltak ved skolen som involverer de ansattes medvirkning til forbedring av arbeidsmiljøforhold, som for eksempel sosialkomité med ansvar for arrangementer etter endt arbeidstid. Det ble også nevnt andre fremstøt for å skape gode kollegiale forhold ut over det som gjelder arbeidsplassen.

## 9.3 Revisors vurdering

For å vurdere i den grad Våler kommune følger opp tilsyn og retting av avvik, må vi først ta stilling til de fem revisjonskriteriene som er knyttet opp til problemstillingene.

De tre første revisjonskriteriene omhandler at kommunen må ha et avviksregistreringssystem som del av kvalitetssikringssystemet for skoleområdet. Som vi har vist til i rapporten, så har ikke Våler kommune et avviksregistreringssystem som del av kvalitetssikringssystemet etter opplæringsloven § 13-10. Disse tre kriteriene kan derfor ikke sies å være oppfylt.

Revisjonskriterie 4 omhandler at kvalitetssystemet må sikre at avvik blir tatt tak i og rettet. Vi vurderer at kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå må være en del av dette kvalitetssystemet. Som vi har vist til, er det per nå en vakant stilling som skolefaglig rådgiver. Dette medfører at rådmannen må ivareta den skolefaglige kompetansen. Hva kompetansen innebærer må vurderes i hvert enkelt tilfelle, men det er naturlig å vurdere det dithen at en slik organisering kan

være upraktisk. Dette har både sammenheng med at rådmenn generelt sett har ulik bakgrunn og at lovpåkrevd arbeid etter opplæringsloven består av en ikke helt ubetydelig mengde.

Rektor ved Vålbyen skole ivaretar foreløpig skoleeierinteressen i skoleeiernetverket i Sør-Østerdal. Utdanningsdirektoratet har imidlertid utarbeidet et rundskriv som tar for seg både hva skolefaglig kompetanse innebærer og eventuelle rollekonflikter dersom rektorer skal ivareta skoleeierinteresser over skolenivå. Basert på anbefalinger i rundskrivet og at tidligere skolefaglig rådgiver ikke hadde beslutningsmyndighet overfor skolene, så mener vi at det er vanskelig å se at Våler kommune har tilfredsstilt kravene i opplæringsloven med hensyn til at skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen må sees som en del av kvalitetssystemet. For oss fremstår det som at dagens løsning også er utilfredsstillende.

Avvikene som ble påpekt i forbindelse med tilsynet fra Arbeidstilsynet ser ut til å ha blitt lukket. Avvikene som er påpekt fra Fylkesmannen er, ifølge informasjon vi har fått, formelt sett ikke lukket. Med hensyn til arbeidet som er utført i etterkant av dette tilsynet, så synes arbeidet i all hovedsak å ligge til utarbeidelse av en handlingsplan som vi har fått inntrykk av at i begrenset grad blir brukt aktivt ved skolene. En gjennomgang av de elleve avvikene vi har vist til i kapittel 9.2.3, viser at skolene i liten til ingen grad har svart opp seks av de. Tre av avvikene er svart opp i begrenset grad. Vi har ikke til intensjon å uttale oss om avvik fra en annen tilsynsmyndighet er lukket og mener det er i kommunens interesse at kommunen tar kontakt med Fylkesmannen for en avklaring med hensyn til det tidligere tilsynet. Likevel har vi et inntrykk av at Vålerskolene har en del å gjøre på systemnivå for å få avvikene lukket.

Klagene som Fylkesmannen har behandlet i perioden etter tilsynet viser at skolene ikke er i mål med å sikre systemer som forbedrer praksis. Dette kommer tydeligst til uttrykk i de tilfeller hvor Fylkesmannen har påpekt at skolene mangler varslingsrutiner. I nyere tilsyn har Fylkesmannen også lagt vekt på at skolene må vurdere om hensyn til elevens beste er ivaretatt i hver delplikt. Dette innfører et nytt hensyn i saksbehandlingen og i aktivitetsplikten som skolene må ta inn i utarbeidelsen av oppdaterte rutiner.

Revisjonskriterie 5 omhandler involvering av de ansatte i forbindelse med lukking av avvik og forbedringsarbeid. Det er naturlig at det som gjelder HMS-arbeid ivaretas av verneombudet på vegne av de ansatte, og at personalsaker tas med enten verneombud eller med tillitsvalgte. De ansatte skal også ha representasjon i samarbeidsutvalget og i skolemiljøutvalget.

Avviksmeldinger som registreres i Compilo som omhandler HMS vil gå til verneombudet. Manglende opplæring har imidlertid medført usikkerhet om hva verneombudet må foreta seg med hensyn til disse meldingene. Verneombudet og rektor har ikke faste møter, men har behovsstyrt kontakt. Dette synes å være naturlig.

Samarbeids- og skolemiljøutvalgene ved skolene har ikke hatt møter de siste to skoleårene. Det er rektor som skal ta initiativ til avvikling av møtene. Vi er blitt fortalt at det vil bli avholdt møter i løpet av vårsemesteret. Likevel begrenser dette de ansattes involvering i arbeid som ligger til skolens miljø. Det samme gjelder også for foreldre og for elever.

Vi mener at kriteriet til dels er etterlevd gjennom verneombudfunksjonen, men vil legge til at skolene ikke etterlever opplæringsloven når man ikke gjennomfører samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter.



I forbindelse med Fylkesmannstilsynet i 2016 ble de ansatte i liten grad inkludert. Vi har fått opplyst at det var skoleledergruppen som arbeidet med handlingsplanen og at den verken ble sendt til uttalelse i andre organer eller til utvalg.

Med bakgrunn av disse vurderingene mener vi at det er en del systematiske svakheter ved styringen av skolene i Våler. Dette skyldes ikke utelukkende at kommunen ikke har skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, men dette faktumet gjør ikke saken noe bedre. At kommunen mangler et avviksregistreringssystem som del av kvalitetsvurderingssystemet fører til at man ikke klarer å etterleve opplæringslovens krav om kvalitetssikring. Dette kan medføre at avvik «går under radaren» og ikke får den oppfølgingen som er avkrevd.

Ved tilsyn fra for eksempel Fylkesmannen eller fra Arbeidstilsynet blir enheten som det er tilsyn ved fulgt opp av tilsynsmyndigheten og pålagt å legge frem bevis på at avvik er lukket. Oppfølgingen kan bestå av både pålegg og sanksjoner gjennom vedtak. Dette gjør det sannsynlig for at enheten vil lukke avvikene. Vi har fått opplyst at Fylkesmannen ikke formelt har lukket tilsynssaken ved Vålbyen skole fra 2016. Våler kommune har gjort noen fremstøt for å få tilbakemelding fra Fylkesmannen, men har nå lagt dette bak seg. Basert på utarbeidelsen av handlingsplanen for elevenes sosiale miljø, så fremstår det som at skolene, ved skoleledergruppen, tok tak i avvikene ved å utarbeide et overordnet dokument for arbeidet som skal gjennomføres ved den enkelte skole. Handlingsplanen er oppdatert etter at opplæringsloven ble endret fra og med 1. august 2017.

Likevel, fremstår det for oss som at handlingsplanen i begrenset grad blir fulgt opp ved den enkelte skole. Flere av oppgavene er enten tilfeldig blitt fulgt opp, valgt å ikke bli fulgt opp eller ikke fulgt opp. I og med at handlingsplanen var et tilsvarende på påpekte avvik i tilsynet i 2016 og at flere av oppgavene ikke følges opp, kan man jo stille spørsmål ved om man systematisk følger opp påpekte avvik. Vi ser av vedtakene fra Fylkesmannen i klagesaker på skolenes oppfølging av opplæringsloven kapittel 9 A at det er punkter som der blir påpekt som er av samme art som de avvik Fylkesmannen påpekte i tilsynet i 2016. Enkeltsakene som oppstår kan være uttrykk for systematiske svakheter, selv om man skal være forsiktig med å påpeke entydige årsakssammenhenger da hver enkeltsak tross alt er enkeltstående. Men Fylkesmannen påpeker i enkeltsakene at det blant annet mangler skriftliggjøring av varslingspraksis. Vi har fått oppgitt at dette er under utarbeidelse, men slike rutiner omhandler utfordringer på systemnivå.

Oppsummert, opplever vi at det fremstår som at skolene er godt rustet til å lukke avvik i den enkelte sak, men vi stiller spørsmål ved i den grad avvik i enkeltsakene blir sett på som del av systemet som rammeverk, samt hvordan man arbeider med å forbedre rutiner og skriftliggjøring av praksis. Vi har fått opplyst om at man nå arbeider med noe av dette som følge av tilsyn fra Fylkesmannen, og at de underveis i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er blitt oppmerksom på forbedringspunkter med hensyn til kvalitetssikringssystemet, som ved lukking også ville ha lukket avvik i Fylkesmannstilsynet i 2016. For oss fremstår det som mer sannsynlig at avvik lukkes som følge av oppfølging fra ekstern tilsynsmyndighet enn som følge av internkontroll.

## 10 Konklusjon

Problemstillingene for prosjektet har omhandlet om Vålerskolene jobber målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte, og om Vålerskolene følger opp tilsyn slik at det fører til utvikling og forbedring ved skolene.

Med bakgrunn i de vurderinger vi har gjort for problemstillingene med underproblemstillinger, så er vår konklusjon at det er lite målrettet arbeid med psykososialt skolemiljø for elever og ansatte, og at det i liten grad finnes systemer som sikrer at tilsyn leder frem til utvikling og forbedring.

