



Våler kommune

Sentralgården
Vålgutua 251
2436 VÅLER I SOLØR

	Vår dato	Vår referanse
	02.05.2016	2015/6154
Saksbehandler, innvalgstelefon	Arkivnr.	Deres referanse
Anne Klafstad, 62 55 14 27	632.1	

Oversendelse av endelig tilsynsrapport- tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, Våler kommune - Vålbyen skole

Fylkesmannen viser til brev av 16.09.2015 med varsel om nasjonalt tilsyn med tema elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, jf. opplæringsloven kap. 9a. Vi viser videre til intervju og samtaler gjennomført 22.10.2015, samt til sluttmøtet, som ble gjennomført 12.04.2016.

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og som følge av det som fremgår av kapitlene 3.1 – 3.3 i endelig tilsynsrapport, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

Forebyggende arbeid og internkontroll - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd

Våler kommune skal sørge for at Vålbyen skole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- 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.
- Utarbeider et internkontrollsystem som dekker alle bestemmelsene i kap. 9a, og som inneholder system for oppfølging av rutinene, jf. Opplæringsloven § 9a-4.
- Utarbeider rutiner for å evaluere og vedlikeholde planene og rutinene for det forebyggende arbeidet, jf. Opplæringsloven § 9a-4.
- Utarbeider tydelige mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf. Opplæringsloven § 9a-4.

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon Statens hus:	Telefaks:	Org.nr.: 974 761 645
Postboks 4034	Parkgt 36			
2306 Hamar	2317 Hamar	Sentralbord: 62 55 10 00	62 55 10 31	Banknr. 7694.05.01675

- e) Innarbeider begrepet krenkende atferd i sine planer og rutiner og sikrer felles forståelse blant alle ansatte.

Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre ledd og tredje ledd

Våler kommune skal sørge for at de ansatte ved Vålbyen skole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- a) Har et system som sikrer felles forståelse og handling blant alle ansatte, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- b) Har skriftlig rutine for hvordan krenkelser fra ansatt skal håndteres, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd .
- c) Utarbeider skriftlig rutine for å fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven når det iverksettes tiltak som er av inngripende karakter etter at skolen har tilegnet seg kunnskap, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- d) Fatter enkeltvedtak ved iverksetting av tiltak av inngripende karakter etter reglene i forvaltningsloven, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.

Våler kommune skal sikre at Vålbyen skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven, og må i denne sammenheng se til at Vålbyen skole:

- a) Utarbeider rutiner for enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven, jf. opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.
- b) Fatter enkeltvedtak ved henstillinger etter reglene i forvaltningsloven, jf. Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd.
- c) Sørge for at de ansatte blir gjort kjent med plikten til å informere foreldre og elever om retten til å få enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

Brukermedvirkning - §§ 9a-5 og 9a-6, samt kap. 11

Våler kommune skal sørge for at Vålbyen skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- a) Oppretter skolemiljøutvalg etter lovkravene, jf. opplæringsloven § 11-1a.
- b) Avholder jevnlig møter i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, jf. opplæringsloven § 11-1 og § 11-1a.
- c) Sikrer at alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. opplæringsloven § 9a-5.

- d) 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.

Fylkesmannen ber om skriftlig tilbakemelding innen 01.12.2016 om retting av påleggene.

Med hilsen

Anne Cathrine Holth e.f.
utdanningsdirektør

Anne Klafstad
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

Kopi til: Vålbyen skole

Vedlegg: Tilsynsrapport Vålbyen skole



FYLKESMANNEN I HEDMARK
Oppvekst- og utdanningsavdelingen

Våler kommune

Sentralgården

Vålgutua 251

2436 VÅLER I SOLØR

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Våler kommune – Vålbyen skole

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	3
2 Om tilsynet med Våler kommune – Vålbyen skole.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	3
2.2 Tema for tilsynet.....	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2.4 Om tilsynsrapporten	5
3. Det forebyggende arbeidet	5
3.1 Rettslig krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	5
3.2.1 Dokumentasjon fra skoleeier.....	5
3.2.2 Dokumentasjon skolenivå.....	6
3.2.3 Nærmere om enkelte områder det er ført tilsyn med.....	7
3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	10
4. Det individuelt rettede arbeidet	10
4.1 Rettslig krav	11
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
4.2.1 Handlingsplikten etter § 9a-3, andre ledd	11
4.2.2 Vedtaksplikten etter § 9a-3, tredje ledd	12
4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	13
5 Brukermedvirkning	13
5.1 Rettslige krav	13
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	13
5.3 Fylkesmannens vurdering	15
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	16
6. Frist for retting av lovbrudd	16
7. Kommunens frist til å rette	18
Vedlegg 1 Rettslige krav.....	19
1 Det forebyggende arbeidet	19
2 Det individuelt rettede arbeidet	20
3 Brukermedvirkning	23
Vedlegg 2: Dokumentasjon.....	24
Vedlegg 3: Oversikt over de som er intervjuet	25

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden september 2015 til april 2016 gjennomført tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø ved Vålbyen skole i Våler kommune.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01. desember 2016.

Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Hedmark vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d.

2 Om tilsynet med Våler kommune – Vålbyen skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarhet og effektivitet.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Hovedbestemmelsen for tilsynet er § 9a-1 og de andre reglene som kontrolleres må sees i sammenheng med denne.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet er delt inn i tre hovedkategorier:

1. det forebyggende arbeidet ved skolen - § 9a-4, jf § 9a-3 første ledd
2. det individuelt rettede arbeidet ved skolen - § 9a-3 andre og tredje ledd
3. brukervedvirkning (skolens plikt til samhandling og involvering med ulike råd og utvalg) - §§ 9a-5 og 9a-6 og deler av kapittel 11.

Opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system og § 9a- 4 om internkontroll

Det er ikke ført særskilt tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd i dette tilsynet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav. I tidligere tilsyn har det vært stort fokus på internkontrollsystemet til kommunene. I dette tilsynet er det internkontrollen vedrørende elevenes psykososiale miljø ved den enkelte skole som er kontrollert. Kravet til internkontroll i forbindelse med dette er særskilt regulert i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd.

Kommunens ansvar:

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler.

Oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for et godt skolemiljø.

Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Formålet med tilsynet:

Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokus mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene og skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd. Gjennom kontroll med om skolene følger lovkravene på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp.

Et godt skolemiljø er en viktig innsatsfaktor for en god skole og for realisering av formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1. Mangler ved skolemiljøet kan føre til mistriivsel blant elevene, og det vil kunne ha direkte betydning for læringsutbytte.

Det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold og er en positiv eller negativ følge av samhandling og kommunikasjon mellom alle de som er på skolen. Et godt psykososialt miljø er grunnleggende for at den enkelte eleven skal kunne utvikle seg positivt. Skolen er en av de mest sentrale arenaer i barn og ungdommers liv. Skolen er stedet for læring og utvikling, men uten en grunnleggende følelse av trygghet, tilhørighet og inkludering hos den enkelte elev, vil ikke læring få det riktige fokus.

De overordnede formål med dette tilsynet er:

- å sikre at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt og forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø
- å sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at de tilsatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende atferd som de får kunnskap eller mistanke om
- å sikre at skoleeiere og skoleledere sørger for at elever, foreldre, råd og utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet

Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Våler kommune ble åpnet gjennom brev sendt 16.09.2015. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju. Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon fra Våler kommune og Vålbyen skole. Se vedlegg 2 for oversikt over mottatt dokumentasjon.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 22.10.2015. Se vedlegg 3 for oversikt over personer/grupper det har vært gjennomført intervjuer/samtaler med.

2.4 Om tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av ulovlige forhold avdekket under tilsyn, jf. Kommuneloven § 60d.

Frist for retting 01.12.2016.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et evt. pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påkages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. Forvaltningsloven kapittel VI.

3. Det forebyggende arbeidet

For å oppnå et godt psykososialt miljø er det en nødvendig forutsetning at det blir utført et forebyggende arbeid som skal forhindre uønsket/krenkende atferd. Dette innebærer at skoleledelsen må ha en "føre – var" holdning til eventuelle situasjoner og utfordringer som kan oppstå i skolehverdagen, og som kan ha negativ innvirkning på elevenes skolemiljø.

3.1 Rettslig krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med det forebyggende arbeidet ved skolen finnes i opplæringsloven § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd. Skoleledelsen og skoleeier skal arbeide forebyggende for å forhindre at uønsket atferd oppstår. Det forebyggende arbeidet skal være aktivt, systematisk og kontinuerlig.

Reglene presiserer plikten skolen har til å sikre at elevenes rett etter § 9a-1 blir oppfylt. Det er informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet / åpningsmøtet 22.10.15. De rettslige kravene fremgår ellers av instruks for tilsynet og de er omtalt i vedlegg 1 til denne rapporten. Det vises også til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om elevenes rett til et godt psykososialt miljø, Udir- 2-2010.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

3.2.1 Dokumentasjon fra skoleeier

Tilsynet er ikke primært rettet mot skoleeier. Fylkesmannen vil likevel innledningsvis redegjøre for relevant dokumentasjon vi har mottatt på dette området for å se hvordan skoleeier sikrer kravene i opplæringsloven kap. 9a.

Vi har bedt om, men ikke mottatt redegjørelse fra skoleeier i dette tilsynet.

Våler kommune har utarbeidet *forskrift om ordensreglement*. I tillegg til reglementet kan den enkelte skole utarbeide sine egne regler.

Det ble i 2012 vedtatt en felles «Handlingsplan mot mobbing» som inneholder konkrete tiltak og handlingsrekker dersom mobbing forekommer. Denne planen inneholder også et kapittel om forebyggende arbeid på klassenivå. Planen er en tiltaksplan mot mobbing, og omhandler ikke annen krenkende atferd.

Våler kommune har utarbeidet *internt notat - melding om forhold til opplæringsloven § 9a-3*. Rutinen omhandler avklaring ift. om henvendelsen er en henstilling, og at det ved klage må fattes vedtak.

Vi har fått tilsendt mal til enkeltvedtak fra utdanningsdirektoratet. Det ble opplyst i intervju at kommunen skal utarbeide en egen mal som skal bygge på denne.

Det er faste møtefora mellom skoleeier og skoleledelse. Det gjennomføres årlig dialogmøter med alle skolene, og det er et politisk vedtak fra kommunestyrets behandling av tilstandsrapporten som sier at det skal være årlige dialogdager mellom KO-utvalget og skolenes ledelse.

Våler kommune har utarbeidet *Vålerskolens veileder for samarbeidet mellom hjem og skole*. Veilederen omhandler bl.a. gjensidige forventninger, informasjon og kommunikasjon og årshjul. Årshjulet viser aktiviteter som omhandler skole- hjem samarbeidet som skal finne sted i løpet av et skoleår, bl.a kursing og valg av klassekontakter, konstituering, årsmøte i KFU, årsmøte i FAU, og møter i samarbeidsutvalget. Det står i denne veilederen at hver enkelt skole kan legge til flere aktiviteter.

Blant de tilsendte dokumentene var også «Plan for psykososialt miljø». Denne planen har ikke vært oppe til behandling noe sted i organisasjonen og var heller ikke kjent av de ansatte. Ved henvendelse til skolefaglig rådgiver ble det sagt at dette var et dokument fra en annen kommune som sammen med tilsvarende dokumentasjon skulle danne grunnlaget for en prosess med det formål å utvikle en egen plan for Våler kommune. Vi har derfor valgt å legge dette dokumentet til side i våre videre vurderinger i tilsynet.

Gjennom intervju og samtaler fikk vi inntrykk av at kommunens kvalitetssystem, «i-kvalitet» og dokumentene som lå der, ikke var kjent av alle som ble intervjuet.

Det framkom i intervju at ikke alle ansatte kjente til skolens planer og rutiner. Skolen mangler system for å gjøre alle ansatte kjent med dette, og sikre at alle ansatte har felles forståelse.

3.2.2 Dokumentasjon skolenivå

3.2.2.1 Skolens planer og rutiner ift det forebyggende arbeidet

Skolen følger kommunens *handlingsplan ved mobbing eller mistanke om mobbing*, Våler kommune, se beskrivelse ovenfor.

Vålbyen skole har utarbeidet *rutine for utviklingssamtale for 1. 7. trinn*. Rutinen inneholder innkallingsskjema, mal for utviklingssamtalen 5.7. trinn, mal for utviklingssamtalen 1.-4. trinn, forberedelsesark til utviklingssamtale 1.- 7. trinn og bekreftelse på gjennomført utviklingssamtale. Skjemaene inneholder spørsmål om trivsel, orden og oppførsel. Disse skjemaene er utarbeidet i forbindelse med det interkommunale utviklingsprosjektet «Læringslyst».

Det er utarbeidet *inspeksjonsplan* for inneværende skoleår. Skolen har ikke utarbeidet en rutine for inspeksjon utover dette.

I *Vålbyen skoles verdiplattform* er det listet opp ulike tiltak som også omhandler læringsmiljø. I *Vålbyen skoles visjon* er det listet opp punkter som omhandler læringssyn, elevsyn, foreldresyn og kollegasyn.

Vålbyen skole følger kommunens *forskrift om ordensreglement* og har i tillegg utarbeidet sine egne ordensregler, - *Ordensregler for Vålbyen skole*.

Skolen deltok tidligere i trivselslederprogrammet, men det framkom i intervju og samtaler at det ikke var noen aktivitet på skolen rundt dette programmet nå. Det framkom heller ikke i noen av intervjuene at skolen anvendte en omforent metodikk eller program, antimobbeprogram eller liknende, som verktøy i det forebyggende arbeidet.

3.2.2.2 Skolens internkontrollsystem:

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at Vålbyen skole har et system som fører kontroll med at kravene i opplæringsloven oppfylles og etterleves. Det framkom heller ikke i intervju/samtaler at skolen hadde et skriftlig internkontrollsystem som var kjent for de ansatte og som ble evaluert og revidert jevnlig.

Skolen kan ikke dokumentere at planene og rutinene som er utarbeidet blir evaluert, slik at disse til enhver tid er oppdatert på skolens praktiske utfordringer. Det synes som om evaluering og oppfølging er læreravhengig og ikke systemavhengig.

Det er Fylkesmannens vurdering at Vålbyen skole følger kommunens *handlingsplan ved mobbing eller mistanke om mobbing*. Vålbyen skole har ikke egne planer og rutiner som viser konkrete tiltak, aktiviteter og ansvarlig utover dette. Planene og rutinene oppfyller ikke opplæringslovens bestemmelser i forhold til det psykososiale miljøet når det gjelder skolens forebyggende arbeid, det individrettede arbeidet og brukervedvirkningen.

De dokumentene skolen har utarbeidet, inneholder ikke skriftlige rutiner for internkontroll som synliggjør hvordan de vil oppfylle opplæringslovens bestemmelser i forhold til det psykososiale miljøet. Det er ikke utarbeidet en plan som viser rutiner for jevnlig å vurdere, bearbeide, revidere, evaluere og følge opp arbeidet med elevenes skolemiljø.

3.2.3 Nærmere om enkelte områder det er ført tilsyn med

3.2.3.1 Kartlegging av elevenes psykososiale miljø

Vålbyen skole kartlegger den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet gjennom egne spørreundersøkelser om skolemiljøet, elevundersøkelsen på 7. trinn, brukerundersøkelsene, elev- og utviklingssamtaler, ved observasjon av elever og inspeksjon i friminutt.

Skolen gjennomfører en egen spørreundersøkelse om elevenes læringsmiljø for 1. til 6. trinn, og utdanningsdirektoratet sin elevundersøkelse for 7. trinn. Det ble opplyst i intervju at fra dette skoleåret skal den sentrale elevundersøkelsen gjennomføres på 5. – 7. trinn. Det ble opplyst i intervju at resultatene evalueres lokalt, tas opp med lærerne, på foreldremøter og rapporteres til kommunenivået som grunnlag for tilstandsrapporten. Referat fra råd og utvalg viser at brukerundersøkelsene ikke tas opp årlig. Det ble opplyst i intervju/samtaler at skolen kunne vært mer systematisk i dette arbeidet, systemet i dag er personavhengig.

Skolen har utarbeidet en inspeksjonsplan, men har ikke inspeksjonsrutiner som viser hvordan ansvaret for inspeksjon er fordelt mellom lærere og assistenter. Lærerne har fast inspeksjon en til to friminutt i uka. Resten av inspeksjonen foretas av assistenter. Det er inspeksjon i alle friminutt. SFO-ansatte følger de yngste på bussen og står for tilsyn ute etter skoletid.

Kontaktlærer gjennomfører to utviklingssamtaler årlig. Ikke alle trinn har hatt elevsamtaler forrige skoleår. Det psykososiale miljøet er tema i samtalene. Det er utviklet egne skjemaer og rutine for utviklingssamtaler, men ikke for elevsamtalen.