For oss fremstår det som at Vålerskolens mål for psykososialt skolemiljø er at mobbing og krenkende handlinger ikke skal forekomme. Ut over dette finnes det få, om ingen, spesifikke målsettinger for det psykososiale skolemiljøet. Nulltoleranse for mobbing og krenkelser er et lovkrav, men det stilles også forventninger til at skolene skal ha målsettinger ut over nulltoleransen.

Det stilles krav til at skolen skal arbeide systematisk, men på bakgrunn av den informasjonen vi har mottatt synes det å være mangler i selve kvalitetsvurderingssystemet som medfører at det er lite systematikk og mer arbeid som skjer i hver enkelt enhet fremfor at det gjennomføres etter overordnede føringer.

Vi opplever det som mangelfullt at Våler kommune ikke har et eget avviksregistreringssystem for skole. At skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen nå må ivaretas av rådmannen fremstår også som en utfordring for at Våler kommune skal være i stand til å kunne avdekke brudd på opplæringsloven og arbeidet med å iverksette tiltak for å lukke avvikene og sikre at opplæringsloven etterleves.

Siden disse systemene er mangelfulle, medfører det at skolene står dårligere rustet til å følge opp tilsyn på et systematisk nivå. Tilsynsmyndighetens oppfølging og krav til dokumentasjon på at avvik lukkes medfører at tiltak må iverksettes på enhetsnivå. Imidlertid viser enkeltsaker i etterkant at det ikke er samsvar mellom dokumentasjon og praksis. Et system som er hensiktsmessig tilrettelagt og som aktivt benyttes vil kunne medføre at praksisen også føres i henhold til de plikter skolene har etter opplæringsloven.

Skolene synes i liten grad å involvere ansatte, foreldre og elever på systemnivå. Denne medvirkningen vil kunne ivaretas gjennom å avholde jevnlig samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter og ved utarbeidelse av rutiner for informasjonsplikten om skolens plikter og elevenes rettigheter. Det vil også være en fordel å legge ut viktige dokumenter på skolens hjemmesider, som for eksempel ordensreglement og handlingsplaner for psykososialt miljø. Det er større sannsynlighet for involvering og medvirkning hvis skolens mål og rammeverk blir bekjentgjort elevene og foreldrene.

Selv om det er mange subjektive betraktninger rundt hva som er å forstå som terskler og avvik etter hva som menes med psykososialt skole- og arbeidsmiljø, så har vi fått et inntrykk av at det finnes utfordringer som sikrer at ansatte reagerer noenlunde likt, både med hensyn til hva som er brudd på retten til et godt psykososialt skolemiljø og hva som er å anse som et brudd på HMS-bestemmelsene. Deler av dette arbeidet kan forankres gjennom å sikre bedre systemer. Imidlertid er det praktiske utfordringer vedrørende inkludering av fagarbeidere i fellestid hvor slike temaer jevnlig blir belyst.

## 11 Anbefalinger

Med bakgrunn i våre vurderinger og vår konklusjon, har vi følgende anbefalinger for Våler kommunes videre arbeid:

- Våler kommune bør få gjennomført en juridisk vurdering av om kommunen ivaretar kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen så lenge stillingen som skolefaglig rådgiver er vakant. Det er naturlig at en slik vurdering uansett må gjennomføres i forbindelse med utredning av skoleadministrativt samarbeid.
- Våler kommune bør sørge for å anskaffe et avvikssystem som del av kravet til et forsvarlig system for å vurdere om skolene etterlever opplæringsloven.
- Våler kommune bør foreta en vurdering av hva som er intensjonen med handlingsplanen for elevenes skolemiljø i grunnskolen, samt vurdere i hvilken grad denne skal være førende for skolenes praksis.
- Våler kommune bør gjennomgå rutinene for aktivitetsplikten, i og med at vi har kommet over tre forskjellige utgaver i ulike dokumenter.
- Våler kommune bør skriftliggjøre varslingspraksisen ved skolene, slik Fylkesmannen har vist til, oppdatere ordensreglementet for skolene etter kapittel 9 A i opplæringsloven, samt utarbeide rutiner for informasjonsplikten slik at elever og foreldre blir bekjentgjort skolens plikter og elevenes rettigheter etter kapittel 9 A.
- Våler kommunes skoler bør innarbeide datering av dokumenter, både for rutiner og planverk, samt datering av endringer i «levende» dokumenter.
- Våler kommune bør sørge for at ansatte i skolen har enkel tilgang til alle relevante rutiner i ett system.
- Våler kommune bør gjøre dokumenter som kan være av relevans for elever og foreldre tilgjengelige på skolenes nettsider (som for eksempel ordensreglement og handlingsplaner for psykososialt miljø).
- Våler kommune bør sørge for at både pedagogisk personale og fagarbeidere får tilsvarende opplæring i hva som er å anse som et avvik, og at alle ansatte ved skolene får nødvendig opplæring i avvikssystemet Compilo.
- Våler kommune bør sørge for at skolene avholder samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter minst en gang per skoleår.

I tillegg til de ovenstående anbefalingene knyttet til det som gjelder prosjektets problemstillinger, så ønsker vi også å legge til at Våler kommune bør vurdere om varslingssekretariatet er en god løsning for å håndtere varsler som er større enn varsling av avvik i Compilo og som ikke kan tas tjenestevei. Det finnes flere eksempler på at håndtering av varsler i egen organisasjon kan medføre komplikasjoner som kunne ha vært unngått ved å ha opprettet en ekstern varslingskanal. En ekstern varslingskanal vil

i mye større grad sikre at kritikkverdige forhold kommer frem i lyset fremfor at ansatte frykter for gjengjeldelse fordi eksisterende varslingskanal inkluderer to representanter for kommunens ledelse. En ekstern varslingskanal bør legges til person eller selskap som kommunen ikke har øvrig befatning med.

2018/2019

## 12 Rådmannens høringsuttalelse

### Magnus Michaelsen

---

**Fra:** Eyvind Alnæs <ea@vis.kommune.no>  
**Sendt:** fredag 10. mai 2019 12.33  
**Til:** Magnus Michaelsen  
**Kopi:** Cathrine Dalen  
**Emne:** SV: Vedr. forvaltningsrevisjon om psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen

Min uttalelse til rapporten er som følger :

« Rådmannen oppfatter at rapporten er grundig og en faglig god rapport, som peker på flere forbedringsmomenter som vi er klar over. Til anbefalingene vil jeg kort få anføre :

Til første anbefaling :

Stillingen som skole- og barnehagefaglig rådgiver står p.t. vakant. Denne stillingen ivaretok kommunens ansvar iht Opplæringslovens krav til skolefaglig kompetanse på skoleeier nivå. Formannskapet har vedtatt at vi skal vurdere samarbeide på skoleeiernivå med Åsnes og Elverum kommuner. Rådmannen er godt i gang med dette arbeidet, og håper å ha en innstilling klar til møterunden i juni. I mellomtiden avhjelpes denne funksjonen noe med bistand fra rektor på Vålbyen og en av barnehagestyrerne. På bakgrunn av dette anser en det ikke formålstjenlig å bruke økonomiske ressurser på å få en juridisk betenkning på hvorvidt og eventuelt i hvilken grad kommunen oppfyller Opplæringslovens § 13.1 , siste punkt.

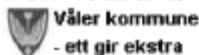
De øvrige anbefalingene retter seg i hovedsak mot at skolene ennå ikke har implementert kommunens kvalitets- og avvikssystem. Dette har jeg tatt opp på skoleledermøtet den 7. ds, og bedt de avsette tilstrekkelige ressurser til.

For øvrig vil jeg uttale at jeg oppfatter rapporten gir gode anbefalinger for å få et godt systematisk arbeid med elevenes skolemiljø. Skolene vil derfor bruke punktene i det videre arbeidet for å få på plass et bedre system for arbeidet med elevenes skolemiljø. «

CD: Til journalføring

Med vennlig hilsen

Eyvind Alnæs  
Rådmann  
Mobil: 48 22 63 13



## 13 Referanser

Breivik, K., Bru, E., Hancock, C., Idsøe, E. C., Idsøe, T., og Solberg, M. E. 2017. *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøseneteret.

FNs konvensjon om barnets rettigheter. 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991. Revidert oversettelse mars 2003 med tilleggsprotokoller. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. 2003. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Forskrift til opplæringslova. 2006. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Forvaltningsloven. 1967. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Helsedirektoratet. 2010. IS-1798. Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Helsedirektoratet. 2017. Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom

Helse- og omsorgstjenesteloven. 2011. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helsepersonelloven. 1999. *Lov om helsepersonell m.v.* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Kongeriket Noregs grunnlov. 1814. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Nordahl, Thomas mfl. 2018. *Kultur for læring i skolen Hedmark. Rapport fra kartleggingsundersøkelsen T1*.

Norges offentlige utredninger. 1995. *NOU 1995:18. Ny lovgivning om opplæring – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Statens trykning.

Norges offentlige utredninger. 2015. *NOU 2015:2 Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Informasjonsforvaltning.