Vålbyen skole har helsesøster en dag per uke. Hun er til stede på enkelte planleggingsdager og foreldremøter, og hun har samtaler med enkeltelever ved behov. Det ble sagt i intervju/samtaler at tema som mobbing kan tas opp med henne. Det framkom ikke i intervju og samtaler at hun deltar på tverrfaglig møter der dette er tema.

Skolens ledelse er involvert i skolemiljøarbeidet. Det ble sagt i intervju/samtaler at rektor har en åpen dør og er lydhør. Ledelsen har jevnlig møter med de ansatte og er også i noen grad ute i klasserommene og observerer undervisning. Ikke alle ansatte ved skolen deltar i fellesmøter, og skolen mangler et system for å gjøre skolens planer og rutiner kjent for alle.

Det framkom ikke i intervju/samtaler hvordan resultatene fra kartlegginger analyseres/bearbeides, og om det settes mål og tiltak på forbedringsområder ut fra dette. Det er ikke noe system som viser at råd og utvalg skal involveres.

Vålbyen skole har tidligere gjennomført ståstedsanalysen.

Det er Fylkesmannens vurdering at Vålbyen skole kartlegger den enkelte elevs trivsel på skolen, men mangler et skriftlig system for når det skal kartlegges og hvordan resultatene fra kartleggingene/vurderingene skal følges opp og brukes innad i skolen. Skolen mangler et skriftlig system for å informere råd og utvalg om resultatene fra kartleggingene.

De tiltak skolen har for å overvåke skolemiljøet er ikke skriftliggjort. Hvordan de ansatte tilegner seg kunnskap om hvordan den enkelte elev opplever skolemiljøet kan synes personavhengig.

Det gjennomføres ikke elevsamtaler på alle trinn årlig. Skolen mangler et system som sikrer at elev- og foreldresamtaler gjennomføres på alle trinn årlig og at alle ansatte følger samme rutine.

Skolen har inspeksjonsplan men mangler rutinebeskrivelse for inspeksjon.

Ikke alle skolens ansatte deltar i fellesmøter. Skolen mangler et system som sikrer felles forståelse og handling blant alle ansatte.

3.2.3.2 Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet

I forbindelse med Læringslyst er det utviklet noen dokumenter i forhold læringssyn, elevsyn, foreldresyn, kollegasyn og enkelte målsettinger for elevenes læringsmiljø, men dette arbeidet er, slik det er gitt uttrykk for i intervju og samtaler, ikke helt slutført. Handlingsplanen mot mobbing inneholder mål i forhold til mobbing.

Det framkommer for øvrig ikke i dokumentasjonen at Vålbyen skole har satt seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet som er førende for skolens arbeid og som er sett i sammenheng med kravene i lovverket. Dette var heller ikke kjent for de vi intervjuet/hadde samtaler med.

Fylkesmannens vurdering er at Vålbyen skole mangler tydelige mål med strategier for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet som er førende for skolens arbeid. Skolens mål bør sees i sammenheng med kravene i lovverket og synliggjøres i skolens planer/rutiner. Målene må gjøres kjent i alle ledd. Planer må inneholde aktuelle tiltak/virkemidler som iverksettes for å nå målene.

3.2.3.3 Felles forståelse

I skolens *handlingsplan ved mobbing eller mistanke om mobbing*, Våler kommune er begrepet mobbing definert og skriftlig nedfelt. Begrepet «krenkende adferd» er ikke definert i dokumentasjonen.

Dokumentasjon og intervju viser at skolen er opptatt av at elevene skal ha et godt psykososialt miljø. Det jobbes aktivt for å skape et godt miljø blant elevene, blant annet gjennom klassemøter. Enkeltepisoder som oppstår forsøkes løst så raskt som mulig. I enkelte klasser er PP-tjenesten blitt koblet på for å hjelpe til med tiltak for å bedre læringsmiljøet.

Atferd er et tema som tas opp ved enkelthenvendelser, men det framkom ikke i intervju og samtaler at skolen har hatt en felles prosess blant sine ansatte for å definere eller skriftliggjøre hva skolen anser som krenkende atferd.

Skolen har ingen planer, rutiner eller system for hvordan ansatte, elever, foreldre og råd og utvalg skal kunne få kunnskap og informasjon om hva skolen anser som krenkende atferd. Eksempelvis inneholder ikke skolens ordensreglement definisjonen på krenkende atferd.

Fylkesmannens vurdering er at begrepet krenkende atferd ikke er godt nok kjent av dem vi hadde samtaler/intervjuer med.

Det framkom ikke i dokumentasjon at skolen har en plan som beskriver hvordan ansatte, elever, foreldre, råd og utvalg skal gjøres kjent med hva skolen anser som krenkende atferd og hvordan informasjon/kunnskap om opplæringslovens kap. 9a skal gis.

3.2.3.4 Regler ved skolen

Våler kommune har utarbeidet *Forskrifter om ordensreglement for grunnskolen i Våler kommune*. Vålbyen skole har utarbeidet eget ordensreglement, og klassene har egne klasseregler.

Intervju/samtaler viser at skolens ordensreglement er kjent, men skolen har ikke plan/rutine som sikrer at dette og kommunens forskrift om ordensreglement gjøres kjent i alle ledd.

Dokumentasjon viser at begrepet krenkende atferd ikke er definert og nedfelt i kommunens ordensreglement eller i skolens ordensregler.

Det framkom i intervju og samtaler at skolens egne regler er utarbeidet av skolens lærere og ledelse. Det ble sagt i intervju/samtaler at det skal gjennomgås med elevene og foreldrene hver høst (lærers ansvar), men det var ikke et entydig svar på om dette ble gjort.

Vi har ikke mottatt rutine/plan som viser at skolens råd og utvalg deltar i utarbeidelse og revidering av skolens og kommunens ordensreglement.

Fylkesmannens vurdering er at Vålbyen skole mangler et skriftlig system som sikrer at reglene ved skolen er kjent i alle ledd, og at råd og utvalg deltar i utarbeidelse og evaluering. *Forskrift for ordensreglement for grunnskolen i Våler* har ikke noen klar definisjon av krenkende atferd.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Vålbyen skole har flere aktiviteter og tiltak i forhold til det psykososiale skolemiljøet.

Våler kommune mangler en helhetlig plan for det forebyggende skolemiljøarbeidet og skriftlige rutiner for internkontroll som viser hvordan de vil oppfylle opplæringslovens bestemmelser ift. det psykososiale miljøet, jf opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

Vålbyen skole kartlegger det psykososiale miljøet på skolen, men mangler et system for når det skal kartlegges og hvordan resultatene fra kartleggingene/vurderingene skal bearbeides og følges opp videre. Skolens tiltak for å overvåke skolemiljøet er ikke skriftliggjort, og det kan synes personavhengig hvordan de ansatte tilegner seg kunnskap om den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet, jf. opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd.

Begrepet krenkende atferd er ikke godt nok kjent, og skolen kan ikke dokumentere hvordan ansatte, elever, foreldre, råd og utvalg gjøres kjent med hva skolen anser som krenkende atferd. *Forskrift for ordensreglement for grunnskolen i Våler* har ikke noen klar definisjon av krenkende atferd.

Vålbyen skole mangler tydelige mål med strategier for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet som er førende for skolens arbeid, jf. opplæringsloven §§ 9a-4.

Skolen mangler et skriftlig system som sikrer at reglene ved skolen er kjent i alle ledd, og at råd og utvalg deltar i utarbeidelse og evaluering, jf. jf opplæringsloven §§ 9a-4, 9a-3 første ledd og 9a-6.

4. Det individuelt rettede arbeidet

Det forebyggende arbeidet må sees i sammenheng med det individuelt rettede arbeidet ved skolen. Det er viktig for oppfyllelsen av kravet i opplæringsloven at de forebyggende tiltakene som blir planlagt, også etterleves i praksis.

4.1 Rettslig krav

Skoleeier, skolene skoleledelsen og alle de ansatte plikter å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven. Reglene presiserer at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer å gjøre undersøkelser, plikt til å varsle skoleledelsen og plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig. Videre er skolen pålagt å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Når det gjelder retten til vedtak etter § 9a-3 2. ledd, så er det ingen uttrykkelig vedtaksplikt i opplæringsloven, altså i de tilfeller skolen selv fatter mistanke eller får kunnskap om krenkende ord eller handlinger. Her er lovforståelsen imidlertid slik at det er et implisitt krav om enkeltvedtak dersom skolen, for å løse saken, iverksettes tiltak som er av inngripende karakter og bestemmende for elevens rettigheter og plikter etter opplæringsloven § 9a-3 2. ledd.

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet. Det er også informert nærmere om de rettslige kravene og hva de innebærer på formøtet/åpningsmøtet.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

4.2.1 Handlingsplikten etter § 9a-3, andre ledd

Vi har fått oversendt *Handlingsplan ved mobbing*, sist revidert 31.7.2012. Den inneholder en handlingsplan A som beskriver en handlingsrekke ved mistanke om mobbing og en handlingsplan B som beskriver en handlingsrekke ved en dokumentert mobbesituasjon.

I handlingsplan A står det også at *skolens ledelse/rektor skal tidlig underrettes om at det er mistanke om mobbing*.

I intervju og samtaler fikk vi bekreftet at dokumentet var delvis kjent blant de ansatte, men framsto ikke som et aktivt verktøy. Planen brukes når mobbing oppstår.

Tilsynet har fått tilsendt «*Internt notat – Melding i forhold til Opplæringslovens § 9a-3: Det psykososiale miljøet*». Notatet referer til handlingsplikten etter andre ledd, men tiltakene som står nevnt i notatet, omhandler mer forhold som vil være gjeldende etter tredje ledd – henstillinger.

Begrepet handlingsplikt er i ulik grad kjent blant de ansatte, men intervju og samtaler viser at de ansatte griper inn overfor krenkede atferd når de har mistanke eller kunnskap, og saker følges opp. Det er ingen faste rutiner for varsling til skoleledelsen, men i samtaler og intervju ble det uttalt at de ansatte varsler videre til rektor, som oftest behandler saken videre.

Samtaler viser at både elever og foreldre er trygge på at lærerne griper inn hvis noe skulle oppstå. Skolens ledelse og de ansatte har ikke drøftet og vurdert felles forståelse for når det skal gripes inn.

Dokumentasjon viser at skolen ikke har fattet vedtak etter 9a-3 2. ledd.

Fylkesmannens vurdering:

Det er Fylkesmannens vurdering at de ansatte ved Vålbyen skole undersøker, varsler og griper inn overfor krenkende atferd når de har mistanke eller kunnskap.

Skolen mangler en plan/rutine for handlingsplikten som gjelder annen krenkende atferd enn mobbing. Skolen har ikke skriftlige rutiner for å gjøre handlingsplikten etter 9a-3 2. ledd kjent blant alle ansatte.

Skolens ledelse og ansatte har ikke drøftet en felles forståelse for begrepet krenkende atferd eller terskel for når det skal gripes inn. I intervju blir det vist til handlingsplan mot mobbing, men det er Fylkesmannens vurdering at rutinene i planen virker lite kjent.

Skolens ansatte har en felles forståelse for hvem som skal varsles og hvem som skal behandle saker om krenkende atferd. Skolen mangler skriftlig rutine for når det skal varsles og hvordan varsling skal følges opp.

Vålbyen skole mangler plan/rutine for når ansatt krenker elev.

Skolen har ikke en rutine for å fatte vedtak etter 9a-3 andre ledd.

Dokumentasjon og intervju/samtaler viser at skolen ikke har rutine for klagebehandling når det ikke fattes enkeltvedtak.

4.2.2 Vedtaksplikten etter § 9a-3, tredje ledd

I *Handlingsplan ved mobbing* står det ikke noe om rektors plikt til å fatte enkeltvedtak ved henstilling fra elever eller foresatte eller ved tiltak av inngripende karakter.

Det er utarbeidet en mal for henstillinger, jf. «*Internt notat – Melding i forhold til Opplæringslovens § 9a-3: Det psykososiale miljøet*», som også er omtalt under pkt.

4.2.1. I notatet står det vist til opplæringsloven § 9a-3 *Det psykososiale miljøet*, og inneholder to punkter som omhandler saksgangen:

1. avklaring av om elever eller foreldre kommer med en henstilling eller en henvendelse
2. henstilling krever et vedtak.

Punkt 2 i notatet noe uklart formulert.

Det ble opplyst i intervju at det ikke har vært tradisjon ved skolen å fatte enkeltvedtak i denne type saker.

Fylkesmannens vurdering:

De ansatte ved Vålbyen skole tar opp henstillinger med de andre voksne i klassen og tar kontakt med ledelsen. Det er imidlertid Fylkesmannens vurdering at de rutinene som blir gjennomført, ikke er nedfelt i skolens planer eller rutinebeskrivelser. Det er ikke innført et system for å fatte enkeltvedtak ved henstillinger til skolen.

Vålbyen skole mangler videre et innarbeidet system for å informere om retten til vedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd til elever, foresatte, råd og utvalg.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

De ansatte ved Vålbyen skole undersøker, varsler og griper inn overfor krenkende atferd når de har mistanke eller kunnskap. Aktuelle saker blir videreformidlet til rektor.

Skolen mangler en plan/rutine for handlingsplikten jf. oppl.l.§ 9a-3 2. ledd. Herunder terskel for når det skal gripes inn, rutiner for varsling, rutine for når ansatt krenker elev og rutiner for å sikre felles forståelse blant alle ansatte.

Vålbyen skole har ikke en rutine for å fatte vedtak etter 9a-3 andre og tredje ledd. Det mangler rutiner for klagebehandling når det ikke fattes enkeltvedtak. Det mangler et system for å informere om retten til vedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd til elever, foresatte, råd og utvalg.

5 Brukermedvirkning

Opplæringsloven inneholder krav om at elevene og foreldrene skal gis mulighet til å involvere og engasjere seg i arbeidet for et godt psykososialt miljø ved skolen. Et av virkemidlene fra lovgiver for å sikre brukermedvirkning har vært å stille krav til opprettelse av diverse råd og utvalg, og å gi disse rådene og utvalgene muligheten til å uttale seg før endelig avgjørelse blir tatt.

Brukermedvirkning er ikke en statisk tilstand som kan oppnås en gang for alle i skolen. Det er tvert imot noe det må arbeides kontinuerlig med. Tilhørighet i et sosialt og faglig fellesskap gjennom verdier og virkemiddel som verdsettelse, aktiv deltaking og medvirkning, er noe som må gjennomføres kontinuerlig i hverdagen.

Det er "skolen" som skal sørge for at elevene blir engasjert i skolemiljøarbeidet. Skolen i denne sammenheng vil si skoleledelsen, men det er skoleeier som blir ansvarliggjort dersom ikke det er tilrettelagt for at elevene eller deres foreldre blir involvert og engasjert i skolemiljøarbeidet.

5.1 Rettslige krav

§ 9a-5 fastslår at elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både i planleggingen og i gjennomføringen av det. Ellers er det gitt regler for ulike organer for brukermedvirkning både i § 9a-6 og i kapittel 11. Det fremgår bl.a at rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og gis en reell mulighet til å uttale seg. Rutiner for å sikre informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollen ved skolen etter § 9a-4.

Se for øvrig vedlegg 1 til denne rapporten for mer om de rettslige kravene under dette temaet.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

5.2.1 Elevrådet:

Dokumentasjon og intervju viser at skolen har opprettet elevråd, og at elevrådet har en kontaktlærer til å bistå seg i arbeidet. Elevrådet består av elever fra 2. til 7. trinn. Elevrådet har møter 1-2 ganger pr. måned.

Vi har mottatt noen referater fra elevrådsmøter inneværende og forrige skoleår. Verken disse referatene eller samtaler og intervju viser at ordensreglementet, elevundersøkelsen eller andre dokumenter som omhandler skolens psykososiale miljø, har vært behandlet i elevrådet. Temaet mobbing ble diskutert på et av møtene dette skoleåret, og det ble sagt i intervju/samtaler at de diskuterer saker i elevrådet som går på hvordan elever har det.

Det er ikke dokumentert at elevrådet har utarbeidet møteplan gjennom året som viser faste saker som skal behandles og tidspunkt for møtene, herunder hvilke saker som omhandler skolemiljøet som lovverket krever skal tas opp i elevrådet. Samtale/intervju viste at representanter fra elevrådet ikke har deltatt i utarbeidelse og evaluering av skolens planer og rutiner.

Det er ikke dokumentert hvordan alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet.

Det framkommer ikke i dokumentasjon, intervju/samtaler hvordan elevrådet eller elevrepresentantene som sitter i skolemiljøutvalget har fått opplæring og informasjon om lovverket.

5.2.2 FAU:

Vålbyen skole har opprettet FAU. Medlemmer i FAU består av klassekontakter fra hver klasse (1.- 7. trinn) og velges på foreldremøter i de enkelte klasser hvert år. Det avholdes årsmøte i foreldrerådets arbeidsutvalg. Vi har ikke mottatt referat fra alle møter i FAU de to siste skoleår, og det er derfor uklart om FAU hadde jevnlig møter skoleåret 2014/2015. Inneværende år har det vært avholdt møter i FAU. Det ble sagt i intervju/samtale at det skal avholdes 2 møter i FAU pr. halvår og årsmøte årlig. Rektor deltar på møtene når han blir invitert.

Våler kommune har i sin *veileder for samarbeidet mellom hjem og skole* et årshjul som viser at det skal avholdes foreldremøte i september og mai med valg av nye klassekontakter. Utover dette har vi ikke mottatt rutine eller årshjul for FAU som bla. viser hvilke faste saker som omhandler skolemiljøet som skal behandles i FAU.

I referatene vi har mottatt har FAU fått informasjon om nasjonale prøver, elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og utviklingssamtalene. Skolen har imidlertid ingen skriftlig rutine som viser hvordan FAU skal bli involvert og orientert om skolemiljøarbeidet og få uttale seg om saker som angår skolemiljøet.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at FAU har hatt skolens planer og rutiner på dagsorden, men det ble sagt i intervju/samtaler at FAU fungerer som en høringsinstans.

Skolen har ingen skriftlig rutine som viser hvordan FAU skal bli involvert og orientert om skolemiljøarbeidet og få uttale seg om saker som angår skolemiljøet.

5.2.3 Samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg.

Det ble opplyst i intervju at samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget er samme organ.

Vi har mottatt referat fra 5 møter i samarbeidsutvalget skoleåret 2013-2014, ingen referater fra skoleåret 2014-2015, og ingen referater fra inneværende skoleår. Vi har fått opplyst at første møtet i samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg blir i desember.

Det sendes ikke egen innkalling og det utarbeides ikke egne referater for møtene i skolemiljøutvalget. Det er derfor vanskelig å se om det har vært avholdt egne møter i skolemiljøutvalget og hvilke saker som har blitt behandlet.

Ifølge referat fra møter i samarbeidsutvalget har det på noen av møtene møtt 10 representanter. Hvem disse representerer framkommer ikke av referatene. Det er opplyst pr. epost at samarbeidsutvalget består av rektor, to fra elevrådet, to fra FAU, politikere, en ansattrepresentant og to lærerrepresentanter.

Vålerskolens veileder for samarbeidet mellom hjem og skole inneholder et årshjul som viser at det skal avholdes møter i samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget i oktober måned og i mars måned, og at skolens resultater skal gjennomgås på møtet i mars måned. Utover dette er det ikke skriftliggjort hvilke saker som omhandler skolemiljøet som skal behandles i disse utvalgene. Dokumentasjon viser at saker som omhandler skolemiljøet har vært på dagsorden i samarbeidsutvalget, - som skolens arbeid mot mobbing, brukerundersøkelsen og resultater fra nasjonale prøver. Vi har ikke mottatt referater som viser at sakene som årshjulet sier skal behandles i SU/SMU, er behandlet der.

5.3 Fylkesmannens vurdering

Vålbyen skole har opprettet elevråd, samarbeidsutvalg og FAU.

Elevrådet og FAU er lovmessig sammensatt og fungerer. Om samarbeidsutvalget er lovmessig sammensatt er noe uklart. Rektor redegjør i en e-post for en korrekt sammensetting av samarbeidsutvalget, men referat fra noen av møtene viser at flere representanter enn loven tilsier har møtt.

Det framgår ikke av innkalling og referat at skolemiljøutvalg er opprettet og fungerer, jf. opplæringsloven § 11-1a. Rektor opplyser i e-post at skolemiljøutvalget har 9 representanter, 4 av disse er elever og foreldre. En slik sammensetning er ikke i tråd med lovens bestemmelser.

Det har ikke vært avholdt jevnlig møter i samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget skoleåret 2014-2015, og det har ikke vært avholdt møter hittil i år.

Vålbyen skole mangler en skriftlig rutine for brukermedvirkning som sikrer at brukerorganene deltar i drøfting, planlegging, gjennomføring og evaluering av miljøtiltak, og en rutine som sikrer at brukerorganene blir holdt orientert om alle saker som har vesentlig betydning for skolemiljøet, og at de får bruke retten til å uttale seg, jf. § 9a-6.

Elevrådet og elevrepresentantene som sitter i skolemiljøutvalget har ikke fått opplæring og informasjon om lovverket.

Vålbyen skole mangler rutine som viser hvordan alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. 9a-5.

Vålbyen skole mangler rutine som sikrer at brukermedvirkning i ulike råd og utvalg er innarbeidet i skolens internkontrollsystem, jf. Opplæringslovens § 9a-4.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Vålbyen skole har ikke opprettet skolemiljøutvalg i samsvar med opplæringslovens bestemmelser, jf. §11-1a. Det er uklart om samarbeidsutvalget tidligere skoleår har hatt riktig sammensetning.

Skolen har ikke hatt jevnlige møter i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, jf. Opplæringslovens §11-1a.

Det mangler rutiner som sikrer at brukermedvirkning i ulike råd og utvalg er innarbeidet i skolens internkontrollsystem, jf. Opplæringslovens § 9a-4.

Det er ikke sikret at alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. 9a-5.

Skolen har ikke en plan/rutine som sikrer at informasjonsplikten og uttaleretten etter § 9a-6 overholdes. Herunder at skolens råd og utvalg:

- er involvert i skolens arbeid med planer, rutiner, oppfølging, kontroll og evaluering med det psykososiale skolemiljøet.
- deltar i drøfting, planlegging, utarbeidelse, gjennomføring og evaluering av miljøtiltak.
- holdes orientert om alle saker som har vesentlig betydning for skolemiljøet, og får bruke retten til å uttale seg.

6. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Våler kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. desember 2016. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon som viser hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Forebyggende arbeid og internkontroll - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd

Våler kommune skal sørge for at Vålbyen skole arbeider aktivt, systematisk og kontinuerlig for å fremme et godt psykososialt miljø og forhindre at krenkende atferd oppstår. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- a) Utarbeider skriftlige planer og rutiner for det forebyggende arbeidet (herunder forebyggende, individrettet og brukervedvirkning) 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.

Skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre ledd og tredje ledd

Våler kommune skal sørge for at de ansatte ved Vålbyen skole håndterer krenkende atferd de har kunnskap/mistanke om. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- a) Har et system som sikrer felles forståelse og handling blant alle ansatte, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- b) Har skriftlig rutine for hvordan krenkelser fra ansatt skal håndteres, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- c) Utarbeider skriftlig rutine for å fatte enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven når det iverksettes tiltak som er av inngripende karakter etter at skolen har tilegnet seg kunnskap, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.
- d) Fatter enkeltvedtak ved iverksetting av tiltak av inngripende karakter etter reglene i forvaltningsloven, jf. Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd.

Våler kommune skal sikre at Vålbyen skole behandler henstillinger om tiltak ved å fatte enkeltvedtak etter reglene om dette i forvaltningsloven, og må i denne sammenheng se til at Vålbyen skole:

- a) Utarbeider rutiner for enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven, jf. opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.
- b) Fatter enkeltvedtak ved henstillinger etter reglene i forvaltningsloven, jf. Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd.

- c) Sørge for at de ansatte blir gjort kjent med plikten til å informere foreldre og elever om retten til å få enkeltvedtak etter opplæringslovens § 9a-3 tredje ledd.

Brukermedvirkning - §§ 9a-5 og 9a-6, samt kap. 11

Våler kommune skal sørge for at Vålbyen skole involverer og engasjerer elever og foreldre i skolemiljøarbeidet. Våler kommune må i denne forbindelse se til at Vålbyen skole:

- a) Oppretter skolemiljøutvalg etter lovkravene, jf. opplæringsloven § 11-1a.
- b) Avholder jevnlig møter i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, jf. opplæringsloven § 11-1 og § 11-1a.
- c) Sikrer at alle elevene på alle klassetrinn engasjeres i det systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. opplæringsloven § 9a-5.
- d) 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.

7. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 6 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 1. desember 2016.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Vedlegg 1 Rettslige krav

1 Det forebyggende arbeidet

Opplæringsloven § 9a-4, Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll)

Skolen skal drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.

Opplæringsloven § 9a-3 første ledd, Det psykososiale miljøet

Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

Det systematiske skolemiljøarbeidet skal sikre at elevenes rett blir oppfylt ved at skolen arbeider kontinuerlig og systematisk for et godt skolemiljø. Det avgjørende er at skolemiljøarbeidet er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø, og at brudd på retten til et godt miljø blir oppdaget og håndtert på en effektiv måte.

Formålet med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og håndtert tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevens opplevelse av det psykososiale miljøet.

En nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen overfører kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevenes rett skal oppfylles.

Skolen blir i § 9a-4 pålagt å arbeide aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a blir oppfylt. Dette innebærer at skolen skal arbeide etter et "føre var" – prinsipp, og forebygge brudd på eleven sin rett etter § 9a-1. Skolen kan ikke være passive og avvente at en situasjon oppstår, for eksempel at læreren ser mobbing, eller at noen klager på forholdene. Med kontinuerlig mener en at det systematiske arbeidet må være gjennomgående i skolens arbeid, og ikke bare noe som blir gjort når det oppstår ubehagelige situasjoner eller ved oppstart av hvert skoleår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret. Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutineene må være innarbeidet og må følges av personalet når det arbeides med saker som omhandler det psykososiale miljøet til elevene.

Skoleledelsen har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Skolen må for å oppfylle kravet til internkontroll:

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problem
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutineene etterleves.

Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Internkontroll innebærer å overføre kravene i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartlegge utfordringer, planlegge og iverksette tiltak for å nå målene. Skolen må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir fulgt opp.

I tillegg til det som blir dokumentert skriftlig, må skolen kunne vise at: internkontrollen dekker alle reglene i kapittel 9a

- alle ansatte utfører pliktene de har etter loven og kjenner interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeidet og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir iverksatt og planer og rutiner etterleves i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med skolemiljøet/ internkontrollen

I det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet må også andre regler i opplæringsloven tas med. For det første må skolen kartlegge kravene til brukerorgan i kapittel 11. Et sentralt organ i det systematiske arbeidet er skolemiljøutvalget.

Ordensreglementet ved skolen er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet, og skolen må sørge for at dette er integrert i skolemiljøarbeidet/ internkontrollen. Et system for skolemiljøet som ikke blir sett i sammenheng med ordensreglement er ikke helhetlig nok. I tillegg må skolen trekke inn vurderinger i orden og oppførsel etter forskrift til opplæringsloven § 3-5.

2 Det individuelt rettede arbeidet

Skoleeier, skolen, skoleledelsen og de ansatte har alle en plikt til å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven.

- Handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd
- Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre som enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd

Handlingsplikten

Opplæringsloven § 9a-3 andre ledd – Plikten til å undersøke, varsle og gripe inn

Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskiminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Regelen fastslår at alle som er ansatt ved skolen, har en handlingsplikt som innebærer

- plikt til å foreta undersøkelser
- plikt til å varsle skoleledelsen og
- plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig

Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen ved at de har et ansettelsesforhold/en arbeidsavtale med skoleeier. I forarbeidene til loven¹ er det uttalt at "*ansatte*" i praksis ofte vil være lærere og miljøarbeidere, men at plikten også gjelder annet personale. I tillegg til undervisningspersonalet ved skolen kan dette for eksempel være vaktmester, assistenter, kontor- og renholdspersonalet.

Den ansattes handlingsplikt gjelder fra når han/hun får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. "Kunnskap om" innebærer at den ansatte faktisk vet at en elev blir utsatt for uakseptabel atferd fra elever, lærer, eller andre ved skolen. En del av handlingsplikten er plikten til å undersøke om eleven faktisk har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger, og få klargjort hva som faktisk har skjedd. Handlingsplikten gjelder også dersom den ansatte får mistanke om at en elev er utsatt for ord eller handlinger. Det er altså ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at handlingsplikten blir gjeldende.

Den ansatte må når han/hun får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd, vurdere hva som blir neste steg. Skoleledelsen skal varsles, og i noen tilfeller har den ansatte plikt til å gripe inn. Dette må vurderes konkret i den enkelte situasjonen. I akutte situasjoner, for eksempel når elever slåss eller en overhører krenkende ord til en elev, er det naturlig å gripe inn straks og undersøke nærmere i etterkant hva som faktisk skjedde.

Det følger av § 9a-3 andre ledd at etter at den ansatte har undersøkt saken og kommet frem til at dette er forhold som bør følges opp, skal skoleledelsen informeres. Skoleledelsen plikter å sikre at alle saker de blir varslet om og blir fulgt opp. Ansatte som varsler etter § 9a-3 andre ledd skal tas på alvor. Skolen, ved skoleledelsen, plikter å undersøke saken ytterligere dersom det er behov for dette og sette i verk egne tiltak.

Skolen med alle sine ansatte må ha en felles forståelse av når det skal varsles, og hvordan varslingen skal skje. På samme måte må alle ved skolen ha et avklart forhold til terskelen for å gripe inn. Disse avklaringene og rutinene for dette må innarbeides i internkontrollen etter § 9a-4.

Det er ikke noe krav i § 9a-3 andre ledd om at skolen skal fatte enkeltvedtak når det blir iverksatt tiltak etter egne initiativ. Dette skiller seg fra når en elev eller forelder ber om tiltak, jf § 9a-3 tredje ledd. At det ikke må fattes enkeltvedtak tar likevel ikke fra skolen ansvaret for å følge opp saken på en formålstjenlig måte.

I noen tilfeller vil tiltakene skolen iverksetter, likevel kreve at det blir fattet enkeltvedtak. For enkelte tiltak er det fastsatt eksplisitt i opplæringsloven eller forskrift til denne at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Eksempel på dette er bortvisning etter opplæringsloven § 2-10 og skolebytte etter opplæringsloven § 8a-1 tredje ledd. Ellers er det definisjonen av

¹ Jf. Ot.prp.nr 72(2001-2002)

enkeltvedtak i forvaltningslovens § 2 sett i sammenheng med karakteren av tiltaket som er avgjørende for om reglene om enkeltvedtak skal benyttes. Samtidig har skolen et visst handlingsrom knyttet til ordensreglement og opplæringsmessige tiltak. Dette er mindre inngripende tiltak som blir gjort for å gjennomføre opplæringa.

Det skriftlige, som enkeltvedtaksformen gir, er viktig for skolens dokumentering av at de har grepet inn og forsøkt å sikre elevens rett etter § 9a-1.

Plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre

Opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd – Eleven/foreldre sin rett til å be om tiltak og saksbehandlinga ved skulen

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.

Skolen er pålagt gjennom § 9a-3 tredje ledd å behandle anmodninger fra elever eller foreldre som omhandler det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik anmodning, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Det blir understreket at skolen alltid skal fatte enkeltvedtak når elever/foreldre anmoder om tiltak som omhandler det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfyller plikten til å fatte enkeltvedtak i saken, kan foreldrene/eleven likevel klage som om det var fattet enkeltvedtak.

Anmodninger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en anmodning fordi den ikke er skriftlig eller unnlate å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må levere en skriftlig henvendelse. Dersom skolen er i tvil om en anmodning fra eleven/foreldre er en anmodning etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a og avklare om en anmodning fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en anmodning om tiltak. Den som tar imot anmodningen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. alle anmodninger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

Anmodninger skal normalt rettes til skoleledelsen ved rektor, men anmodninger kan også rettes til lærere og andre ansatte. Dersom anmodningen blir rettet til en lærer, må han/hun vurdere hva anmodningen gjelder og om det er noe som kan og bør løses innenfor klassen. Lærerens vurdering vil være viktig når det skal avgjøres hvilke tiltak som eventuelt skal inn i enkeltvedtaket.

Uavhengig av om anmodningen kan løses innenfor klassen, skal den viderebringes til skoleledelsen. En anmodning fra elever/foreldre skal aldri stoppes på klassenivå. Dette har sammenheng med kravet i § 9a-3 tredje ledd første punktum om at alle tilfeller der det blir bedt om tiltak i forbindelse med det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Regelen fastslår også at saken skal behandles "snarest mulig", og dersom det ikke er fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven "innen rimelig tid", kan eleven/foreldrene klage som om skolen har fattet enkeltvedtak. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har eller skulle ha fattet enkeltvedtak i første instans. Det vil si at klagen skal sendes til skolen. Fylkesmannen er klageinstans, men før klageinstansen kan ta saken til behandling, må skolen eller skoleledelsen se på saken på nytt, og eventuelt forberede saken for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 33.

Ellers inneholder ikke opplæringsloven kapittel 9a krav til saksbehandling. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for saker etter § 9a-3. Dersom skolen ikke behandler noe som er ment som en anmodning, er dette alvorlig og kan få konsekvenser, bla etter straffebestemmelsen i § 9a-7.