Opplæringslova. 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ot. Prp. Nr. 72 (2001-2002). *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Omskolemiljøet til elevane)*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Pasient- og brukerrettighetsloven. 1999. *Lov om pasient- og brukerrettigheter*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

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

Prop. 91 L (2010-2011). Proposisjon til Stortinget (forslag til vedtak). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

Tharaldsen, K. B., Slåtten, H., Hancock, C. H. H., Bru, E. & Breivik, K. 2017. *Å ivareta barn og unge som har blitt utsatt for mobbing. Erfaringsbasert kunnskap om utforming og organisering av tiltak.* Stavanger: Læringsmiljøsentret

Utdanningsdirektoratet. 2008. *Skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen* (brev til Fylkesmennene, ref: 2007/2971)

Utdanningsdirektoratet. 2017. *Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017.*

#### Våler kommune

- Tilstandsrapport for grunnskolen 2015-2016
- Tilstandsrapport for grunnskolen 2016-2017
- Tilstandsrapport for grunnskolen 2017-2018
- Administrativt delegasjonsreglement (januar 2015)
- Arbeidsgiverstrategi (27.6.11)
- Etiske retningslinjer (21.9.09, justert 14.2.11)
- Rutiner for varsling (21.9.09)
- Arbeidsreglement (12.6.17)
- Hovedverneombud (rutine) (4.5.18)
- Verneombud og vernesoner (7.5.18, endr 9.1.19)
- HMS ansvar og myndighet (17.4.18, endr. 9.1.19)
- HMS kalender (7.5.18)
- HMS mål (27.4.18)
- Intern revisjon HMS (7.5.18, endr. 14.5.18)
- Lovverk og interne styringsdokumenter – HMS (4.5.18, endr. 7.5.18)
- Sjekkliste for HMS-arbeidet i kommunen (7.5.18, endr. 4.6.18)
- HMS-opplæring (1.6.18)
- Prosedyre for HMS-opplæring (4.6.18)
- Møtebok for arbeidsmiljøutvalget (23.1.18)
- Medlemmer i arbeidsmiljøutvalget per august 2018
- Oppdatering av kommunens varslingsrutiner (23.1.18)
- Sak 013/19 i Formannskapet (6.2.19) Samarbeid om felles kommunal administrasjon for oppvekst med Elverum
- Handlingsplan for elevenes skolemiljø i grunnskolen (udatert)
- Motivasjon og tro på seg selv – Målsettinger og tidsplan (modul 1) – Prosjekt (2018/2019)
- Aktivitetsplan for brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø (mal)
- Evaluering av tiltak i aktivitetsplan (mal)

- Aktivitetsplikt for ansatte som utfører arbeid på skolen (rutine – udatert)
- Sak 019/11 i Kommunestyret (28.3.11) Forskrift om ordensreglement for elever i grunnskolen

#### Vålbyen skole

- Sosial læreplan (2018-2019)
- Sosiogram (mal)
- Lokal elevundersøkelse 1.-4. trinn (mal)
- Utviklingssamtale 1.-4. trinn (mal)
- Utviklingssamtale 5.-7. trinn (mal)
- Referater fra elevrådsmøter i 2018
- Medbestemmelse – årshjul (vår 2019)
- Årshjul for saker mellom tillitsvalgt og rektor på Vålbyen skole (udatert)
- Referat fra møte i samarbeidsutvalget ved Nordhagen skole 2.5.18
- Inspeksjonsplan (16.8.18)
- Forberedelseskjema for medarbeidersamtale
- Inspeksjonsrutiner (udatert – men fremgår 13.1.17 av filnavn)
- Vinterregler ved Vålbyen skole (26.1.15)
- Ordensregler for Vålbyen skole (12.8.13)

#### Våler ungdomsskole

- Plan for forebyggende arbeid ved Våler ungdomsskole (udatert)
- Håndbok for lærere og ansatte – Mestring, skaperglede og lærelyst – for individet i fellesskapet (2018/2019)
- Referater fra elevrådsmøter 2018
- Referater fra samarbeids- og skolemiljøutvalget (29.3.19)
- Retningslinjer for elevrådet (2018/2019)
- Møteinnkallinger samarbeids- og skolemiljøutvalget (3.12.17)
- Referater fra samarbeids- og skolemiljøutvalget (9.12.17)

### 13.1 Internettreferanser

#### Barneombudet:

- <http://barneombudet.no/for-voksne/barnekonvensjonen/hele-barnekonvensjonen/>

#### Grunnskolens informasjonssystem:

- <https://gsi.udir.no/>

#### Helsedirektoratet:



- <https://helsedirektoratet.no/metoder-og-verktoy>
- <https://helsedirektoratet.no/Retningslinjer/Helsestasjons-%20og%20skolehelsetjenesten.pdf>, side 5.
- <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/seksjon?Tittel=samhandling-med-skole-10337#psykososialt-milj%C3%B8:-skolehelsetjenesten-b%C3%B8r-bidra-i-skolens-arbeid-med-tiltak-som-fremmer-et-godt-psykososialt-milj%C3%B8sterk-anbefaling>

Ness Lundin:

- <https://www.nesslundin.no/mobbet-pa-skolen-krav-pa-erstatning/>

NRK:

- <https://www.nrk.no/trondelag/far-300.000-kroner-fordi-han-ble-mobbet-1.12831977>
- <https://www.nrk.no/sorlandet/mobbe-anke-avvist-i-hoyesterett-1.7978153>

Skoleporten:

- <https://skoleporten.udir.no/>

Utdanningsdirektoratet:

- <https://www.udir.no/>
- <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/aktivitetsplikt/>

## 14 Vedlegg A: Revisjonskriterier

### Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen*.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

I tillegg kan det bli relevant å endre eller tilføye revisjonskriterier underveis i prosjektet. I tilfelle vesentlige justeringer, vil vi orientere revidert enhet om aktuelle endringer.

### Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Våler kommune fattet den 12. februar 2018, jf. sak 7/2018, vedtak om at Hedmark Revisjon IKS skulle igangsette forvaltningsrevisjonsprosjekt om psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen, iht. fremlagt forundersøkelse:

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Våler kommune for 2017-2020 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til **Psykososialt skole- og arbeidsmiljø i Vålerskolen**.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:  
Overordnet problemstilling:
  - **I hvilken grad har Vålerskolene et gjennomgående fokus på psykososialt miljø ved skolene?**  
med følgende delproblemstillinger:
    - 1) Delproblemstilling 1 «Psykososialt miljø i Vålerskolen»: **«Jobber Vålerskolene målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte?»**
    - 2) Delproblemstilling 2 **«Oppfølging av tilsyn og etterlevelse av regelverk»**

Kontrollutvalgets vedtak var basert på fremlagt prosjektplan. Prosjektplanen inneholdt flere underproblemstillinger til hver delproblemstilling. Disse underproblemstillingene vil fremgå under den enkelte delproblemstilling i den følgende utledningen av revisjonskriterier.

### Om utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer,

administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Arbeidsmiljøloven
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Utdanningsdirektoratets føringer for skolemiljø

## Utledning av revisjonskriterier for delproblemstilling 1

### Jobber Vålerskolene målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte?

- I hvilken grad kan det sies å være et systematisk, helhetlig og kontinuerlig arbeid med å forbedre elevenes og de ansattes psykososiale miljø i Vålerskolen? Herunder,
  - a. Overordnet planverk, handlingsplaner, internkontroll og tiltak
- I hvilken grad er det tydelig styring fra administrasjonen i kommunen og ledelsen ved virksomhetene med hensyn til arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolen og arbeidet mot mobbing? Herunder,
  - a. En administrasjon som planlegger utover hver virksomhet
  - b. Ansvarsdeling og klare arbeidsoppgaver
  - c. Tydelig kommunikasjon
  - d. Oppfølging og kvalitetssikring
- I hvilken grad blir elevene involvert i arbeidet med eget psykososialt miljø?
- Hva gjør Våler kommune for å skape lik forståelse ved skolene med hensyn til psykososialt arbeidsmiljø?

## Systematisk og kontinuerlig arbeid

### Opplæringsloven

Fra og med 1. august 2017, ble kapittel 9A om Elevane sitt skolemiljø i opplæringslova (oppl.) endret. Med endringen, stilles det nå et tydelig krav til at skolene skal ha nulltoleranse for mobbing (oppl. §

9 A-3). I tillegg, fremheves elevenes rett til et godt fysisk og psykisk skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring (oppl. § 9 A-2). Skolen skal, ifølge § 9 A-3, «arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane». Det er rektors ansvar å sikre at dette blir gjort.

Nulltoleranse for mobbing skal være utgangspunktet for det kontinuerlige og systematiske arbeidet. I § 9 A-4, sjuende ledd, fremgår det at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å sikre at:

- Alle som arbeider på skolen skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de griper inn for å stanse krenking, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.
- Alle som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Rektor varsler skoleeier i tilfeller som er alvorlige.
- Skolen snarest undersøker en sak ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen snarest iverksetter egnede tiltak, så langt de finnes, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt.
- Skolen snarest iverksetter egnede tiltak, så langt de finnes, dersom en undersøkelse avdekker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen sørger for at involverte elever blir hørt, og at elevens beste er et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

Skolen skal også lage skriftlige planer i hver enkelt sak som inneholder:

- Hvilke problemer tiltakene skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

Det ovenstående omtales som «aktivitetsplikten». Aktivitetsplikten har til hensikt å erstatte vedtaksplikten, hvor det tidligere måtte foreligge et vedtak før skolen iverksatte tiltak i hvert enkelt tilfelle. Nyere rettspraksis<sup>34</sup> viser at aktivitetsplikten ikke er ny, og at domstolene mener at det har vært å forvente at skolene har handlet i henhold til det ovenstående også før lovendringen. Forskjellen nå er at mye av det som var å forvente er blitt tydeliggjort og at man har opphevet vedtaksplikten.

<sup>34</sup> I 2012 ble det fattet dom i en ankesak i høyesterett hvor Kristiansand kommune ble dømt erstatningspliktig for at en barneskole ikke hadde gjort et tilstrekkelig arbeid for å stanse mobbingen mot saksøker i perioden 1987-1993. Høyesterett viste til at skolen påtar seg et omfattende omsorgsansvar ved pliktig skolegang, og at mobberne selv ikke kan holdes ansvarlige. Derfor vil kommunen være ansvarlig for skader, psykiske som fysiske, som elever pådrar seg som følge av mobbing. (se f.eks. kap. 8.1 i forvaltningsrevisjonsrapporten *Mobbing i Hamarskolen* som er utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS i 2018).