3 Brukermedvirkning

Elevene skal engasjeres i det systematiske skolemiljøarbeidet, både ved planleggingen og ved gjennomføringen av det, jf. § 9a-5. Her fremkommer det i første ledd:

Opplæringsloven § 9a-5 første ledd – Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet

Elevene skal engasjeres i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for elevane etter kva som er naturleg for dei enkelte årstrinna.

Dette innebærer at elevene skal tas med i skolens arbeid med å oppfylle kravene i kapittel 9a. Dette kan for eksempel være deltaking når skolen lager ordensreglement, deltaking i gjennomføring av enkle målinger osv. Det er skoleeiers ansvar at elevene blir involvert i skolemiljøarbeidet.

I forarbeidene er det vist til at det er viktig i seg selv at elevene kan få oppleve å bli hørt, og for skolen vil det være lettere å planlegge og å gjennomføre tiltak i samarbeid med elevene og de foresatte.

Elevenes deltaking i skolemiljøarbeidet skal være sikret i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.

I lovens § 9a-6 og kapittel 11 er ulike organ for brukermedvirkning regulert. De rådene og utvalgene opplæringsloven stiller krav til at skolen skal opprette er:

- Elevråd – jf. § 11-2/11-6
- Foreldreråd og FAU – jf. § 11-4
- Samarbeidsutvalg/skoleutvalg – jf. § 11-1

- Skolemiljøutvalg – jf. § 11-1a

Skolens råd og utvalg skal være opprettet og ha riktig sammensetning.

Rådene og utvalgene skal gis relevant informasjon og en reell mulighet til å kunne uttale seg, jf. § 9a-6.

Opplæringsloven § 9a-6 – Informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve – deriblant hendingar, planar og vedtak – som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle sakar som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snarast mogleg varslast om det.

Rutiner for å sikre at informasjon og varsling til de ulike rådene og utvalgene må innarbeides i internkontrollsystemet ved skolen etter § 9a-4.

Vedlegg 2: Dokumentasjon

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

Kommunenivå:

- Etiske retningslinjer i kommunen. Vedtatt i Kst. 2009
- Prosedyre og retningslinjer ved konflikthåndtering (gjelder alle ansatte)
- Rutinebeskrivelse: varsling (gjelder alle ansatte)
- Internt notat melding i forhold til 9a.3
- Mal enkeltvedtak 9a-3 (fra udir.)
- Forskrifter til ordensreglement for grunnskolen i Våler kommune
- Tilstandsrapport for Vålerskolen 2014/2015

Skolenivå:

- Forslag: Plan for psykososialt miljø i grunnskolen
- Utdrag av plan psykososialt arbeid, forenklet
- Rutiner for utviklingssamtalene
- Elevundersøkelsen 1.-6. trinn
- Elevundersøkelsen 2013-2015
- Elevundersøkelsen høst 2014
- Veileder for samarbeid skole og hjem

- Verdiplattform Vålbyen skole
- Verdiplattform konkretisering læringssyn
- inspeksjonsplan
- Ordensregler Vålbyen skole
- Handlingsplan mot mobbing

Vedlegg 3: Oversikt over de som er intervjuet

Det ble avholdt intervjuer med rådgiver Dagrun Gundersen, rektor Geir Arne Framaaas, kontaktlærere og assistenter. Det ble avholdt samtaler med elevråd og FAU representanter.

Fra Fylkesmannen møtte: Anne Klafstad, Jørn Olav Authen og Tor Reinemo.

VEDLEGG

til sak 35/16

Glåmdal sekretariat IKS	
26 APR 2016	
Jnr.: V-31/16	Arkiv: 416.9.2
Saksbeh:	

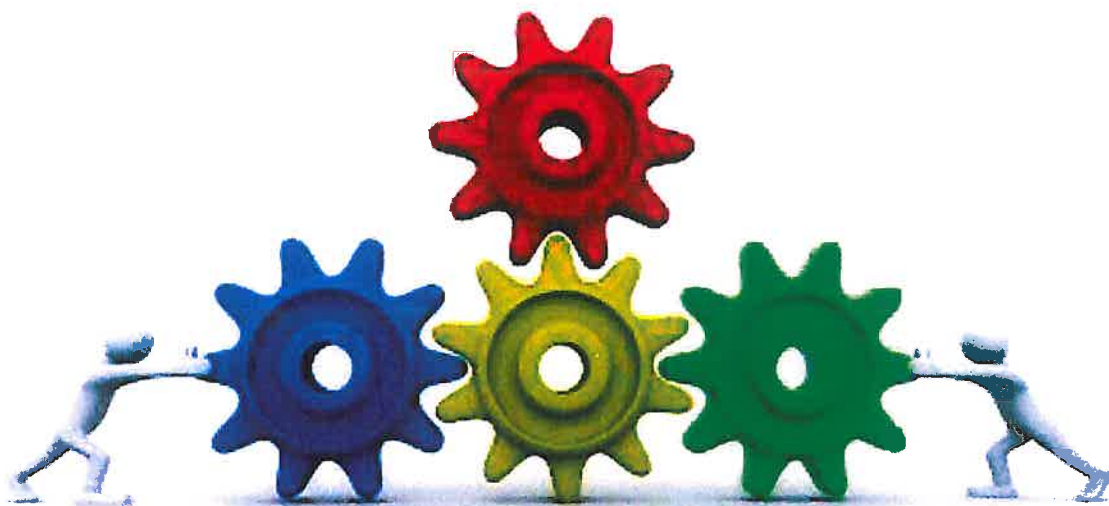
Prosjektplan 2016

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS

på oppdrag fra kontrollutvalget i

Våler kommune

Kvalitet i Vålerskolen - Prosjektplan



Hedmark  Revisjon IKS

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	3
1.1	BAKGRUNN.....	3
1.2	BESTILLING FRA KONTROLLUTVALGET	3
2	AVGRENSNINGER OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.1	PROBLEMSTILLINGER	5
2.2	AVGRENSNINGER	6
3	AKTUALITET OG NYTTEVERDI	8
3.1	GENERELL BAKGRUNN OM TILSTANDEN TIL VÅLERSKOLEN	8
3.2	PSYKOSOSIALT MILJØ I VÅLERSKOLEN	13
3.2.1	<i>Lovverk og krav til skolene.....</i>	<i>14</i>
3.2.2	<i>Indikasjoner ved elevundersøkelsen i Vålerskolen.....</i>	<i>16</i>
3.2.3	<i>Mobbing i Vålerskolen.....</i>	<i>20</i>
3.3	KOMPETANSE, OPPFØLGING OG RESULTATER I VÅLERSKOLEN	21
4	METODE FOR DATAINNSAMLING	24
4.1	DOKUMENTSTUDIER	24
4.2	INTERVJUER	24
4.3	VERIFISERING AV INNHENTEDE DATA	25
5	KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	26
6	ORGANISERING OG ANSVAR.....	27

1 Bakgrunn for prosjektet

1.1 Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen / fylkeskommunen.

I kontrollutvalgsmøte i Våler kommune den 15. februar 2016 diskuterte kontrollutvalget behov for å gjøre endringer i forhold til gjennomføring av forvaltningsrevisjon i 2016. Det ble avtalt at kontrollutvalgsmedlemmene skulle melde inn til kontrollutvalgssekretær aktuelle problemstillinger innenfor skoleområdet, og så skulle revisor til møte med bakgrunn i disse legge frem forslag til prosjektplan for utvalget. Revisor mottok disse innspillene fra kontrollutvalgssekretær den 15. april 2016, og har med utgangspunkt i disse utarbeidet en prosjektplan som omhandler grunnskolen. Temaet er påtenkt å legges til planen for forvaltningsrevisjon på bakgrunn av at kontrollutvalget har merket seg en oppfatning blant foreldre om at skolen ikke fungerer optimalt.

I tillegg har kontrollutvalget et ønske om å følge opp funnene i revisjonsrapporten fra 2013 om Spesialundervisning i Våler kommune. Glåmdal revisjon IKS, som da gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet, skisserte følgende mulige årsaker til at Våler kommune den gang hadde mye spesialundervisning: «folkehelseprofil, drivkrefter for spesialundervisning, utilstrekkelig fokus på tilpasset opplæring, svakheter i skoleledelse og uheldig kultur blant enkelte lærere».

Denne prosjektplanen er utarbeidet i henhold til bestillingen som ble gjort i kontrollutvalget den 15 februar. Saken behandles i kontrollutvalget den 10. mai 2016 under temaet *Kvalitet i Vålerskolen*.

1.2 Bestilling fra kontrollutvalget

Prosjektplanen for et forvaltningsrevisjonsprosjekt som omhandler kvalitet i skolen i Våler kommune, og som følger opp forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra 2013, ble bedt utformet med følgende innspill til problemstillinger:

- Hvordan jobbes det i skolen for å tilfredsstille kravene i opplæringsloven § 9a (psykososialt læringsmiljø)?
- Hvordan ligger Vålerskolene an i forhold til sammenlignbare skoler, mht. skoleresultater og hvordan jobbes det for å heve disse?
- Hvordan er ressurssituasjonen for skolen i Våler sammenlignet med relevante sammenligningskommuner og hvilke forskjeller er det mellom skolene?
- I hvilken grad følger Våler kommune som skoleeier opp krav til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling?
- Hvilke rutiner har skolene for å kartlegge elevenes kunnskaper og ferdigheter (for eksempel bruk av kartleggingsprøver)?
- Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for undervisningen?
- Har kommunen/skolene en strategi for tidlig innsats?
- Hvordan er arbeidsforholdene for ansatte (i forhold til arbeidsmiljøloven) og hvordan fungerer samarbeidet mellom lærerne?
- I hvilken grad er kompetansekravene i opplæringsloven oppfylt?
- Hvordan jobber skolen for å tilfredsstille de nye kompetansekravene i skolen?
- I hvilken grad benyttes ufaglært arbeidskraft i skolen?

- Hvordan er anbefalingene fra rapporten om spesialundervisning fra 2013 fulgt opp i praksis?

Videre foreslo sekretariatet følgende punkter som Vålerskolene bør vurderes på:

- § 9a i opplæringsloven (psykososialt miljø)
- Arbeidsforhold for ansatte i forhold til arbeidsmiljøloven
- Hvordan jobber skolen for å tilfredsstille de nye kompetansekravene i skolen?
- Hvor mye ufaglært arbeidskraft er det i skolen?
- Kvalitetssikring i skolen
- Skoleresultater blant elevene, hva gjøres for å heve disse?
- Spesialundervisning
- Ansettelsesprosedyrer fra skolesjef til fagarbeider. Hvorfor er ikke skolesjefstillingen utlyst?

Hedmark Revisjon IKS har i det følgende skissert to mulige prosjekter for en forvaltningsrevisjon av kvaliteten i Vålerskolen som går ut på hhv. arbeidet med det *psykososiale miljøet i Vålerskolen* og *kompetanse og utvikling i Vålerskolen*.

Disse to temaene springer ut fra funnene i den tidligere forvaltningsrevisjonsrapporten som gikk ut på folkehelseprofil, svakheter i skoleledelse og uheldig kultur blant enkelte lærere. Revisjonen har forsøkt å dekke så mange kulepunkt i bestillingen som mulig selv om innspillene spriker en god del tematisk. Det har derfor vært nødvendig av revisjonen å gjøre et utvalg blant innspillene som kan inngå i de foreslåtte, overordnede problemstillingene.

I problemstilling én, finner vi at vi dekker kontrollutvalgets kulepunkt 1, 6, 7, 8 og 12, og sekretariatets kulepunkt 1 og 2.

I problemstilling to, finner vi at vi dekker kontrollutvalgets kulepunkt 2, 5, 9, 10 og 11 og sekretariatets kulepunkt 3, 4, 6 og 8.

Revisjonen vil dermed ikke inkludere kvalitetssikringssystemer, som Våler kommune ble anbefalt å utvikle av Fylkesmannen i Fylkesmannens tilsynsrapporter fra Vålbyen skole og Våler ungdomsskole, og som også var et av ansvarsoppgavene til Våler kommune å utvikle i forbindelse med deltakelsen i prosjektet Læringslyst. Revisjonen foreslår også å ikke gjennomføre et helt nytt prosjekt på spesialundervisning.

2 Avgrensninger og problemstillinger

Revisjonen ønsker å legge frem to problemstillinger med bakgrunn i bestillingen og med bakgrunn i konklusjoner fra tidligere forvaltningsrevisjonsrapport. Siden det allerede ble gjennomført en forvaltningsrevisjon som konkluderte med at spesialundervisningsarbeidet hadde høy grad av overholdelse av regelverk, ser revisjonen heller til andre punkter som ble påpekt i forvaltningsrevisjonsrapporten enn til oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapportens hovedtema.

Revisjonen foreslår følgende to overordnede problemstillinger innenfor et tema kalt *kvalitet i Vålerskolen*. Med bakgrunn i prosjektenes omfang, vil det være realistisk for revisjonen å gjennomføre ett av de innenfor kontrollutvalgets timebudsjett.

Det første temaet vil gå inn på *det psykososiale arbeidet* ved skolene som både skolearena og som arbeidsplass. Et slikt tema vil gå ut i fra opplæringslovens § 9a og arbeidsmiljølovens §4-3, som begge omhandler det psykososiale miljøet ved skolen for elever og for ansatte. Temaet vil ta utgangspunkt i to av årsakene til at det fortsatt var mye spesialundervisning i Vålerskolen under arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2013. Der blir det påpekt at det eksisterer svak ledelse ved skolene, samt at skolen som arbeidsplass har problemer med at enkelte ansatte hadde lett for å dominere i felles fora, med negative meninger om og innstilling til arbeidsplassen, arbeidsoppgavene og om elever. Elevundersøkelsen vil bli vektlagt siden dette er tilbakemeldinger fra elevene på opplevelsen av skolene, skolens arbeid og skolehverdagen.

Det andre temaet vil gå inn på kompetansekrav i skolen og hvordan skolene i Våler kommune har jobbet med å tilfredsstille de økte kravene til kompetanse. Et slikt tema vil gå ut i fra opplæringslovens §§ 10-1, 10-2, 10-6a, 14-2, 14-3, 14-4 og § 14-10 i forskrift til opplæringsloven, og vil omhandle Våler kommunes fokus på kompetansehevende tiltak i skolevirksomhetene. Her vil det inngå skolevirksomhetenes bruk av midlertidig ansatte, assistenter og vikarer i opplærings situasjonen. I tillegg vil man kunne gjøre en kortere redegjørelse for bruksgraden av kartleggingsverktøy i skolevirksomhetene for å finne ut av hvor skolevirksomhetene trenger mer kompetanse.

2.1 Problemstillinger

Revisjonen foreslår dermed følgende overordnede problemstilling:

I hvilken grad har Vålerskolene et gjennomgående fokus på kvalitet og resultater i skolen?

Med bakgrunn i overordnet problemstilling foreslår vi følgende formuleringer av delproblemstillinger:

Problemstilling 1 «Psykososialt miljø i Vålerskolen»: Jobber Vålerskolene målrettet med å bedre det psykososiale miljøet ved skolene for både elever og ansatte?

Følgende underproblemstillinger vil være veiledende for prosjektet:

- I hvilken grad kan det sies å være et systematisk, helhetlig og kontinuerlig arbeid med å forbedre elevenes psykososiale miljø i Vålerskolen? Herunder
 - a. Overordnet planverk, handlingsplaner, internkontroll og tiltak
- I hvilken grad er det tydelig ledelse 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 miljø¹?

Problemstilling 2 «Kompetanse, oppfølging og resultater i Vålerskolen»: Har våler kommune et fokus på kompetansehevede tiltak i skolevirksomhetene?

Følgende underproblemstillinger vil være veiledende for prosjektet:

- I hvilken grad har Vålerskolen prioritert etterutdanning og kursing for virksomhetens ansatte, og hva slags kriterier ligger til grunn for etterutdanning?
- I hvor stor grad benytter Vålerskolen assistenter/ufaglærte/midlertidig ansatte i undervisningen?
- I hvilken grad benytter skolevirksomhetene kartleggingsverktøy for å kartlegge hvor virksomheten har behov for kompetansepåfyll?

Revisor gjør oppmerksom på at dokumenter i dette prosjektets dokumentanalyse kan inneholde personopplysninger. Revisjonen vil så langt det lar seg gjøre, utarbeide en rapport som i sin helhet kan offentliggjøres. Vi tar likevel forbehold om at deler av rapporten må unntas offentligheten, jf. offentleglovas § 13, jf. forvaltningslovens § 13.

2.2 Avgrensninger

I perioden fra 2012-2016 har skolene i Våler kommune deltatt i prosjektet Læringslyst. Læringslyst har hatt som mål å bedre kvaliteten i skolen ved å fokusere på resultater innenfor bestemte områder, som lese- og skrivekyndighet, og matte- og språkferdigheter. Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Fylkesmennene, gjennomfører tilsyn med og evaluering av skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert/virksomhetsbasert vurdering i perioden mellom 2014-2017². Her vil det kunne bli tilsyn med en av kommunene som har vært deltakere i Læringslyst-prosjektet, og følgelig vil prosjektet bli evaluert med hensyn til utbytte. Revisjonen foreslår derfor å ikke revidere Læringslyst-prosjektet i denne forvaltningsrevisjonen.

I 2012 og 2013 førte Fylkesmannen tilsyn med Våler ungdomsskole og Vålbyen skole. Tilsynet omhandlet *det lokale arbeidet med læreplan* for oppfyllelse av mål i læreplanverket (LK06). I de to tilsynene fant Fylkesmannen at Våler kommune manglet et skriftlig system som sikrer at de lokale planene ivaretar elevenes rett til å kjenne målene for opplæringen, hva som blir vektlagt i vurderingen av kompetansen, og hva som er grunnlaget for vurderingen. Fylkesmannen anbefalte også at kommunen utvikler et skriftlig system for skolebasert vurdering. Som følge av tilsynet ønsker revisjonen å følge opp punktene gjennom beskrivelse av oppfølgingen av Fylkesmannens anbefalinger fremfor å foreta en ny vurdering så nært opp til Fylkesmannens tilsyn. En slik beskrivelse kan inngå i begge problemstillingene.

I 2013 gjennomførte Glåmdal revisjon IKS en forvaltningsrevisjon av Vålbyen skole og Våler ungdomsskole med temaet *spesialundervisning*. Glåmdal revisjon IKS hadde en problemstilling hvor utøvende revisor forsøkte å svare på hvorfor antallet elever med spesialundervisning var så høyt tross et generelt, nasjonalt, økt fokus på tilpasset opplæring. Revisjonen er blitt bedt om å følge opp denne rapporten, og revisjonen vurderer det dithen at deler av hva som ble belyst i rapporten kan inngå i de her presenterte problemstillingene. Dette

¹ Det kan være problematisk å undersøke dette mot elevene selv som følge av myndighetsgrensen. Imidlertid skal skolen kunne dokumentere at elevene blir involvert i skolemiljøarbeidet.

² <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/Felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-20172/>

gjelder mer spesifikt punkt 4 og punkt 5 under kap. 9.2 som går ut på hhv. «Svakheter i skoleledelse» og «uheldig kultur blant enkelte lærere». Skoleledelse vil være sentralt i begge problemstillinger, mens sistnevnte tema vil inngå i større grad i problemstilling én.

Under problemstilling én, vil revisjonen foreslå en avgrensning mot en av barneskolene. I forvaltningsrevisjonen av 2013, ble det valgt å ikke fokusere på Nordhagen skole og Hasla skole som følge av diskusjonen omkring nedlegging. Hasla ble nedlagt i 2013. Revisjonen fokuserte den gang derfor på Vålbyen skole og på Våler ungdomsskole i forvaltningsrevisjonsprosjektet. For å følge opp resultatene og dataene fra forvaltningsrevisjonsprosjektet i 2013, vil revisjonen derfor rette forvaltningsrevisjonsprosjektet mot de samme skolene for å se i hvilken grad skolene har endret seg med hensyn til de beskrivelser og anbefalinger som ble omtalt i tidligere revisjon av skolene. Et annet hensyn som veier tungt for denne avgrensningen er Nordhagen skoles størrelse, og at muligheten for at informasjon vil være vanskeligere å anonymisere vil føre til at rapporten må unntas offentligheten.

Under problemstilling to kan revisjonen gjennomføre revisjon av begge barneskolene og ungdomsskolen, så langt det lar seg gjøre. I tillegg vil det være naturlig å inkludere administrativ ledelse i Våler kommuneadministrasjon.

3 Aktualitet og nytteverdi

En forvaltningsrevisjon rettet mot kvalitet i skolen kan være viktig innenfor flere områder som går ut over det rent resultatorienterte ved skoledriften. *Kvalitet* kan i grunn forklares som så mangt og det finnes ingen ensbetydende definisjon som omfavner hele kvalitetsbegrepet.

Likevel, kan det som et overordnet begrep være hendig å snakke om kvaliteten i skolen som «dei samla kulturelle, relasjonelle og fysiske forholda på skolen som har betydning for læringa, helsa og trivselen til elevane»³. Dette innebærer et fokus på det psykososiale miljøet, som foreslås som problemstilling i kap. 3.1.

Man kan også snakke om *kvalitet* i forbindelse med sikring av rett kompetanse på rett sted til rett tid for å oppnå bedre resultater ved de mål som er satt for skolevirksomheten. Resultatene blir her et tegn på det *kvalitative* forarbeidet som blir nedlagt ved skolen som følge av rett kompetanse på rett sted til rett tid. Dette vil da inkludere skolens målrettede arbeid med styringsparametere gjennom nasjonale prøver og kvalitetssikringssystemer, og foreslås som problemstilling i kap 3.2.

I det følgende vil Vålerskolene bli målt opp mot gjennomsnitt i fylket og gjennomsnittet nasjonalt. I følge et notat til rapporten *Evaluerings av spesialundervisningssituasjonen i Våler kommune*, utarbeidet av Høyskolen i Hedmark, finnes det ingen grunn til at Våler kommune skal score markant lavere enn andre steder som følge av befolkningssammensetning og utdanningsnivå⁴. Revisjonen vurderer det derfor hensiktsmessig å gjøre sammenligninger både på fylkesnivå og på nasjonalt nivå, og forholder seg til forbehold hvor disse kan gjøre seg gjeldende.

3.1 Generell bakgrunn om tilstanden til Vålerskolen

I følge Skoleporten, har Våler kommune totalt 346 elever i skoleåret 2015-16, mot 376 i 2012-13. Det er ansatt 46 lærere hvor 28 har kontaktlæreransvar. Antallet elever har gått sakte nedover de siste årene ved Vålbyen skole og ved Våler ungdomsskole. Samtidig har antallet lærerårsverk for pedagogisk personale gått ned fra ca. 53 i 2013 til ca. 39 årsverk i 2015-16. Den største endringen siden 2013, har vært at Hasla skole er blitt nedlagt, og av tallmateriale kan det se ut til at de fleste elevene fra denne skolekretsen flyttet over på Vålbyen skole.

Mens antall lærere har gått opp ved Nordhagen skole og Vålbyen skole, er antallet gått ned ved Våler ungdomsskole. Dette reflekteres i gruppestørrelsene på de ulike trinnene⁵. Gjennomsnittet er gått ned på 1.-4. trinn, marginalt opp på 5.-7. trinn og opp på 8.-10. trinn. Det betyr at lærertettheten er økt på de laveste trinnene, og at lærertettheten synker jo lenger opp man kommer i grunnskolen.

Antallet elever på 1.-4. trinn skal, i følge elevprognosene til Våler kommune, ha gått noe ned for siste KOSTRA-år, så gruppestørrelsen kan ha gitt utslag med hensyn til færre elever. Dette vises det også til i kommunens tilstandsrapport for skolene av 2014-15. I tillegg, noteres det i kommunens kommunale planstrategi at skolene bør satse på tidligere innsats som følge av dårligere resultater på nasjonale prøver på 5. trinn enn på 8. trinn. Dette kan være med på å gi utslag ved at gruppestørrelsen går ned på 1.-4. trinn, og at den går opp på 5.-7. trinn. I tillegg har elevmassen på 5.-7. trinn også økt.

Av årsbudsjettet fremgår det at skolene til sammen har ca. 9,5 årsverk for assistenter. Våler ungdomsskole har 1,6 av årsverkene fordelt på to barne- og ungdomsarbeidere. Ut over det opplyses det ikke om antallet

³ Utdanningsdirektoratet. 2014. Utdanningsspeilet. Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæringen i Norge. s. 86.

⁴ Gjengitt i Glåmdal revisjon IKS (2013) – Spesialundervisning, side 15.

⁵ Også kalt lærertetthet.

assistenter ved Nordhagen, selv om det ser ut til at det er mulig å anta at de ca. 4 årsverkene til assistenter ved skolen er knyttet til like mange ansatte assistenter⁶. Ved Vålbyen skole er det i alt 9 assistenter i skole fordelt på ca. 3,9 årsverk, hvor 3,62 av årsverkene er anbefalt av PPT. Om man tar med assistenter i SFO sammen med assistenter og lærere i skole/undervisning, fremgår det at det er ansatt flere assistenter ved skolen enn det er pedagogisk ansatte (19 assistenter mot 18 pedagogisk ansatte).

Våler kommune har deltatt i et skoleutviklingsprogram kalt Læringslyst sammen med Elverum, Trysil, Engerdal og Stor-Elvdal. Prosjektet har hatt en rekke målsetninger som skulle være nådd ved programmets avslutning i 2015. I prosjektet skal skolene i Våler kommune også ha utviklet og tatt i bruk et kvalitetssikringssystem.

Følgende målsetninger fremgår av programmet for 5. trinn:

- Andelen elever på nivå 1 i engelsk for 5. trinn, skal ikke overstige 20%
- Andelen elever på nivå 3 i engelsk på 5. trinn, skal øke fra 24% til 28%
- Andelen elever på nivå 1 i lesing for 5. trinn, skal ikke overstige 20%
- Andelen elever på nivå 3 i lesing for 5. trinn, skal øke fra 20% til 27%
- Andelen elever på nivå 1 i regning for 5. trinn, skal ikke overstige 20%
- Andelen elever på nivå 3 i regning for 5. trinn, skal øke fra 20% til 26%

På Skoleporten, har revisjonen funnet følgende resultater for 5. trinn for skoleårene 2014-15 og 2015-16:

	2014-15	2015-16	Sammenlignet med fjoråret
Engelsk nivå 1	27,5	26,7	Ned
Engelsk nivå 2	52,5	43,3	Ned
Engelsk nivå 3	20	30	Opp
Lesing nivå 1	39	22,6	Ned
Lesing nivå 2	31,7	51,6	Opp
Lesing nivå 3	29,3	25,8	Ned
Regning nivå 1	40,5	22,6	Ned
Regning nivå 2	33,3	54,8	Opp
Regning nivå 3	26,2	22,6	Ned

Det man ønsker å se i denne tabellen er at tallene går ned på nivå 1, og opp på nivå 2 og/eller nivå 3. Hvis man tar i betraktning nivåendringen fra 2014-15 til 2015-16 for engelsk, finner vi at det er færre på både nivå 1 og på nivå 2, som vil tilsa at skolene har styrket sine resultater og gått opp til mestringsnivå 3 på 5. trinn.

I lesing, ser vi at flere har gått opp ett mestringsnivå, men at andelen på øverste mestringsnivå også er gått ned. Likevel har man en mye bedre forbedringsgrad enn man har av nedgangen fra øverste mestringsnivå. Det samme ser vi i regning.

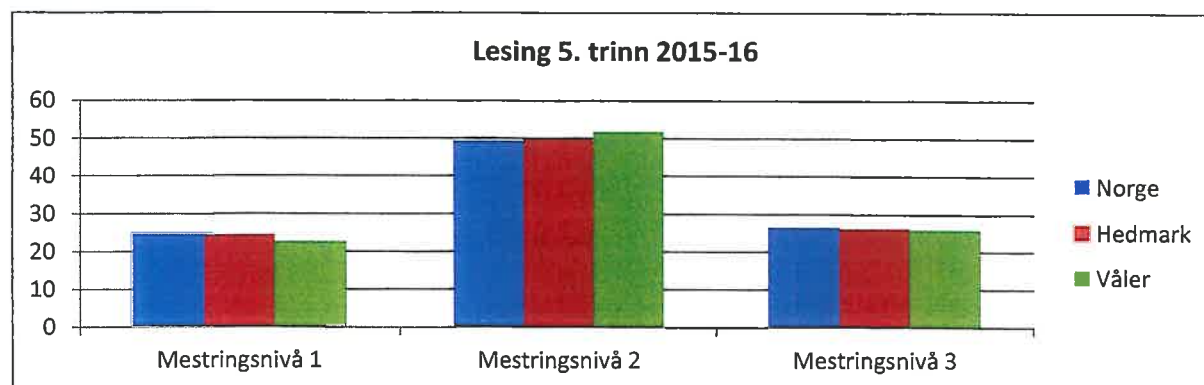
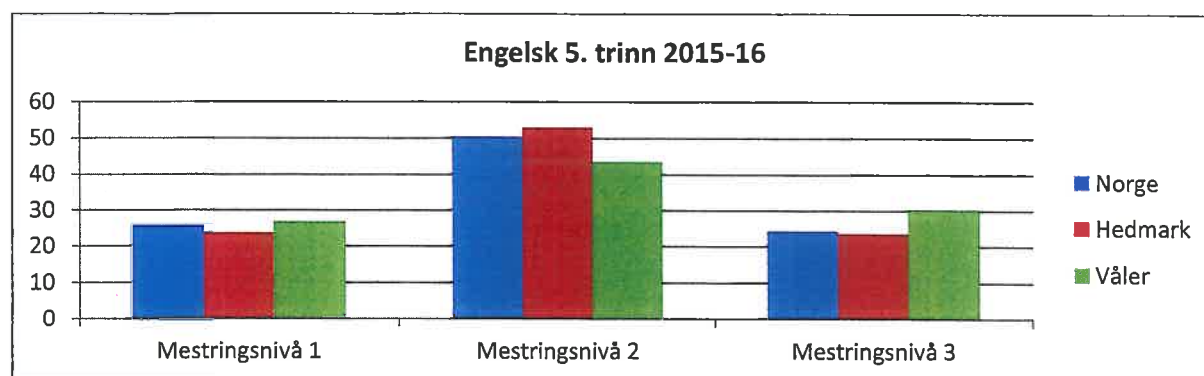
⁶ Det opplyses om årsverk til administrasjon og pedagogisk ansatte utgjør omtrent 12, og at det fremgår at det er totalt 16 ansatte ved enheten. Omtrent 4 årsverk gjelder assistenter.

I det hele tatt, viser nasjonale prøver at Vålerskolen har forbedret seg ganske kraftig i lesing og regning fra 2014-15, med også god forbedring i engelsk. Det mest oppløftende er nedgangen i antallet på nivå 1. På den andre siden er andelen på nivå 3 i lesing og regning gått ned⁷.

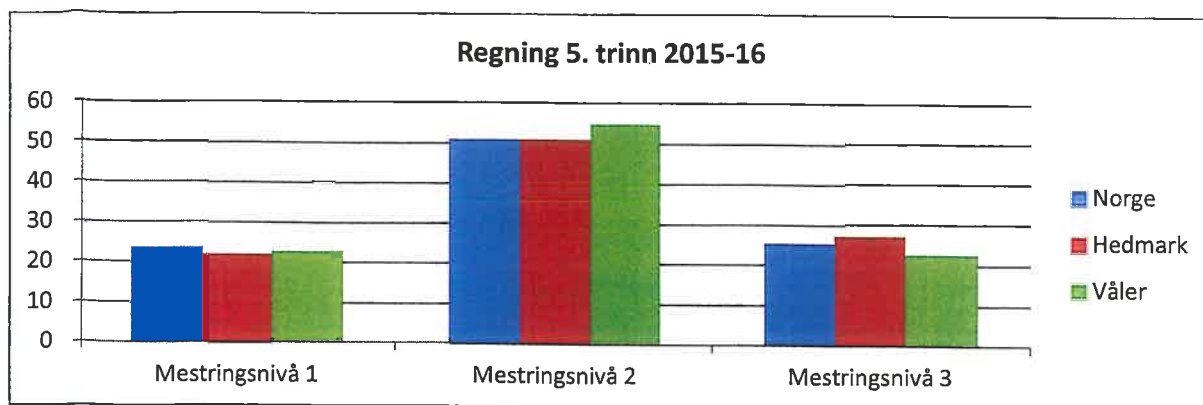
Hvis vi imidlertid sammenligner resultatene med **målsetningene** i prosjektet Læringslyst for 5. trinn, er Våler kommune noe unna:

- Våler har nådd kulepunkt 2, men ikke kulepunkt 1.
- Våler kommune har så vidt ikke nådd kulepunktene 3 og 4, og lesing på nivå 3 er faktisk gått ned fra året før.
- Kulepunkt 5 er så vidt ikke nådd, men andelen på nivå 1 er nesten halvert fra året før. Imidlertid er andelen på nivå tre også gått ned, noe som avviker en del fra målet.

En grafisk sammenligning med gjennomsnittet nasjonalt og mot Hedmark fylke viser at 5. trinn faktisk scorer veldig likt som de øvrige, uten de helt store avvikene.