Utdanningsdirektoratet viser i rundskriv til at terskelen for å varsle og for å iverksette undersøkelser skal være lav<sup>35</sup>. I forarbeidet til endringene i opplæringsloven, fremgår det at departementet mener at en arbeidsuke (fem dager) skal være tilstrekkelig til at skolen skal ha klart å imøtekomme elever og foreldre slik at de kjenner seg godt nok ivaretatt til at de ikke melder saken videre til fylkesmannen<sup>36</sup>. Dette understreker at man har tydeligere føringer for arbeidet mot mobbing med nytt kapittel 9 A.

I § 9 A-7, fremgår det at skolene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til trykgheten, helsen, trivselen og læringen til elevene. Det vil være naturlig at skolen dokumenterer hvordan dette hensyntas. Dersom skolene har avvik fra den normen som fagmyndighetene anbefaler, plikter skolene å dokumentere at miljøet likevel ivaretar elevenes helse, trivsel og læring.

Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole (§ 9 A-10). Her skal elevenes retter og plikter nedfelles som regler, og blant annet omhandle regler om orden og oppførsel, hvilke tiltak som kan benyttes overfor elever som bryter reglementet og hvordan slike saker skal behandles. Dersom en elev bryter ordensreglementet, er det kun tiltakene i reglementet som kan benyttes for sanksjonering.

I § 13-10, fremgår det at kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrift oppfylles, og at kommunen skal ha et forsvarlig system for å kunne vurdere om kravene etterleves og et system for at vurderingene blir fulgt opp. Det er naturlig å forvente at et avvikshåndteringssystem er en del av dette systemet. Av samme paragraf fremgår det også at kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen som skal inneholde læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftes av skoleeier, det vil si kommunestyret.

Det stilles ikke konkrete krav til systemet som omtales i § 13-10, og forarbeidene presiserer at kommunen står fritt til å utforme sitt eget system tilpasset de lokale forholdene<sup>37</sup>.

Utdanningsdirektoratet og KS har imidlertid utarbeidet en veileder for forsvarlig system etter § 13-10. I denne fremgår det at følgende elementer bør inngå for å være tilstrekkelig for å vurdere om kravene i regelverket blir oppfylt:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling knyttet til opplæringsvirksomheten (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt for rapporteringer og tilbakemeldinger.

<sup>35</sup> Utdanningsdirektoratets rundskriv 3, 2017. *Skolemiljø Udir-3-2017*, kap. 6.4.3 «Plikt til å varsle» og kap. 6.4.4 «Plikt til å undersøke», sist endret 20.12.17, sist besøkt 8.3.18: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/ettertema/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/?depth=0&print=1>

<sup>36</sup> Prop. 57 L (2016-2017). Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø), side 42.

<sup>37</sup> Ot. Prp. Nr. 55 (2003-2004), kap. 4.

- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.

### Arbeidsmiljøloven med forskrifter

I arbeidsmiljølovens § 4-3, fremgår krav til ansattes psykososiale arbeidsmiljø. Her fremgår det at man som arbeidsgiver blant annet skal tilrettelegge slik at arbeidstakerens integritet og verdighet ivaretas, at man har mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten, at arbeidstaker ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden, og at arbeidstaker så langt det er mulig skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. Det er naturlig at flere av disse punktene vil være omtalt i et felles arbeidsreglement for kommunens ansatte. Likevel kan det være elementer ved skolen som arbeidsplass som kan føre til at det er behov for at punktene utdypes eller spesifiseres ytterligere for ansatte i grunnskolen. Dette gjelder spesielt i forbindelse med voldsutøvelse og ytringer av trusler fra elever rettet mot lærere, og om hvorvidt man avviksregistrerer og følger opp slike hendelser.

I arbeidsmiljølovens § 3-1, fremgår kravene til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS). I punkt 2 f står det at arbeidsgiver skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven.

I Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), står det i § 5 at arbeidsgiver må dokumentere følgende skriftlig:

- Fastsatte mål for helse, miljø og sikkerhet
- Oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
- Kartlegging av farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
- Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen
- At systematisk overvåkning og gjennomgangen av internkontrollen foretas for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Internkontrollforskriften § 4 fastsetter arbeidsgivers plikt til å innføre og utøve internkontroll i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, samt at arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll. De ansattes medvirkningsrett fremheves i flere føringer. I forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 2-1, fremgår det at «planlegging og vurdering av

arbeidsmiljøet og gjennomføring av nødvendige og forebyggende tiltak skal skje i samarbeid med arbeidstakerne, verneombud og tillitsvalgte».

Alle virksomheter skal i utgangspunktet ha et verneombud (aml. § 6-1)<sup>38</sup>. Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet (aml. § 6-2) og skal velges av og blant de ansatte (forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-2). Arbeidsgiver kan kun utpeke verneombud blant de ansatte dersom de ansatte motsetter seg å velge verneombud. Dersom de ansatte motsetter seg valg av verneombud og arbeidsgiver må peke ut verneombud blant de ansatte, plikter denne ansatte å ta imot og ivareta vervet<sup>39</sup>.

Arbeidsgiver plikter å sørge for utgifter til opplæring og andre utgifter i forbindelse med verneombudets arbeid (aml. § 6-5 punkt 3). Arbeidsgiver skal også sørge for at verneombudet får den opplæringen som er nødvendig for å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte (aml. § 6-5 punkt 1). Opplæringen skal i utgangspunktet ha en varighet på minst 40 timer og skal blant annet føre til at verneombudet blir kjent med gjeldende verneregler, instruksjoner, pålegg og henstillinger som er gitt av Arbeidstilsynet eller arbeidsgiver (aml. § 6-2, punkt 6). I Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning fremgår ytterligere krav til opplæringen i § 3-18. Verneombudet skal ha en forståelse av hva fullt forsvarlig arbeidsmiljø innebærer på deres arbeidsplass, rollen og ansvaret til arbeidsgiver og arbeidstakere, samt roller og oppgaver til arbeidsmiljøutvalget, verneombudet, bedriftshelsetjenesten og Arbeidstilsynet. Verneombudet skal få kunnskap om det løpende HMS-arbeidet basert på medvirkning, dokumentasjon og systematikk, få kunnskap om å kunne gjennomføre enkel risikovurdering av fysiske, psykososiale og organisatoriske forhold i arbeidsmiljøet, og bli gjort i stand til å identifisere faktorer som fremmer eller hemmer et godt psykososialt og organisatorisk arbeidsmiljø i deres virksomhet.

Verneombudets oppgaver som verneombud skal i hovedsak gjennomføres i normal arbeidstid (aml. § 6-5 punkt 2) og skal ikke medføre inntektstap (aml. § 6-5 punkt 4). Oppgaver som gjennomføres utenfor normal arbeidstid skal godtgjøres som overtidsarbeid (aml. § 6-5 punkt 3).

Verneombudet har en tilsynsrolle med hensyn til å følge opp at arbeidsgiver følger arbeidsmiljølovens bestemmelser til vern om arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd blir overholdt<sup>40</sup>. Verneombudet skal umiddelbart varsle arbeidstakerne på arbeidsplassen og arbeidsgiver dersom man blir kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare og verneombudet ikke selv kan avverge faren (aml. § 6-2, punkt 3). Arbeidstakere er blant annet også pålagt å varsle arbeidsgiver og verneombud dersom de får kjennskap til slike forhold (aml. § 2-3, annet ledd). Verneombudets rolle blir å følge opp denne meldingen videre. Dersom arbeidsgiver innen rimelig tid ikke har gitt svar på henvendelsen om forholdet, skal Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalget underrettes (aml. § 6-2, punkt 3).

Arbeidsgiver plikter å ta verneombudet med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid (aml § 6-2, punkt 4). Arbeidsgivers plikt inkluderer at verneombud skal

<sup>38</sup> Kravet kan fravikes dersom virksomheten har færre enn 10 arbeidstakere ved skriftlig avtale. Vernearbeidet må likevel ivaretas på en annen tilfredsstillende måte. Den skriftlige avtalen skal i utgangspunktet gjennomføres med tillitsvalg for de ansatte. Dersom det ikke er tillitsvalgt i virksomheten, blir det antatt at arbeidsgiver må føre skriftlig avtale med hver enkelt ansatt.

<sup>39</sup> Norsk lovkommentar ved Rune Ytre-Arna, note 185, sist hovedrevidert 26.05.15.

<sup>40</sup> Ot. prp. nr. 3 (1975-76), s. 116.

konsummeres i spørsmål som omhandler arbeidsorganisering, arbeidsmåte, arbeidstidsordninger, og bygningsmessige endringer<sup>41</sup>. Dette omfatter også spørsmål som har arbeidsmiljømessige konsekvenser, som for eksempel omorganisering, nedbemanningsprosesser og fusjoner.

Hva som er å anse som en *virksomhet* er viktig med hensyn til valg av hovedverneombud. I aml. § 6-1 punkt 3, fremgår det at «virksomhet med mer enn ett verneombud skal ha minst ett hovedverneombud som har ansvar for å samordne verneombudets virksomhet. Hovedverneombudet skal velges blant verneombudene eller andre som har eller har hatt tillitsverv ved virksomheten». I aml. § 1-2 punkt 1, fremgår det at «[Arbeidsmiljøloven] gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven». I 2000 ble staten stevnet av Oslo kommune med bakgrunn i at Oslo kommune mente at det måtte være tilstrekkelig for hver etat å ha sitt eget verneombud og arbeidsmiljøutvalg, og at det ikke også måtte velges et sentralt hovedverneombud med arbeidsmiljøutvalg. Borgarting lagmannsrett opprettholdt Oslo byretts domsslutning hvor Oslo kommunes innsigelse ble avslått. I lagmannsrettens domsavsigelse fremgår det at en kommune er å anse som én virksomhet i og med at kommunen er arbeidsgiver, og til tross for at arbeidsgiverfunksjoner kan være overført til andre sektorer/virksomheter i kommunens virksomhet.