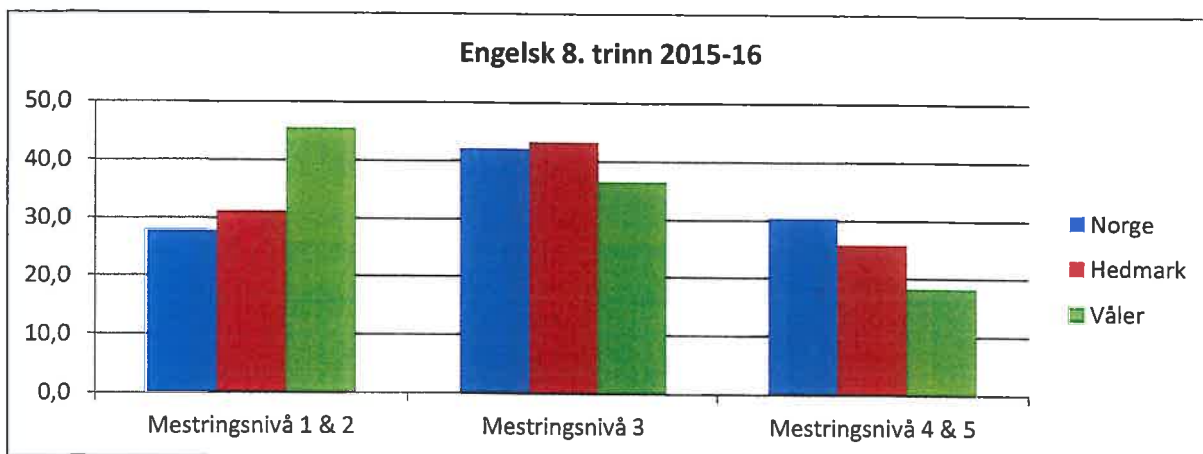
⁷ Disse resultatene vil være svært avhengige av hvert enkelt kull, og man må derfor ta visse forbehold om hvor representativt resultatet er for det forutgående arbeidet.



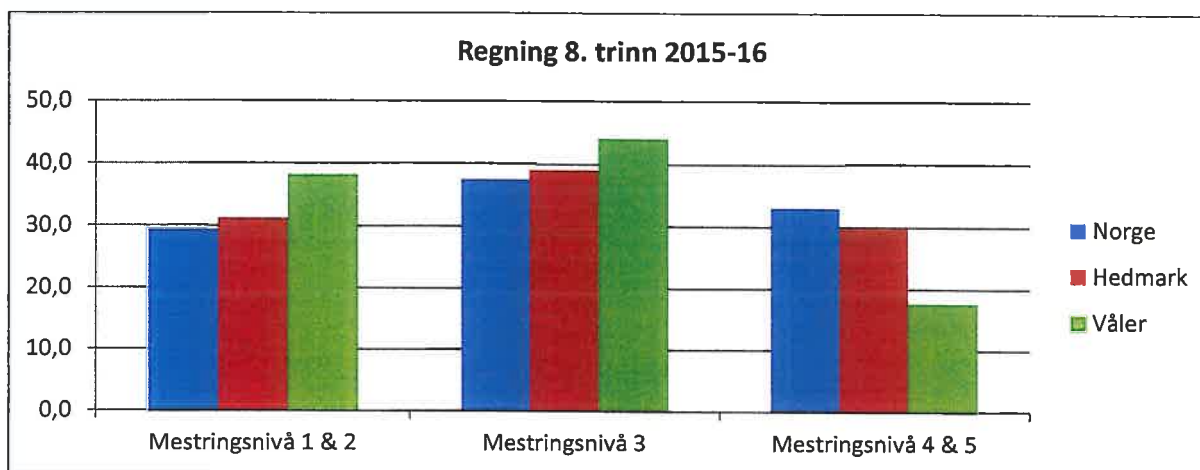
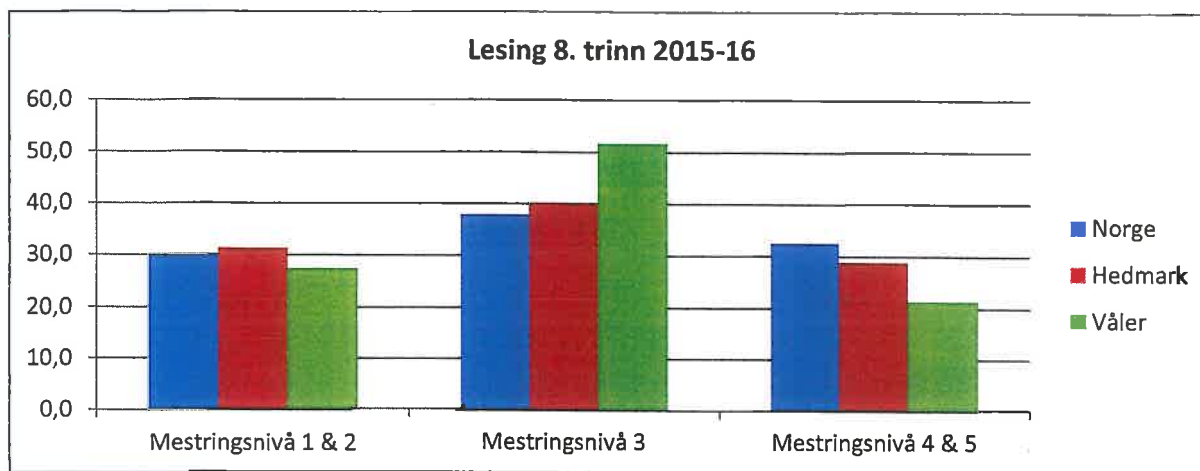
Hvis vi ser på ungdomsskolenivå og 8. trinn⁸, er resultatene veldig langt unna målsettingene:

- For 8. trinn var det et mål om at andelen elever på nivå 1 og 2 i engelsk ikke skulle overstige 20% og at andelen på nivå 4 og 5 skulle øke til 35%. Her er resultatene hhv. 45,4% og 18,2%.
- I lesing, skulle andelen elever på nivå 1 og 2 være under 20%, og andelen på nivå 4 og 5 skulle øke til 40%. Her ligger Våler kommune på hhv. 27,3% og 21%.
- I regning, skulle andelen på nivå 1 og 2 være under 20% og andelen på nivå 4 og 5 være på 35%. Her ligger Våler på hhv. 38,2% og 17,6%.

I de følgende tabellene fremgår det hvordan skolen gjør det mot gjennomsnittene på nasjonalt- og fylkesnivå. Man kan her se at skolen gjennomgående har færre på øverste mestringsnivå i både lesing, regning og engelsk. Skolen ligger også høyere på de laveste mestringsnivåene enn gjennomsnittene i både engelsk og regning, men lavere enn gjennomsnittet i lesing. Med unntak av engelsk, ligger skolen høyere på midten av skalaen enn i fylket og i landet.



⁸ Her er det enkelte resultater som ikke foreligger fordi de er unntatt offentligheten i Skoleporten, og vi har derfor ikke fått sammenlignet fjorårets resultater med årets der hvor dette foreligger.



I kommunens planstrategi som ble vedtatt i 2014, fremgår det at 5. trinn i foregående år har hatt dårligere resultater enn på 8. trinn. Dette ser ut til å ha snudd. At resultatene nå er dårligere på 8. trinn, så kan dette skyldes en forsinkelse med hensyn til det å snu om på prioriteringer i skolevirksomhetene. Man bør også ta forbehold om at klassekullene er forholdsvis små og at få dårlige resultater kan gjøre store utslag. På den andre siden gjelder dette også gode resultater. Resultatene kan i tillegg være et resultat av at man har vendt fokuset fra mellomtrinnet til de laveste, og dermed mistet noe av det arbeidet som tidligere har fungert godt på mellomtrinnet.

Hvis man avslutningsvis ser på årets resultater sammenlignet med de tidligere år⁹, fremgår det at Vålerskolen scorer dårligere enn året før over de siste tre skoleårene og er lengre unna målsetningene for inneværende år enn for de tidligere. Dette indikerer at det er noe som ikke fungerer som det skal med hensyn til enten det målrettede arbeidet med å heve resultatene (som inkluderer læringsmiljø og kompetansedekking i undervisningen) eller om målsettingen ikke står til de forutsetninger man har for å kunne realisere målene (dette vil i stor grad handle om å arbeide systematisk og overordnet med resultatindikatorer og tydelige mål, samt evalueringer og justeringer).

⁹ Årets tall er hentet av revisjonen fra Skoleporten. Tidligere data er hentet fra Våler kommunes tilstandsrapport for Vålerskolen 2014-15. Revisjonen har tatt seg friheten å fargekode årets resultater etter mønsteret som kommunen selv ser ut til å ha utarbeidet for årene 2011-2015.

5.trinn		Målsetting	15/16	14/15	13/14	12/13	11/12
Engelsk	Andelen elever på nivå 1	Ikke overstige 20%	26,70 %	27,40 %	22,60 %	11,10 %	
	Andelen elever på nivå 3	28 %	30 %	20,00 %	29,00 %	40,70 %	
Lesing	Andelen elever på nivå 1	Ikke overstige 20%	22,60 %	39,20 %	45,20 %	45,20 %	
	Andelen elever på nivå 3	27	25,80 %	29,20 %	8,30 %	21,40 %	12,5 %
Regning	Andelen elever på nivå 1	Ikke overstige 20%	22,60 %	40,40 %	37,90 %	16,70 %	46,40 %
	Andelen elever på nivå 3	26 %	22,60 %	26,10 %	24,10 %	16,70 %	46,40 %
8.trinn							
Engelsk	Andelen elever på nivå 1 og 2	Ikke overstige 20%	45,40 %	52 %	27 %	22 %	30 %
	Andelen elever på nivå 4 og 5	35 %	18,20 %	3 %	12 %	42 %	30 %
Lesing	Andelen elever på nivå 1 og 2	Ikke overstige 20%	27,30 %	34 %	29 %	12 %	32 %
	Andelen elever på nivå 4 og 5	40	21,30 %	17 %	20 %	35 %	37 %
Regning	Andelen elever på nivå 1 og 2	20	38,20 %	43 %	14 %	27 %	28 %
	Andelen elever på nivå 4 og 5	35	17,60 %	18 %	23 %	29 %	41 %
9.trinn							
Lesing	Andelen elever på nivå 1 og 2		30,40 %	8 %	16 %	21 %	23 %
	Andelen elever på nivå 4 og 5		33,40 %	32 %	50 %	39 %	38 %
Regning	Andelen elever på nivå 1 og 2		42,40 %	19 %	14 %	21 %	30 %
	Andelen elever på nivå 4 og 5		30,40 %	30 %	44 %	43 %	33 %
	Grunnskolepoeng	40,5		39,16 %	37,00 %	37,80 %	38,90 %

Med bakgrunn i denne bakgrunnsinformasjonen, har Hedmark Revisjon IKS utarbeidet følgende to prosjektplaner som inngår i det som er å regne som *kvalitativt* arbeid i skolen.

3.2 Psykososialt miljø i Vålerskolen

I forvaltningsrevisjonsrapporten av 2013, fremgår det i kap. 9.2 *Årsaker til fortsatt mye spesialundervisning* noen indikasjoner på at det har eksistert svakheter ved arbeidet med det psykososiale arbeidet i Vålerskolen. Dette gjelder omtalte *svakheter i skoleledelsen med hyppige skifter i ledelsespersonalet, utydelig kommunikasjon fra ledelsen, og at den enkelte lærer nærmest har «vært sin egen rektor»*. I tillegg, eksisterte det en *uheldig kultur blant enkelte lærere* hvor det vises til *negativt elevsyn og omtale av elever på en lite verdig måte, klaging over arbeidsoppgavene* og at *negativt innstilte medarbeidere* har dominert sosiale fora.

Det kan derfor være viktig å se nærmere på arbeidet med det psykososiale miljøet i Vålerskolen i lys av lederskap, tydelig og klart planverk med tiltak og arbeidsoppgaver, internkontroll og dokumentasjon, samt bruk av styringsparametere og indikatorer.

3.2.1 Lovverk og krav til skolene

Opplæringslovens § 9a omtaler de krav som stilles til skolen i arbeidet med det psykososiale miljøet:

- Alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Skolen skal aktivt og systematisk arbeide med å fremme et godt psykososialt miljø hvor den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Dette arbeidet skal være kontinuerlig. Ansvaret ligger til skoleledelsen.
- Elevene skal engasjeres i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for helse, miljø og trygghet ved skolen, og skolen skal tilrettelegge for at oppgavene er tilpasset hvert enkelt årstrinn.

I alle tilfeller er det skoleledelsen som har det øverste ansvaret for arbeidet med det psykososiale miljøet, og det fordrer en klar og tydelig skoleledelse. Dette gjelder spesielt det systemrettede arbeidet, slik at skolen omsetter kravene i § 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles. Dette betyr at skolen skal jobbe forebyggende etter et «føre var»-prinsipp¹⁰.

Utdanningsdirektoratet har fastsatt at det systematiske arbeidet skal være en rød tråd i skolens arbeid gjennom hele året, hvert år: «Et anti-mobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid».

Dette arbeidet omhandler internkontroll, og forutsetter at skolen har omsatt kravene til konkrete mål for skolemiljøet, kartlagt utfordringene og planlagt og iverksatt tiltak for å nå målene. Skoleledelsen har ansvar for den daglige oppfølgingen av arbeidet. Skolen må også kunne dokumentere internkontrollen. De viktigste kravene til dokumentasjonen er at den viser **hva** som skal gjøres, **hvordan** det skal gjøres, **hvem** som skal gjøre det, **når** det skal gjøres, og hva som **faktisk blir gjort**. Herunder skal dokumentasjonen inneholde:

- Hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- Planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- Hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og lignende)
- Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- Hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt.

I tillegg må skolen kunne dokumentere at

- Internkontrollen dekker alle bestemmelsene i Opplæringslovens §9a

¹⁰ Utdanningsdirektoratets rundskriv: Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a Udir-4-2014.

- Hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- De ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- Skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- Tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- Ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø

Videre har ansatte ved skolen som får kunnskap eller mistanke om krenkende atferd i ord eller handling, som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, ansvar for å varsle skoleledelsen og gjøre nødvendig inngripen om det er nødvendig. Det skal altså være nulltoleranse mot mobbing.

Hvis elev(er) eller foresatt(e) ber om tiltak som omhandler det psykososiale miljøet, skal skolen behandle saken så raskt som mulig etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

I tillegg skal grunnskolen ha et skolemiljøutvalg¹¹ eller eventuelt et utvidet samarbeidsutvalg. Elever, foreldreråd, ansatte, skoleledelse og skoleeier skal være representert. Utvalget har ikke beslutningsmyndighet, vedtakskompetanse, og kan ikke gi pålegg til skolen om miljøforhold. Utvalget skal imidlertid kunne delta i planleggingen og gjennomføringen av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i skolen.

Elevrådet ved skolen har rett til å oppnevne elevrepresentanter for skolemiljøarbeidet, og inntil to skolemiljørepresentanter har tale- og møterett i skolens arbeidsmiljøutvalg eller lignende samarbeidsorgan ved behandling av spørsmål som vedgår elevene, så langt saken ikke er belagt taushetsplikt etter lover og forskrifter. Skolen har et ansvar for å inkludere og engasjere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for helse, miljø og trygghet i skolen. Tilretteleggingen med hensyn til arbeidsoppgaver for elevene kan for eksempel være deltakelse når skolen lager ordensreglement eller i gjennomføringen av enkle målinger o.l.

For at et arbeid med det psykososiale miljøet skal kunne utnyttes fullt ut på et systematisk nivå, må arbeidet være godt forankret i hele virksomheten. Dette vil derfor naturlig kobles inn mot krav til det psykososiale arbeidsmiljøet som omtales i arbeidsmiljølovens § 4-3. Her inngår krav til at arbeidet skal legges til rette for å sikre ivaretagelse av arbeidstakerens integritet og verdighet, at det innrettes slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten, at arbeidstakeren ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden, og at arbeidstakeren, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Både arbeidsmiljøloven og opplæringsloven tangerer hverandre på de områdene at både elever og lærere skal ha et godt psykososialt miljø hvor trakassering, mobbing, vold, trusler, diskriminering og rasisme er fraværende. Her har øverste ledelse et særskilt ansvar overfor både elevene og lærerne, mens lærerne også har et særskilt ansvar overfor elevene. Elevene har et ansvar så langt de blir involvert av skoleledelsen i arbeidet, og arbeidsoppgavene skal da være av en art som er naturlig for hvert enkelt årstrinn.

Trygghet og sosial tilhørighet skal derfor ligge til skole- og arbeidshverdagen for både elever og for skolens ansatte, noe som indikerer hvor viktig det er å ha gode strategier og et godt planverk for arbeidet med det psykososiale miljøet.

¹¹ Opplæringslovens §§11-1a og 11-5a.

I tillegg må arbeidet knyttes opp mot øvrig kommunalt planverk gjennom de krav som ligger til kommunens folkehelsearbeid gjennom samhandlingsreformen og overført ansvar til kommunene.