Alle virksomheter med over 50 ansatte skal ha et eget arbeidsmiljøutvalg hvor verneombudet skal være representert. I virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, skal virksomheten ha arbeidsmiljøutvalg dersom en av partene i virksomheten krever det. Våler kommune har et arbeidsmiljøutvalg for hele den kommunale virksomheten, og ikke arbeidsmiljøutvalg for hver skole. Når en virksomhet ikke har arbeidsmiljøutvalg, skal verneombudet, i tillegg til oppgavene etter aml. § 6-2 (som nevnt over), også vurdere og avgi uttalelser om saker som ligger til arbeidsmiljøutvalgets oppgaver, som nevnt i neste avsnitt<sup>42</sup>. Verneombudet skal blant annet gjennomgå rapporter om yrkessykdommer og medvirke til at årsaken til arbeidsulykker og yrkessykdommer søkes klarlagt, samt se til at arbeidsgiveren treffer tiltak for å hindre gjentakelse.

Arbeidsmiljøutvalget skal bestå av like mange representanter fra arbeidsgiver som fra arbeidstakerne (aml. § 7-1). Utvalgets leder skal veksle mellom arbeidsgivers og arbeidstakernes representanter. Arbeidsmiljøutvalget skal behandle (aml. § 7-2 punkt 2):

- Spørsmål som angår bedriftshelsetjenesten og den interne vernetjenesten
- Spørsmål om opplæring, instruksjon og opplysningsvirksomhet i virksomheten, som har betydning for arbeidsmiljøet
- Planer som krever Arbeidstilsynets samtykke i henhold til § 18-9 (dette gjelder bygningsmessig arbeid eller oppføring av bygning som er melde- eller søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, og som skal benyttes av virksomheten)
- Andre planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, så som planer om byggearbeider, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser, og forebyggende vernetiltak

<sup>41</sup> Norsk lovkommentar ved Rune Ytre-Arna, note 199, sist hovedrevidert 26.05.15.

<sup>42</sup> Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, § 2-2, punkt a og b.



- Etablering og vedlikehold av virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid
- Helse og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljøutvalget skal årlig avgi rapport om sin virksomhet til virksomhetens styrende organer og til arbeidstakernes organisasjoner (aml. § 7-2 punkt 6).

Arbeidsmiljøutvalget fastsetter selv hvor ofte det skal holdes møter, men i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-16, fremgår det at det normalt skal være fire møter per år.

Arbeidsmiljøutvalget skal ta opp spørsmål på eget initiativ eller etter anmodning fra et verneombud. Det skal bli skrevet referat fra møtene i arbeidsmiljøutvalget, og ved avstemminger skal flertallets og mindretallets standpunkt protokolleres.

Det fremstår som naturlig at de ansattes psykososiale miljø vil kunne gå ut over elevenes psykososiale miljø, på samme vis som at elevenes psykososiale miljø kan gå ut over de ansattes psykososiale miljø. Det kan derfor være et behov for å se dette i sammenheng. Det stilles imidlertid ikke noe krav til at ansattes psykososiale miljø og elevenes psykososiale miljø skal omtales i de samme plan- og regelverk.

## **Sammenheng mellom planlegging, ansvarsdeling, kommunikasjon og praksis**

Som vist til i forrige kapittel, stilles det krav til dokumentasjon for en rekke punkter for både ansatte i kommunen og for elever ved grunnskolene i kommunen. Det vil være naturlig å legge disse kriteriene til grunn også for problemstillingen som omhandler planlegging, ansvarsdeling, kommunikasjon og praksis.

## **Involvering av elevene i arbeidet med eget skolemiljø**

Oppl. § 9 A-8 spesifiserer at elevene skal få delta i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Det fremgår at elevrådet kan oppnevne representanter til å ivareta elevenes interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Hver grunnskole skal ha et elevråd med representanter for årstrinnene 5-7 eller 8-10 (§ 11-2). Elevrådet skal fremme fellesinteressene til skolens elever og arbeide for å skape et godt lærings- og skolemiljø.

Hver grunnskole skal ha et samarbeidsutvalg (§ 11-1). I samarbeidsutvalget skal det blant annet være to representanter for elevene, i tillegg til to representanter fra undervisningspersonalet, en representant for andre ansatte, to for foreldrerådet og to for kommunen. Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen, men elevrepresentantene skal ikke være til stede når saker som er omfattet av taushetsplikt etter lover eller forskrifter blir behandlet i utvalget.

Hver grunnskole skal ha et skolemiljøutvalg (§ 11-1a). Samarbeidsutvalget kan fungere som skolemiljøutvalg. Elevene skal være representert i skolemiljøutvalget og har samme begrensede adgang til deltakelse i saker som omfattes av taushetsplikten som nevnt i forrige paragraf. Skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, ansatte, elever og foreldrene aktivt tar del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet, jmfør oppl. kapittel 9 A.

Det er også naturlig å anta at elevenes interesser blir ivaretatt av deres foreldre. Alle skoler skal ha et foreldreråd, hvor alle foreldre med barn i skolen er medlemmer. Foreldrerådet skal velge et

arbeidsutvalg og arbeidsutvalget velger to representanter med personlige vararepresentanter til skolens samarbeidsutvalg. Lederen av arbeidsutvalget skal være den ene representanten.

I oppl. § 9 A-9, fremgår det at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal holdes informerte om alt som er viktig for skolemiljøutvalget og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak.

## Lik forståelse for psykososialt skole-/arbeidsmiljø

Denne problemstillingen er i stor grad beskrivende. Bakgrunnen for problemstillingen ligger til den forestående 1-10-skolen i Våler kommune og arbeidet for å skape én virksomhet. Vi har derfor ikke utledet kriterier for denne problemstillingen.

## Oppsummering av revisjonskriterier for delproblemstilling 1

Følgende revisjonskriterier er en oppsummering av kravene som kan stilles til ovenstående.

Kriteriene er inndelt i henholdsvis krav til Våler kommune for systematisk arbeid, generelle krav til systematisk arbeid i den enkelte skolevirksomhet, og særskilte krav til individrettet arbeid i den enkelte skolevirksomhet.

### Kommunens plikter for systematisk arbeid

- Kommunen skal ha et system som sikrer vurdering av at opplæringsloven med tilhørende forskrift etterleves.
- Systemet må inneholde et avviksregistreringssystem/avvikshåndteringsrutiner.
- Systemet bør inneholde de elementer som Utdanningsdirektoratet og KS peker på i sin veileder for et forsvarlig system i henhold til Oppl. § 13-10.
- Kommunen skal ha et system som sikrer at vurderingene følges opp og at tiltak iverksettes for å rette opp eventuelle avvik.
- Kommunen må ha et arbeidsreglement.
- Kommunen må skriftlig kunne dokumentere at skolevirksomhetene følger kravene for HMS-arbeid og internkontroll etter internkontrollforskriften.
- Kommunen må ha et hovedverneombud.
- Kommunen må ha et sentralt arbeidsmiljøutvalg.
- Hovedverneombudet og arbeidsmiljøutvalget skal ha fått obligatorisk opplæring på minst 40 timer, som inkluderer de krav som stilles i aml. § 6-2, punkt 6, og § 3-18 i Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
- Arbeidsmiljøutvalget bør ha minst fire møter i året.
- Det skal foreligge referater fra møtene i arbeidsmiljøutvalget.
- Ved avstemming, skal både flertallets og mindretallets standpunkt protokolleres.

- Arbeidsmiljøutvalget skal årlig avlegge rapport for arbeidet.

### **Generelle krav til systematisk arbeid for et trygt og godt psykososialt arbeid ved skolen**

- Skolen skal kunne dokumentere skolens plikter etter § 9 A-4.
  - Arbeidet skal fremgå av dokumenter (planer, rutiner mv.) hvor det skal stå:
    - Hvordan skolen jobber for å forebygge og oppdage mobbing og plaging, inkl.:
      - Beskrivelse av verktøy som kan avdekke mistriksel blant elevene.
      - Rutiner for inspeksjon og observasjon.
      - Rutiner for tilsyn ved områder av skolen som i mindre grad er åpne for observasjon (garderobe, toaletter mv.).
    - Hva skolen skal gjøre når mobbing og plaging forekommer, inkl.:
      - Rutiner for varsling.
      - Rutiner for iverksettelse av undersøkelse, inkludert hva undersøkelsene skal bestå av.
- Kommunen skal ha et ordensreglement for skolene som tilfredsstillende Oppll. § 9 A-10.
- Skolen skal ha et elevråd.
- Skolen skal ha et samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg.
- Elevrådet skal ha valgt representanter til samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget.
- Elevrådet skal delta i arbeidet med eget skolemiljø.
- Samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget skal tas med i arbeidet som omhandler skolemiljøet.
- Skolen skal ha dokumentasjon på at det kontinuerlig arbeides systematisk med det psykososiale læringsmiljøet.
- Skolene skal ha et eget verneombud
- Verneombudet skal ha fått obligatorisk opplæring på minst 40 timer, som inkluderer de krav som stilles i aml. § 6-2, punkt 6, og § 3-18 i Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
- Verneombudet skal ha kjennskap til sin tilsynsrolle, blant annet gjennom varslingsrutiner til arbeidsgiver, arbeidsmiljøutvalg og Arbeidstilsynet, og oppfølging av at arbeidsgiver utfører endringer for å forhindre at de samme forhold gjentar seg.
- Verneombudet skal ha kjennskap til at verneombudet skal gjennomføre de samme oppgavene som ligger til et arbeidsmiljøutvalg dersom virksomheten ikke har arbeidsmiljøutvalg.
- Arbeidsgiver plikter å ta med verneombudet på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

### **Særskilte krav ved utløst aktivitetsplikt ved skolen**

- Skolen skal dokumentere hva som gjøres for å følge opp delpliktene innenfor aktivitetsplikten (det vil si følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak).
- Ved varsel om mobbing, skal skolen iverksette tiltak i løpet av fem dager fra varselet dersom undersøkelsene viser at det er behov for tiltak.
- Skolen skal dokumentere hvilke tiltak som planlegges gjennomført gjennom en aktivitetsplan. Herunder inngår som minimumskrav:
  - Hvilket problem tiltakene skal løses
  - Hva skolen har planlagt av tiltak
  - Når tiltakene skal gjennomføres
  - Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltak
  - Når tiltakene skal evalueres

## Utleddning av revisjonskriterier for delproblemstilling 2

### I hvilken grad følger Våler kommune opp at tilsynsrapporter på skoleområdet følges opp og fører til utvikling og endring ved den enkelte skole?

- Hvordan benyttes avvikssystemet på skoleområdet?
- Fungerer avvikssystemet hensiktsmessig med hensyn til å avdekke avvik slik at disse kan rettes så tidlig som mulig?
- Hvordan arbeider Våler kommune med å implementere rettinger av avvik etter tilsyn ved skolene i kommunen?
- Hvordan involveres de ansatte i arbeidet med å rette avvik dersom dette oppdages ved skolene?

I utledningen av revisjonskriterier for delproblemstilling 1, blir det vist til at kommunen trenger et system som ivaretar at det blir foretatt vurderinger av om skolene følger kravene i opplæringsloven, og at det skal foreligge et system som ivaretar at vurderingene blir fulgt opp. Alle virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven er avkrevd et internkontrollsystem (internkontrollforskriften § 2). Det synes naturlig at man har et avviksregistreringssystem både for å tilfredsstille kravene i internkontrollforskriften og kravene til et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem etter opplæringsloven. Det kan være hensiktsmessig at man har ett system for dette og ikke flere.

Under utledningen av kriterier i delproblemstilling 1, fremgår det at de ansatte skal være involvert i internkontrollen og de bør derfor kunne ha medvirkning på arbeidet med å rette avvik dersom dette oppdages. For at kvalitetsvurderingssystemet og internkontrollen skal være hensiktsmessig og tilfredsstillende, må det derfor også ligge som en forventning om at avvikssystemet benyttes slik at det er mulig å foreta vurderinger av om kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrift er oppfylt.

Selv om delproblemstillingen med underproblemstillinger i stor grad er beskrivende, vil det være naturlig å legge til grunn utledningen av delproblemstilling 1 med hensyn til kvalitetsvurderingssystemet og benytte disse revisjonskriteriene også for denne delproblemstillingen.

## Oppsummering av revisjonskriterier for delproblemstilling 2

- Kommunen må ha et avviksregistreringssystem for skole.
- Avviksregistreringssystemet bør være en del av kvalitetsvurderingssystemet for skole og et ledd i skolens internkontrollsystem.
- Avviksregistreringssystemet må benyttes slik at kvalitetsvurderingssystemet fungerer etter lovens hensikt.
- Kvalitetssystemet må sikre at avvik blir tatt tak i og rettet, uansett om avviket er et resultat av løpende registrering eller tilsyn.

- Dersom avvik er knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, skal de ansatte bli involvert gjennom for eksempel verneombud eller arbeidsmiljøutvalg.

## Referanser

Arbeidsmiljøloven. 2005. *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Borgarting lagmannsrett. 2000. LB-1999-02678. Borgarting lagmannsrett – dom.

Forskrift til opplæringslova. 2006. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. 2011. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). 1996. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Opplæringslova. 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ot. prp. nr. 55 (2003-2004). 2004. *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

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

Utdanningsdirektoratet og KS. *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10.*

Utdanningsdirektoratet. 2017. *Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017.*

## Internettreferanser

<https://www.udir.no>

## 15 Vedlegg B: Mobbing og følger – et kunnskapsgrunnlag

I 2017 publiserte Læringsmiljøseneteret ved Universitetet i Stavanger og UniResearch en kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak av å bli utsatt for mobbing<sup>43</sup>. Rapporten ble laget på oppdrag fra Helse- og Utdanningsdirektoratet, og hensikten har vært å gi informasjon til praksisfeltet og til beslutningstakerne. Det har vært meningen at kunnskapsoppsummeringen skal «legge grunnlaget for iverksetting av effektive tiltak for barn og unge som har vært utsatt for mobbing» (side 10), og å identifisere forskningsbehov på fagområdet. Oppsummeringen er i tillegg blitt fulgt opp med et erfaringsbasert kunnskapsdokument som er mer spesifikk på utforming og organisering av tiltak for å ivareta barn som er og har blitt utsatt for mobbing.

Kunnskapsoppsummeringen er et omfattende dokument med mye informasjon, men gir også en god oversikt over både fagfeltets historie i både psykologi, psykiatri og pedagogikk, forskningsutvikling på fagfeltene og hva innsikten fra forskningen kan bidra til, samt omtale av risikofaktorer og følger. I det følgende, forsøker vi å oppsummere de viktigste innsiktene fra rapporten.

### 15.1 Hva er å regne som mobbing? – historisk perspektiv

I Norge, har det vært en systematisk innsats mot mobbing siden tidlig på 1980-tallet (side 18). Den svenske psykologen Dan Olweus startet i 1970 en av de første vitenskapelige undersøkelser av mobbeproblematikk, mens han var ansatt som professor i personlighetspsykologi ved Universitetet i Bergen. Erling Georg Roland, professor i spesialpedagogikk ved Læringsmiljøseneteret, var også bidragsytende til tiltaksprogrammer i mobbing gjennom 1990-tallet, og var en av de første i Norge til å gjøre vitenskapelig forskning på mobbing.

I perioden 2002-2004, tok daværende regjering (Bondevik II) initiativ til en storstilt innsats med «Manifest mot mobbing» hvor formålet var nulltoleranse mot mobbing. Initiativet skulle forplikte ulike parter i arbeidet, som regjering, KS, Utdanningsforbundet og Foreldreutvalget for grunnskolen. Det er utarbeidet flere manifeste for nye to- og tre-årsperioder senere, og flere parter er blitt inkludert (som for eksempel Fagforbundet, Skolenes Landsforbund, Norsk skolelederforbund og Foreldreutvalget for barnehager).

Nulltoleranse mot mobbing ble også nedfelt i lov med tilføyningen av kapittel 9 A i opplæringsloven den 20. desember 2002 (i.kr. 1. april 2003). Kapittel 9 A omhandler elevenes skolemiljø og deler av innholdet er i etterkant blitt endret. Ved innføringen av kapitlet i lovverket, var det viktigste at det ble lovfestet at elever i grunnskoler og videregående skoler har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, og at skolen aktivt og systematisk skal arbeide for å etterleve dette, samt skriftliggjøre arbeidet. Kapitlet spesifiserer ulike former for mobbing, trakassering og diskriminering.

Den viktigste endringen i kapitlet trådte i kraft 1. august 2017, hvor det blant annet ble lovfestet at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Kapitlet ble oppdatert med konkretiseringer av andre typer atferd som kan skape utenforskap, som utfrysing og det å bevisst overse enkeltelever. Lovendringen ivaretar i stor grad intensjonene med den opprinnelige implementeringen av kapittel 9 A, i tillegg til å konkretisere ansvar med større vekt på aktivitet og handling. Det er fortsatt dokumentasjonskrav for det systematiske arbeidet, men

<sup>43</sup> Breivik, K., Bru, E., Hancock, C., Idsøe, E. C., Idsøe, T., og Solberg, M. E. 2017. *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøseneteret.



aktivitetsplikten erstatter en vedtaksplikt som skal føre til at det blir handlet overfor elever så tidlig som mulig uten at det må gjennomføres saksbehandling etter forvaltningsloven før man reagerer på informasjon om at en elev opplever et dårlig og/eller utrygt skolemiljø.

Da kapittel 9 A først ble lagt til i opplæringsloven i 2002, stod skolene fritt til å utvikle egne strategier eller delta i antimobbeprogrammer som en del av skolens planer for å forebygge mobbing. Myndighetene arrangerte seminarer og prosjekter med møter flere ganger i året mellom ulike aktører, som aktuelle ministre og manifestpartnere. Undersøkelser som er blitt gjennomført i etterkant, har vist til at skolene arbeidet mer aktivt med å redusere mobbing i denne perioden enn i årene før. Myndighetenes anbefalinger av antimobbeprogrammer, som Olweusprogrammet og Zero, og senere subsidiering av programmene, samt oppfordring til systematisk, strategisk arbeid og samarbeid blant flere aktører for å motvirke mobbing i skolen, ble ansett som viktige tiltak.

Antimobbeprogrammene har ikke vært ukontroversielle med hensyn til effekter<sup>44</sup> og evalueringer<sup>45</sup>, i tillegg til at det også har vært de som hevder at programmene er for kostbare kontra resultatene<sup>46,47</sup>. Det skal nevnes at ambisjonene på området har medført mange agendaer hos både programeiere, -deltakere, myndigheter, institusjoner, forskningsmiljøer mv., og at det er mange årsaker til diskusjonene om programmenes virkninger.

## 15.2 Hva er å regne som mobbing? – definisjon i dag

Mobbing er et begrep som kan sies å ha både et spesifikt innhold, slik det må defineres dersom man for eksempel skal drive forskning og ha mulighet for sammenlignende studier, og et generelt innhold, som i stor grad benyttes i det daglige. I sistnevnte tilfelle, vil alle som benytter begrepet *mobbing* ha en forholdsvis lik kjernedefinisjon. Likevel kan det også være at enkelte opplever utspill og handlinger som mobbing som andre ikke ville ha oppfattet som mobbing. Dette impliserer at *mobbing* kan ha både en objektiv og en subjektiv betydning.