3.2.2 Indikasjoner ved elevundersøkelsen i Vålerskolen

I kommunens planstrategi blir det vist til elevundersøkelsen 2011-12 og konkludert med at læringsmiljøet i Vålerskolen er generelt godt. Elevundersøkelsen er blitt endret fra den gang og det er blitt utarbeidet nye spørsmål som skal kunne klare å belyse hvert tema på en slik måte at det kommer frem at eleven må ha reflektert over spørsmålet. Dette kan f.eks. gi utslag på spørsmål om mobbing ved at opplevelsen av mobbing kan bli «primet»¹² til positive svar. På den andre siden, må utviklerne av undersøkelsen ta dette i betraktning. Revisjonen tar høyde for at dette er påtenkt, og at hovedhensikten med undersøkelsen er å skape et statistisk materiale som kan veilede skoleledelsen i å justere sine arbeidsmål og -oppgaver hvor skolen scorer lavt.

Våler kommune benytter elevundersøkelsen i tilstandsrapporten som styringsverktøy, og i tilstandsrapporten for 2014-15 sammenlignes Våler kommune med KOSTRA-gruppe 02, Hedmark fylke og med de nasjonale resultatene. Revisjonen ønsker i stedet å se Våler kommune for seg selv i et historisk perspektiv. Man kan slik lese av trender, og om arbeidet med det psykososiale miljøet har vært målrettet på ulike temaer. Her er man vår synkende trender på samtlige temaer med unntak av mobbing, hvor man bør ha fokus om trenden er økende.

Som følge av at elevundersøkelsen ble endret i 2013, har man kun tre skoleår med den nåværende elevundersøkelsen å lese ut i fra, hvor data er resultat av samme spørsmål. For å kunne danne et videre bilde, og fordi Våler kommune har benyttet elevundersøkelsen også før endringen, har revisjonen slått sammen likelydende temaer fra før 2013 med temaer fra etter 2013¹³. Dette gir en viss indikasjon på trender innen hvert tema i perioden 2007-2016, som kan si noe om det systematiske arbeidet har gitt bedre resultater innenfor temaene.

Ser man på de langsiktige trendene på 7. trinn, finner man at barneskolene har hatt en positiv utvikling de siste 9 årene med hensyn til elevenes opplevelse av skolen. Mobbing er gått ned, det rapporteres på økende elevdemokrati og medvirkning, mestringsfølelsen er svakt økende, trivsel på skolen er gått opp, og motivasjonen har en svakt økende trendlinje.

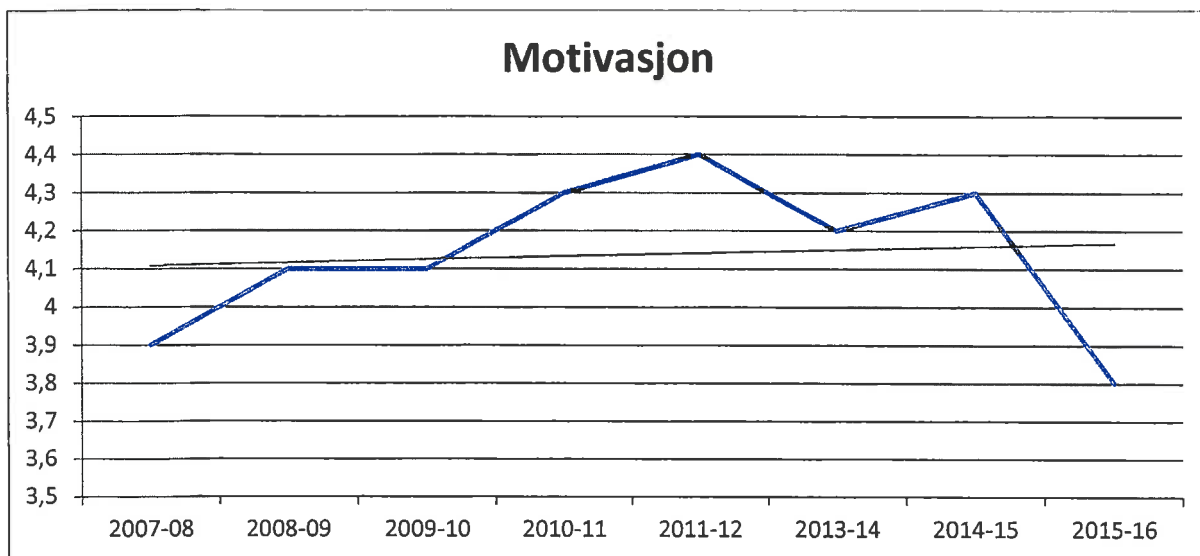
Tar man de langsiktige trendene på 10. trinn i betraktning, finner man også forbedringer. Trivselsnivået og opplevelsen av faglige utfordringer går klart oppover, og opplevelsen av elevdemokrati, medvirkning og mestringsfølelse øker svakt. På den andre siden, finner man at opplevelsen av å bli mobbet også øker svakt, mens motivasjonen for å gå på skolen er gått jevnt nedover de siste 9 årene.

Siden klassekullene er små, kan få besvarelser gjøre store utslag i resultatene, slik at et snitt over tid gir et bedre inntrykk av situasjonen enn år for år. Men det kan likevel være verdt å ta en nærmere titt på siste års rapportering, fordi det er mest nærliggende i tid og illustrerer noe i forhold til tidligere år med hensyn til om situasjonen er blitt kraftig forbedret eller forverret.

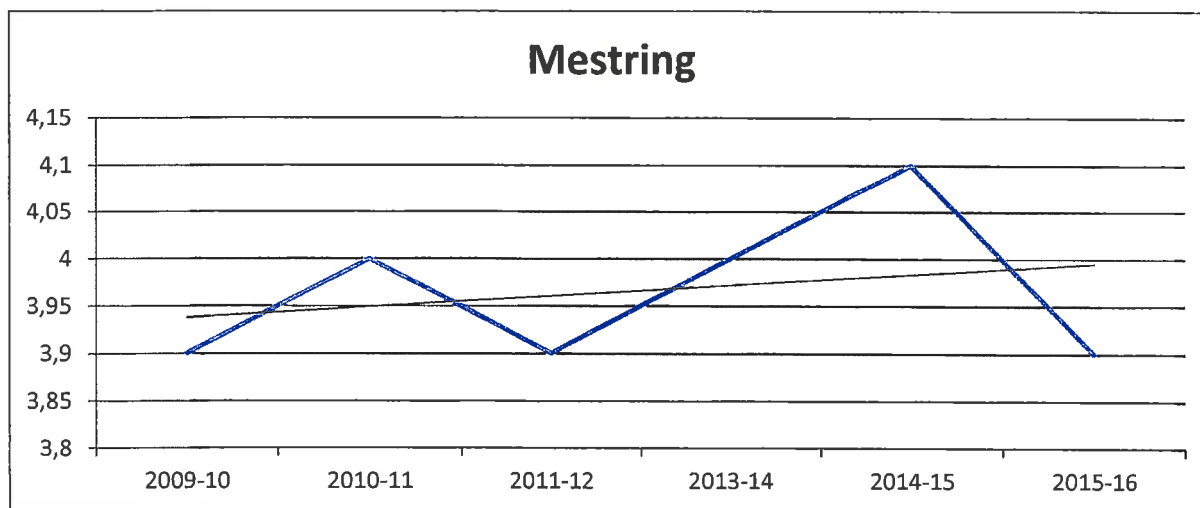
¹² Priming er ansett som problematisk for alle intervjuer og undersøkelser fordi ethvert spørsmål kan være lagt opp til å skape assosiasjoner som tas med i neste spørsmål. En slik effekt er sannsynligvis umulig å unngå, men man kan redusere den ved å strebe mot å ikke «legge ord i munnen» på respondenten.

¹³ Revisjonen ønsker derfor å understreke at det er en del forbehold å ta – særskilt med hensyn til at verdiene i undersøkelsen fra før 2013 er utarbeidet på bakgrunn av færre/flere/forskjellige spørsmål. Scoreverdien i de to ulike intervjusettene er imidlertid knyttet til identisk hovedtematikk, og bør ikke derfor være fullstendig forskjellig fra tidligere.

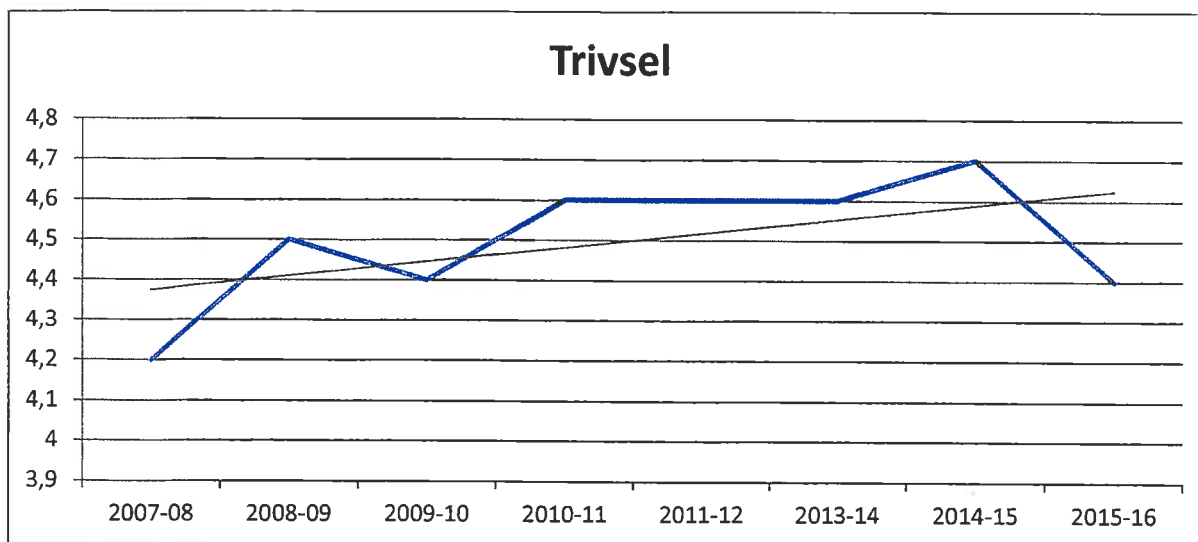
På dette området, ser man at både trivsels- og mestringsnivået er gått ned siden skoleåret 2014-15 på 7. trinn. Det registrerte motivasjonsnivået har nådd det laveste nivået på 9 år.



Det registrerte mestringsnivået er det laveste på 4 år.

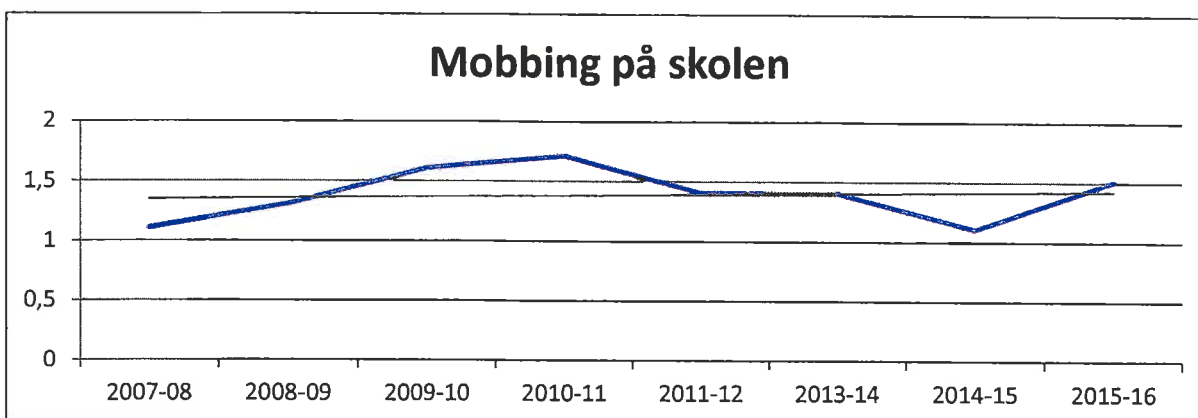
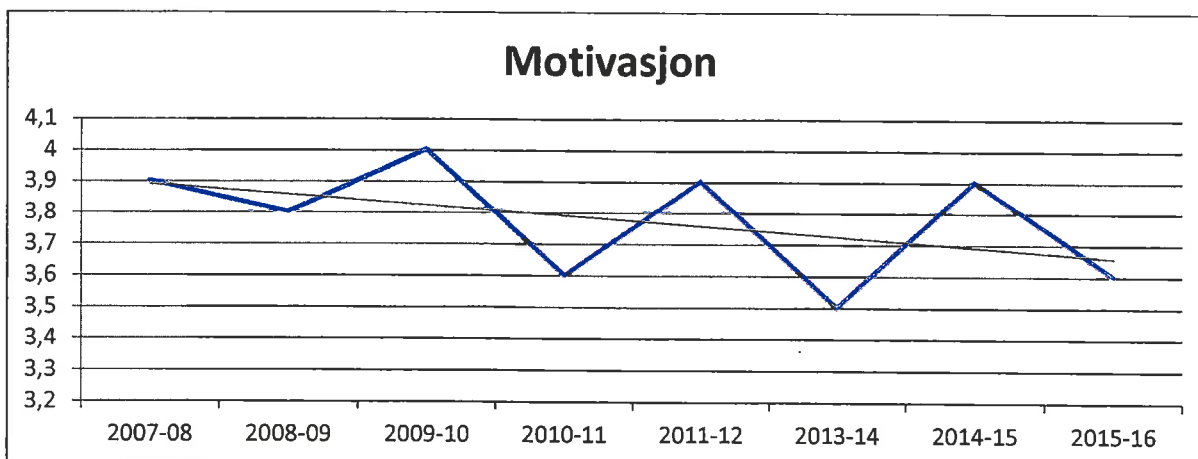


Trivselsnivået er det laveste på 6 år.



Dette kan indikere at noe mangler i arbeidet med det psykososiale miljøet ved barneskolene.

På ungdomsskolens 10. trinn, ser man at det ikke er noen særskilt store forskjeller fra tidligere år, men at man bør ha et fokus på tilbakemeldingene med hensyn til motivasjon og mobbing.



Det er verdt å merke seg at det spesielt på ungdomsskolen ser ut til å være noe kontradiktoriske data med hensyn til at trivsels- og mestringsnivået øker med synkende motivasjon og økende grad av mobbing.

Resultatene viser at både barneskolen og ungdomsskolen har utfordringer med å skape motiverte elever. I tillegg har ungdomsskolen en ekstra utfordring med hensyn til mobbing. Hvis vi ser på hvilke spesifikke spørsmål innenfor temaene som ungdomsskoletrinnet scorer lavere for i inneværende skoleår målt mot forrige, så gjelder dette:

- God arbeidsro i timene
- At klassen synes det er viktig å jobbe godt med skolearbeidet
- Om eleven opplever at lærerne bryr seg
- Om eleven opplever at lærerne har tro på at eleven kan gjøre det bra på skolen
- Om eleven opplever at lærerne behandler en med respekt
- At eleven får god hjelp av lærerne hvis eleven ikke forstår arbeidsoppgavene
- Om lærerne hjelper til med at man forstår det man skal lære
- Hvor godt eleven liker skolearbeid
- Om eleven gleder seg til å gå på skolen
- Om lærerne forklarer hva som er målene i de ulike fagene slik at det er forståelig
- Om lærerne forklarer godt nok hva det legges vekt på når skolearbeidet vurderes
- Om lærerne forteller eleven om hva som er bra med arbeidet eleven gjør
- Om lærerne snakker med hver enkelt elev om hva eleven bør gjøre for å bli bedre i fagene
- Hvor ofte eleven får tilbakemeldinger fra lærerne som kan brukes til å bli bedre i fagene
- Om eleven får være med og foreslå hva det skal legges vekt på når elevens arbeid skal vurderes
- Om eleven får være med og vurdere skolearbeidet sitt
- Om eleven får hjelp av lærerne til å tenke gjennom hvordan eleven utvikler seg i faget

Det skal nevnes at Våler kommune hadde bedre resultater i elevundersøkelsen i skoleåret 2014-15 enn året før og året etter. Men på områdene læringskultur, faglige utfordringer, støtte fra lærerne og vurdering for læring, ligger ungdomsskolen i Våler lavere enn for begge foregående skoleår.

Skoleporten har en åpen og en lukket del hvor den lukkede er forbeholdt virksomheten. Her kan man finne regneark med scoreverdier og en fargekodet risikovurdering av resultatene fra elevundersøkelsen. Grenseverdiene som bestemmer fargekodene er ulike for hvert spørsmål som følge av at det er ulik akseptansegrense for ulike temaer. Resultater i «faresonen» merkes i rødt¹⁴. Det er særskilt på 10. trinn at skolen scorer i risikosonene, og det gjelder opplevelsen av

- Et trygt miljø
- Opplevelsen av krenkelser
- Arbeidsro i timene
- At opplæringen oppleves variert
- At hver enkelt elev er med på vurderingen av eget arbeid
- Kvaliteten på skolehelsetjenesten

I tillegg er skolen svært nære «røde verdier» i *motivasjon, mestring, mobbing på skolen, elevdemokrati og medvirkning, og forklaringer på vurdering av elevens arbeid.*

¹⁴ Disse grenseverdiene er ulike for hvert spørsmål. Selv om beste score er 6 og laveste 1, kan 4,7 i scoreverdi gi grunn til bekymring og dermed fargekode rødt. Skoleporten blir slik et godt styringsverktøy for skolen, med tanke på at risikovurdering på dette viset allerede er fastsatt.