I de tilfeller hvor man er på utkikk etter en fellesnevner, kan det være hensiktsmessig først å tilnærme seg en «objektiv» definisjon av mobbing. En anerkjent definisjon er at «mobbing dreier seg om gjentatte aggressive eller negative handlinger som utføres av en eller flere personer over en tidsperiode». Dersom man også inkluderer personene i handlingen, kan man legge til at det som oftest er en ubalanse i styrkeforholdet mellom mobber(e) og den som blir utsatt for mobbing. Mobbingen kan forekomme både fysisk, verbalt, relasjonelt eller digitalt. Det er i all hovedsak tre kriterier som må anses å være til stede for at negative handlinger skal kunne karakteriseres som mobbing:

1. handlingen(e) er intendert
2. handlingen(e) er gjentatt over tid
3. det er ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver(e) og den som blir utsatt for de negative handlingene.

Ved lovendringene av 1. august, som førte til skolens aktivitetsplikt, ilegges imidlertid den subjektive dimensjonen stor vekt med hensyn til når skolen har plikt til å gripe inn. I kapittel 9 A, fremgår det av § 9 A-4 at det er elevens opplevelse av skolemiljøet som skal være grunnlaget for skolens aktivitetsplikt,

<sup>44</sup> <https://www.aftenposten.no/norge/i/Xg0lW/Skolene-dropper-programmene-mot-mobbing>

<sup>45</sup> <https://utdanningsforskning.no/artikler/mobbeprogrammene-i-norsk-skole--et-kritisk-blikk-pa-evalueringene/>

<sup>46</sup> <https://www.gd.no/skoler/mobbing/nyheter/umulig-a-vedta-mobbefrie-skoler/s/5-18-223857>

<sup>47</sup> <http://www.mestrermestrikerikke.no/2016/06/bruken-av-mobbeprogrammer-er-pa-retur.html>

og at det skal iverksettes tiltak så langt det lar seg gjøre for å forbedre situasjonen, samt at det skal utarbeides en plan over tiltaket. Lovverket vektlegger begrepet *krenkelse*, som må anses som en lavterskeldefinisjon av hva mobbing innebærer.

I forbindelse med Elevundersøkelsen, er mobbing definert som mobbing 2-3 ganger i løpet av den siste måneden. Elevundersøkelsen har de siste år hatt et spørsmål vedrørende opplevelse av krenkelser, som det er blitt spekulert i at har medført at statistikken over mobbing i Elevundersøkelsen har vært lavere enn hva som er reelt. Dette impliserer uansett at det er en viss subjektiv dimensjon også i Elevundersøkelsen til tross for en forholdsvis «objektiv» definisjon som omhandler frekvens.

De tre hovedkriteriene som nevnt over, anses å måtte være til stede for at handlinger skal anses som mobbing. Det ene kriteriet omhandler ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver(e) og den som blir utsatt for mobbing. Denne ubalansen trenger ikke å være utelukkende fysisk, men kan også omhandle psykologiske faktorer, som kognitive, emosjonelle og sosiale evner.

I kunnskapsgrunnlagsrapporten, blir det vist til at mobbing blant barn og unge er et gruppefenomen, og at mobbing derfor ofte involverer elever som tilskuere til mobbingen. Det kan derfor være mange uheldige prosesser som blir igangsatt i forbindelse med mobbingen, gjennom at mobbeofferet kan få lav status i klassen/på skolen og at mobbingen derfor «smitter» til andre elever. Dette kan medføre en ond sirkel.

I kunnskapsgrunnlagsrapporten blir det vist til at mye internasjonal forskning på mobbing viser at mobbeofre ofte har færre venner enn andre elever, og at det å ha få venner eller å mangle en bestevenn er en risikofaktor for å bli mobbet.

I forbindelse med studier av uheldige effekter, er aktørene som deltar i mobbingen inndelt i tre grupper:

- de som mobber
- de som blir mobbet
- de som både mobber og blir mobbet

Studiene av negative faktorer som utvikler seg over tid hos disse tre gruppene, viser at skillet er viktig for å forstå risikoene som er tilknyttet mobbing. Flere av studiene som omhandler negative utviklingstrender, viser at de som har en dobbeltrolle (mobber og blir mobbet) ofte har en høyere risiko for depresjon, utvikling av selvmordstanker, utvikling av psykotiske symptomer, og at man bærer våpen i voksen alder (les: større behov for trygghet).

### 15.3 Mobbing og negative virkninger

Å oppleve mobbing kan gi helsemessige konsekvenser som angst, depresjon og posttraumatisk stress. Det kan også føre til psykosomatiske plager. Psykisk helse har imidlertid hatt et større fokus enn konsekvensene for fysiologiske forhold, selv om dette er i ferd med å endre seg. Psykiske helseplager kan medføre motivasjons-, konsentrasjons- og hukommelsesproblemer, og dette kan ha innvirkning på evnen til å lære. Det er også blitt gjort forskning som viser at mobbeofre kan ha større fravær enn andre elever, blant annet som følge av skolevegring, og lavere selvtillit. Dette kan føre til at man i mindre grad deltar i opplæringen, og at man generelt har mindre tro på seg selv og at man kan lykkes i skolesammenheng.

I kunnskapsgrunnlagsrapportens kapittel 3, blir det gjennomgått forskning hvor forskere har gjennomgått flere studier for å undersøke sammenhengen mellom det å ha opplevd mobbing og andre uheldige konsekvenser som følge av mobbingen. Selv om enkelte av studiene tillegges liten vekt, mangler moderering mot alder eller kjønn, eller viser at det trengs mer forskning på området, så viser oppsummeringen generelt sett at forskningen har kommet til følgende konklusjoner:

- mobbeofre er ofte mer deprimerte og engstelige enn barn som ikke er blitt mobbet, og at det over tid utvikler seg en økning i emosjonelle vansker hos barn som blir mobbet
- at emosjonelle problemer er en risikofaktor for å bli mobbet og som derfor impliserer at mobbeofre kan havne i en ond sirkel som er vanskelig å bryte ut av
- at barn og ungdom som har opplevd mobbing oftere opplever hodepine, magesmerter, ryggsmarter, smerter i mellomgulvet, svimmelhet, søvnproblemer, dårlig appetitt, sengevæting, hudproblemer, kvalme, trøtthet og anspenhet
- at mobbeofre generelt har lavere selvtillit enn andre barn
- at mange mobbeofre opplever ensomhet, og at mange isolerer seg selv
- at det kan synes å være en sammenheng mellom det å ha opplevd mobbing og det å utvikle psykotiske symptomer. Risikoen var i undersøkelsen høyere for ungdom som var både offer og mobber enn for de som var bare ofre for mobbing
- at man ser en sammenheng mellom mobbing og symptomer på PTSD, som
  - påtrengende minner (bilder/«flashbacks»/gjenopplevelser av det vonde som har skjedd)
  - fysiologisk aktivering (kan vise seg som søvnproblemer, irritabilitet, sinneanfall, anspenhet, konsentrasjonsvansker)
  - vedvarende unngåelsesatferd (unngåelse av tanker, følelser, personer, steder som minner om det vonde som har skjedd)
- at barn som utsettes for aggresjon (betyr at studien ikke var avgrenset til mobbeofre) fra jevnaldrende hadde økt sannsynlighet for å drive med selvskading. Selvskading er i seg selv en risikofaktor for selvmordsforsøk
- at det er en sammenheng mellom mobbing og økt risiko for å gå med selvmordstanker, men at dette gjelder for både de som mobber, de som er både ofre og mobbere, og de som bare er ofre for mobbing. De som er både ofre og mobbere ble målt med høyere risiko for selvmordstanker
- at blant de som blir mobbet, er det oftere rapportering på forsøk på å ta sitt eget liv, selv om kunnskapsgrunnlagsrapporten impliserer at det trengs mer forskning på feltet
- at det er en viss sammenheng mellom det å ha blitt utsatt for mobbing og det å utvikle atferdsproblemer, som utagerende oppførsel eller å bryte regler og sosiale normer, og at det i enkelte tilfeller er sammenheng mellom det å ha atferdsproblemer og å bli mobbet som følge av at atferden vekker motvilje og irritasjon hos jevnaldrende
- at barn og unge som både mobber og blir mobbet har høyere risiko for å bære våpen enn henholdsvis mobbere og de som bare er mobbeofre (studien er gjennomført i land hvor bevæpning på skoler har vært et problem)
- at å bli mobbet på skolen øker risikoen for å ty til vold i voksen alder, og at det for mobbere er enda høyere risiko

- at det er liten sammenheng mellom det å bli mobbet og rusmiddelbruk, men at sammenhengen er sterkere for de som mobber. Det er også gjort funn på at unge som utsettes for digital mobbing har en svak, men signifikant tendens til å bruke rusmidler og alkohol

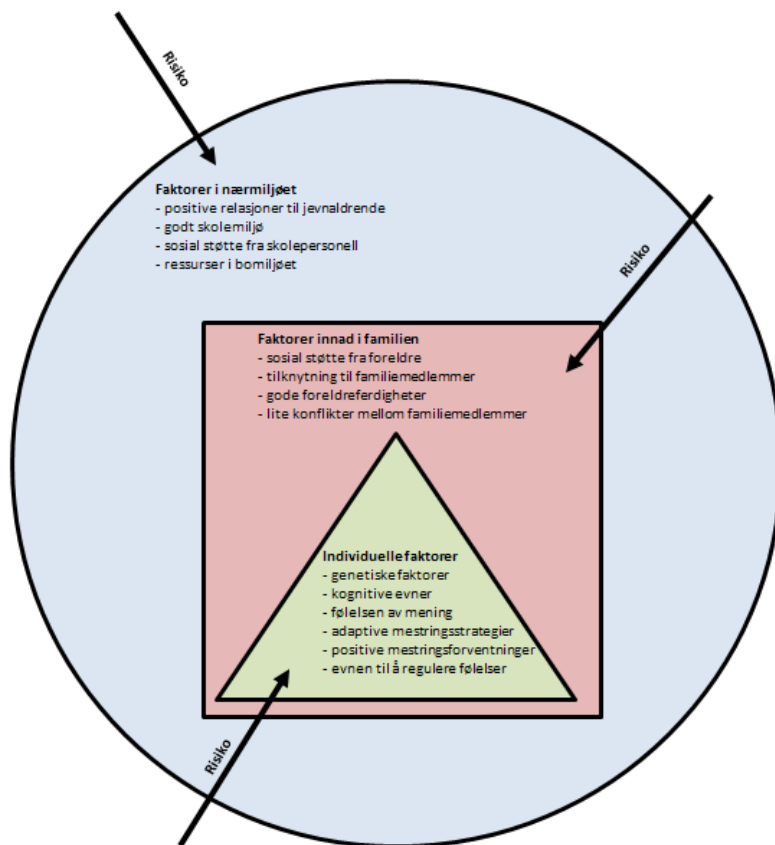
## 15.4 Psykisk helse og resiliens

Psykisk helse omhandler både positive og negative sider ved en persons psykologiske tilstand. Positive sider går på tilfredshet med livet, at den enkelte får realisert sine muligheter, og at den enkelte klarer å håndtere livets daglige stress. I tillegg, omhandler psykisk helse fravær og nærvær av mentale utfordringer som kan begrense tilfredshet, mulighetsrealisering og problemhåndtering i dagliglivet. De negative sidene kan gå ut over både læring og samvær med andre. Det er derfor vanlig å snakke om tre hovedaspekter av psykisk helse:

- a) trivsel og livskvalitet
- b) psykiske plager eller vansker
- c) psykiske sykdommer eller lidelser

*Resiliens* er et begrep som benyttes i forskning, og betyr kort sagt *beskyttelsesfaktorer*. Man kan også knytte resiliens til *opplevd relativ positiv tilpasning til tross for dårlige opplevelser*, eller til *psykologisk motstandskraft*. Kyrre Breivik utdyper at begrepet *beskyttelsefaktor*, i kunnskapsgrunnlagsrapporten, benyttes som «et generelt begrep som innbefatter alle faktorer som reduserer sannsynligheten for at barn som har opplevd risiko [les: mobbing], utvikler problemer» (side 76).

For at beskyttelsesfaktorene skal virke, må de ha en forholdsvis konsistent effekt når man opplever «utvikling av problemer på tvers av ulike krevende fysiologiske og psykologiske påvirkninger eller belastninger» (side 21). Slike påvirkninger/belastninger kaller *stressorer* i forskningen. Flere faktorer som kan ha innvirkning på hvordan man takler stressorer er blitt identifisert, og disse kan la seg påvirke utenfra og innenfra. Vi har laget følgende modell for å illustrere:

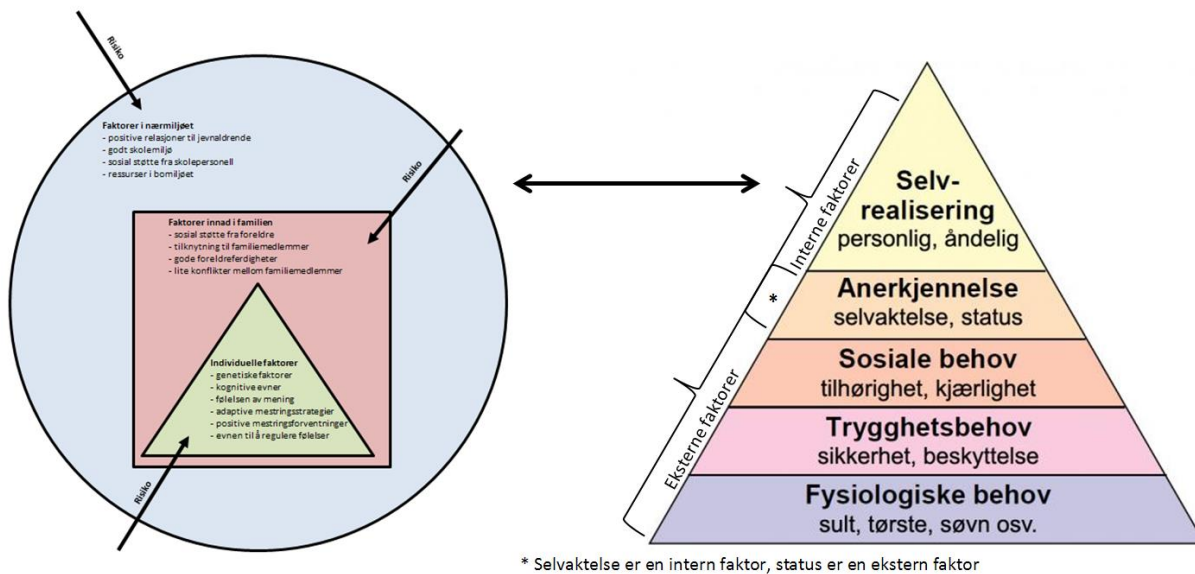


Faktorene her er som følger:

- individuelle faktorer: genetiske faktorer, kognitive evner, følelsen av mening, adaptive mestringsstrategier, positive mestringsforventninger, evner til å regulere følelser mv.
- faktorer innad i familien: sosial støtte fra foreldre, tilknytning til familiemedlemmer, gode foreldreferdigheter, lite konflikter mellom familiemedlemmer mv.
- faktorer i nærmiljøet: positive relasjoner til jevnaldrende, godt skolemiljø, sosial støtte fra skolepersonell, ressurser i bomiljøet mv.

At individet fremstår som en trekant i modellen over er ikke et tilfeldig valg. Som vi viser til innledningsvis, har psykisk helse følger for en persons selvrealisering. Selvrealisering er selve toppen av Maslows behovspyramide, og er et element av pyramiden som i Norge i dag, hvor mange av de andre behovene stort sett blir dekket gjennom velferdsordninger dersom man har vanskelig for å dekke behovet selv, kanskje er det helt sentrale for at man skal kunne oppleve seg selv som «et menneske blant mennesker».

De ulike faktorene og de individuelle behovene gjenspeiler seg også gjennom hva som for et individ kan sies å være henholdsvis interne og eksterne faktorer med hensyn til hvordan man får behovet dekket.



Det er blitt pekt på et sentralt paradoks i denne samfunnsutviklingen, som omhandler hvordan man skal utsondre «det perfekte»<sup>48</sup>, samtidig som at dette jaget etter perfeksjon «internaliserer problemer»; at det altså er en sammenheng mellom forventningene til selvrealisering og utvikling av psykiske problemer.

<sup>48</sup> Fenomenet utspiller seg både hos barn og unge gjennom fokus på normalitet, vellykkethet og karriereforventninger, men også gjennom sosiale medier hvor man selv står for sensuren og kan velge hvordan man ønsker å fremstå som et brudd med hvordan man opplever at man fremstår i den fysiske verdenen. I sistnevnte tilfelle, er fenomenet også registrert hos personer 40+. Digitale idealverdener kan føre til virkelighetsflukt, isolering og psykiske problemer. På den andre siden, kan det også medføre sosial kontakt med andre likesinnede på både godt og vondt; studier av spillere i såkalte Massive Multiplayer Online Role Playing Games (MMORPG), som f.eks. World of Warcraft, har vist at spillerne er mer sosiale enn hvordan spillerne blir omtalt i allmenheten, men det er også registrert nettstedet og -samfunn hvor barn og unge (og voksne) inngår selvmordspakter.

## 16 Vedlegg C: Rutine for håndtering av kapittel 9A-saker, ihht. handlingsplan for elevenes skolemiljø i grunnskolen.

	<b>Oppgave</b>	<b>Ansvar</b>	<b>Dokumentasjon</b>
<b>1.</b>	Rektor varsles	Rektor	Aktivitetsplan
<b>2.</b>	Undersøkelse og observasjon	Rektor og kontaktlærer	Aktivitetsplan
<b>3.</b>	Samtaler med eleven som opplever å bli krenket	Rektor og kontaktlærer	Referat
<b>4.</b>	Samtaler med foreldre til eleven som opplever å bli krenket	Rektor og kontaktlærer	Referat
<b>5.</b>	Samtale med eleven(e) som krenker	Rektor og kontaktlærer	Referat
<b>6.</b>	Samtale med foreldre til den/de som krenker	Rektor og kontaktlærer	Referat
<b>7.</b>	Rektors vurdering etter at informasjon er innhentet	Rektor og kontaktlærer	Risk manager (avviksmelding dersom brudd på § 9A-2)
<b>8.</b>	Rektors vurdering etter at informasjon er innhentet	Rektor og kontaktlærer	Risk manager (avviksmelding dersom brudd på §9A-4)
<b>9.</b>	Aktivitetsplan over tiltak	Rektor	Aktivitetsplan
<b>10.</b>	Sanksjoner	Rektor v/ skolebytte: skolefaglig ansvarlig i kommunen	Referat/enkeltvedtak
<b>11.</b>	Oppfølging	Rektor og kontaktlærer	Referat og aktivitetsplan
<b>12.</b>	Dersom krenkende atferd ikke opphører	Rektor	Referat og aktivitetsplan