3.2.3 Mobbing i Vålerskolen

Ungdomsskolen har ekstra utfordringer med hensyn til det å skape et godt psykososialt miljø på skolen, enn hva man finner i barneskolen. I Utdanningsdirektoratets rapport *Utdanningsspeilet 2014* blir det beskrevet at elevene i mindre grad enn tidligere i skoleløpet opplever støtte, oppmuntring og interesse fra hjemmet i ungdomsskoleårene. I tillegg oppleves det generelt lavere motivasjon blant elevene på de høyere trinnene på ungdomsskolen. Motivasjonen inkluderer *interessen for å lære, hvor godt man liker skolearbeidet*, og det å se frem til å gå på skolen. Elevene opplever også generelt at det man lærer har *lavere grad av nytte*, jo eldre de blir i grunnskolen.

Når det kommer til trivsel på skolen, er det generelt store forskjeller på 8. trinn og 10. trinn. Trivselen tenderer til å synke mot siste året, selv om det fortsatt, på generell basis, er en stor majoritet som trives ved skolene. Trivsel henger tett sammen med graden av mobbing og krenkelser. Her beskrives det at det stort sett er få som mistrives, men at de som mistrives opplever å bli utsatt for mobbing og krenkelser i større grad. Dette betyr at man må ta alle tilfeller på alvor, selv om det er få tilfeller. Den generelle statistikken viser at andelen som opplever krenkelser og mobbing blir gradvis lavere fra 5. trinn til den gjør et større hopp mot 9. og 10. trinn.

Det er også forskjell på kjønn med hensyn til mobbing, og jenter opplever økt grad av indirekte krenkelser som erting, utfrysing, kommentarer om utseende og løgner, enn det gutter gjør, mot de høyere grunnskoletrinnene. Jenter rapporterer også om denne formen for mobbing i større grad enn gutter på samme trinn. Den generelle statistikken viser at ungdomsskolen er det nivået hvor flere jenter enn gutter blir mobbet.

Når man ser de generelle analysene i Utdanningsdirektoratets rapport opp mot resultatene fra elevundersøkelsen i skoleårene 2014-15 til 2015-16 på Våler ungdomsskole, finner man at scorenivået på 10. trinn reflekterer analysene. Jo nærmere resultatet er 1, jo bedre er det med hensyn til mobbing. På 10. trinn i 2015-16 ligger gjennomsnittet på 1,5. Mens scoreverdien for gutter er på 1,3, er scoreverdien for jenter på 1,8. Våler ungdomsskoles gjennomsnitt på 10. trinn er over fylkes- og landsgjennomsnittet (begge på 1,2), og viser at det eksisterer former for mobbing på øverste klassetrinn.

Ser man på andel elever som har opplevd mobbing 2-3 ganger per måned eller oftere, finner man at det for Våler på 10. trinn lå på 7,1% av respondentene i 2013-14. For 2014-15 fremgår det at tallet er 0%, men dette kan skyldes at tallmaterialet er unntatt offentligheten. Revisjonen tar derfor et visst forbehold her. For inneværende år, er andelen oppe på 10,5%. Andelen er høyest blant jentene på trinnet – 21,4% av jentene har opplevd mobbing 2-3 ganger i måneden eller oftere i det siste skoleåret. Dette betyr at én av fem jenter opplever mobbing regelmessig, noe som er et svært høyt antall. Blant guttene er tallene unntatt offentlighet.

Som følge av at Våler ungdomsskole er en forholdsvis liten enhet, kan det være enkeltelementer fra år til år som skaper store svingninger i tallmaterialet. Utdanningsdirektoratets rapport viser at det er vanligst å bli mobbet av andre elever i klassen, og derfor kan få på hvert enkelt trinn utgjøre store utslag. Det blir derfor nødvendig å ta et visst forbehold når man sammenligner ungdomsskolen med Hedmark- og nasjonalstatistikken. Likevel, om vi forsøker å se et visst trendbilde over de siste tre år, er statistikken i Norge og i Hedmark forholdsvis lik, med generelt synkende rapportering av mobbing og andeler som har opplevd mobbing 2-3 ganger per måned. Innenfor det sistnevnte, har Hedmark en større reduksjon enn landet for øvrig. Våler hadde lavere tall enn landet og fylket på 10. trinn for 2014-15, mens man kan se at kommunen ligger høyere enn begge både i 2013-14 og i 2015-16. Det er derfor verdt å stille spørsmål ved hvor målrettet arbeidet med mobbing har vært ved skolen.

Kommunens visjon er at Våler ungdomsskole skal arbeide for mestring, skaperglede og lærelyst for individet i fellesskapet, og ved det øke elevenes læringsutbytte. Det blir notert at elever, skole og foreldre i fellesskap må samarbeide og bidra til at det skapes en god kultur for læring. Som vist til, har skolen utilfredsstillende resultater på motivasjon, mestring og det å bidra til vurderingsarbeidet i skolehverdagen. Det kan derfor se ut til at skolen ikke når opp til visjonen, og man kan derfor stille spørsmål ved om dette arbeidet er godt nok. I tillegg er det i mye større grad opp til skolen å arbeide med «læringskulturen» enn det er for de øvrige samarbeidspartnerne, så her er det et særskilt ansvar med hensyn til kommunikasjon med elever og foresatte som skolen skal stå for, i tillegg til planarbeidet.

Med bakgrunn i ovenstående utledning, vil revisjonen foreslå følgende problemstilling:

Formål	Å undersøke om Våler kommune med skolevirksomheter overholder de krav som stilles til arbeid med elevenes psykososiale miljø.
Problemstilling	• I hvilken grad kan det sies å være et systematisk, helhetlig og kontinuerlig arbeid med å forbedre elevenes psykososiale miljø i Vålerskolen? Herunder b. Overordnet planverk, handlingsplaner, internkontroll og tiltak • I hvilken grad er det tydelig ledelse fra administrasjonen i kommunen og ledelsen ved virksomhetene med hensyn til arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolen og arbeidet mot mobbing? Herunder e. En administrasjon som planlegger utover hver virksomhet f. Ansvarsdeling og klare arbeidsoppgaver g. Tydelig kommunikasjon h. Oppfølging og kvalitetssikring • I hvilken grad blir elevene involvert i arbeidet med eget psykososialt miljø?
Nytteverdi	Våler kommune, som skoleeier, har lovpålagt plikt til å drive systematisk og kontinuerlig arbeid med å sikre et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø for kommunens grunnskoleelever. De har også en lovpålagt plikt til å sikre sine arbeidstakere et godt psykososialt arbeidsmiljø ved skolevirksomhetene. I tillegg, stilles det økende krav til kommunenes folkehelsearbeid gjennom samhandlingsreformen. I folkehelsearbeidet inngår trivsel i barnehage, skole og på arbeidsplass. Staten har også et økende fokus på arbeidet med å forhindre mobbing. Det må også legges til at det er viktig for distriktskommuner å sikre at kommunen er et attraktivt sted å bo og å bli boende i. Mistrivsel i Vålerskolen, både for elever og foresatte, kan gi utslag i fraflytting og være skadelig for kommunens rykte. Det vil derfor være av interesse på flere områder for kommunen å belyse arbeidet med elevenes psykososiale miljø og arbeidet mot mobbing, noe en forvaltningsrevisjon kan være med på å belyse.

3.3 Kompetanse, oppfølging og resultater i Vålerskolen

Det er mange forhold som ligger til grunn for å skape gode resultater i skolen. Elevenes fysiske og psykososiale miljø – selve arbeidsmiljøet – er viktig for å danne et godt utgangspunkt for læring. Videre er det viktig at skolen har høy kompetanse på de pedagogisk ansatte og at man jobber for at elevene får den pedagogiske støtten som de har rett til å få. Dette innebærer at det skal være pedagogisk personale som står for undervisningen og i alt arbeidet som omhandler læring.

Rent formelt¹⁵, skal samtlige ansatte lærere på barneskoletrinnene ha minst 30 studiepoeng¹⁶ som er relevante for det aktuelle faget hvis læreren underviser i norsk¹⁷, samisk, norsk tegnspråk, engelsk og matematikk. Kravet om studiepoeng gjelder uavhengig av på hvilket tidspunkt som læreren ble utdannet og ansatt. For de øvrige fag stilles det ikke samme krav.

På ungdomsskoletrinnene, skal læreren ha minst 60 studiepoeng som er relevante for faget hvis læreren underviser i norsk, samisk, norsk tegnspråk, engelsk¹⁸ og matematikk. For alle øvrige fag må læreren ha minst 30 studiepoeng for det aktuelle faget, med unntak av valgfag, arbeidslivsfag og utdanningsvalg – hvor det ikke stilles krav om relevante studiepoeng. Kravet om 60 studiepoeng i de beskrevne fagene, gjelder uavhengig av på hvilket tidspunkt som læreren ble utdannet og ansatt. Kravet om 30 studiepoeng i de øvrige fag, som beskrevet, gjelder kun tilsatte lærere som er utdannet etter 01.01.14.

Det finnes unntak fra kravet om kompetanse. Hvis det ved utlyst stilling ikke er kandidater som tilfredsstiller kompetansekravene, kan en av søkerne uten kompetanse ansettes midlertidig. Den midlertidige stillingen skal ikke ha lengre varighet enn til og med 31. juli i skoleåret, og kan ha kortere ansettelsesperiode ved avtale. Hvis en av søkerne er under utdanning ved søketidspunktet og ingen andre søkere tilfredsstiller kompetansekravene, kan søkeren under utdanning ansettes midlertidig. I slikt tilfelle, skal det avtales lengde for tilsettingsforholdet under forutsetning av at utdanningen fullføres innen tilsettingsforholdets utløp. Ved endt utdanning kan den midlertidige stillingen gjøres om til en fast stilling. Hvis utdanningen ikke er avsluttet innen avtalt tid, skal arbeidsforholdet opphøre.

Det er også slik at arbeidsmiljølovens § 14-9, som omhandler vikariater og praksisarbeid, vil ha innvirkning på oppfyllelse av kompetansekravene.

Skoleeier har i tillegg anledning til å fravike kompetansekravene så langt det er nødvendig. Hvis det er nødvendig å fravike kompetansekravene, skal vurderingen utføres for hvert skoleår. Skoleeier skal vurdere om det er mulig å gjennomføre hensiktsmessige tiltak som gjør det unødvendig å fravike kompetansekravene. Skoleeier kan delegere denne oppgaven til den enkelte skoles ledelse.

Statens mål for kompetanse i skolene er at alle skoler kan oppfylle kompetansekravene innen en tiårsperiode, og at målet balanseres mot andre relevante hensyn og omstendigheter i størst mulig grad. Dette fordrer at skoleeierne planlegger systematisk og strategisk med hensyn til kompetansepåfyll for de tilsatte ved skolene, og dette avkrever derfor at det finnes en overordnet ledelse som tenker ut over den enkelte skolevirksomhet.

Å benytte standpunkt karakterer og nasjonale prøver som fakta for å påpeke kompetansebehov er til dels som «å spenne kjerra for hesten», men resultater over tid kan indikere noe ved hvor skolen bør enten tenke annerledes eller øke sin kompetanse. Slike kartleggingsverktøy vil kunne hjelpe skolevirksomhetene til å se sin virksomhet på «avstand» og derfor se hvor man bør prioritere kompetansesatsingen først. Det kan derfor være nødvendig å stille spørsmål ved hvilke kartleggingsverktøy Vålerskolen benytter og om man gjør slike prioriteringer med hensyn til å nå de kompetansekravene som nå stilles til grunnskolen.

¹⁵ Opplæringsloven §§10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 14-2 til 14-4, og §14-10 i forskrift til opplæringsloven.

¹⁶ 30 studiepoeng tilsvarer tidligere 10 vekttall, og er å anse som en halvårshet.

¹⁷ Herunder særskilt norskopplæring, norsk for elever med samisk som førstespråk, og norsk for døve og sterkt tunghørte.

¹⁸ Herunder opplæring i ordinær engelsk, opplæring i fordypning i engelsk og opplæring i engelsk for døve og sterkt tunghørte.

At pedagogisk ansatte har høy grad av utdanning kan også ha innvirkning på kvalitet og resultater i grunnskolen. I KOSTRA, fremgår det at andelen lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning i Våler kommune har gjennomsnittslig ligget på rundt 90% de siste årene. Tallene mangler i KOSTRA for 2015, men lå på 91,8% i 2014. For 2014, har Våler kommune rapportert at andelen lærere med videregående utdanning eller lavere er på 8,2%. Som følge av at *lærer* er å anse som en person med undervisning som arbeidsoppgave, kan det derfor være at det kan være ansatt personer i Vålerskolen som ikke fyller kompetansekravene jf. Opplæringsloven med forskrift¹⁹. Det er også mulighet for at disse gjelder unntak, men at ca. 1 av 10 lærere er ansatt som nødvendig unntak fra lovverket synes som forholdsvis høyt. Spørsmålet blir da om hva slags vurderinger som er utført med hensyn til bruken av lærere uten nødvendig kompetanse, og hva slags tiltak som er vurdert for å unngå at ansatte uten nødvendig kompetanse er benyttet.

Med tanke på den høye andelen av assistenter, spesielt ved Vålbyen skole, kan man også stille spørsmål ved hvor ofte det benyttes ufaglærte og assistenter i undervisningstimer hvis det skulle melde seg behov for det. Det tenkes her spesielt på sykefravær på kort varsel eller langtidsfravær som man ikke klarer å dekke inn på annet vis. Det kan derfor være av interesse å kartlegge bruken av ufaglærte og assistenter i arbeidsoppgaver som pedagogisk personale skal stå for, som følge av at det kan være nødvendig å gjøre om-disponeringer av staben i tilfeller av fravær og lignende som kan ha innvirkning på overholdelse av lovverket.

Revisjonen vil derfor foreslå følgende problemstilling for et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kompetanse og utvikling blant ansatte i Vålerskolen.

Formål	Å undersøke om Vålerskolen har fokus på kompetanse og utvikling i virksomhetene.
Problemstillinger	• I hvilken grad har Vålerskolen prioritert etterutdanning og kursing for virksomhetens ansatte, og hva slags kriterier ligger til grunn for etterutdanning? • I hvilken grad benytter Vålerskolen assistenter/ufaglærte/midlertidig ansatte i undervisningen? • I hvilken grad benytter skolevirksomhetene kartleggingsverktøy for å kartlegge hvor virksomheten har behov for kompetansepåfyll?
Nytteverdi	Med endringene i opplæringsloven og regjeringens satsinger på kompetanse i skolene, er målsetningene at kompetansefokus skal føre til et kvalitetsløft i skolene. Vålerskolen har hatt under gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver de siste årene. En forvaltningsrevisjon av temaet <i>kompetanse og utvikling</i> vil kunne belyse om Våler kommune har et tilfredsstillende fokus på kompetanse for å sikre gode resultater blant elevene i skolevirksomhetene.

¹⁹ Det skal legges til at det i årsbudsjettet for 2016 spesifiseres at våler ungdomsskole har ansatt to assistenter på 1,6 årsverk som er barne- og ungdomsarbeider, men av definisjonen lærer skal disse i utgangspunktet ikke anses som en del av lærerstaben, og skal heller ikke derfor drive undervisning.

4 Metode for datainnsamling

Det er problemstillingene som bør danne grunnlaget for valg av metode for datainnsamlingen. Valg av metodisk tilnærming handler om å ta stilling til en rekke sentrale spørsmål som for eksempel;

- Hvilke data trenger vi for å besvare problemstillingene?
- Hvilke data er tilgjengelige?
- Hvilke data har vi behov for å samle inn?
- Hvilke egenskaper har de innsamlede dataene?
- Hva er tilstrekkelig datainnsamling?
- Hvordan skal data analyseres?
- Hvilke tolkninger har vi behov for å gjennomføre?

Ut fra de problemstillingene som ble presentert i kapittel 2, anses det relevant å innhente data gjennom dokumentstudier og intervjuer i denne forvaltningsrevisjonen.

4.1 Dokumentstudier

Undersøkelsen vil blant annet omfatte gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter, som i denne sammenheng kan være:

- Statlige rundskriv, stortingsmeldinger og nasjonale målsetninger
- Kommunale måldokumenter,
- Skolevirksomhetenes planer og rutiner
- Kartleggingsdokumenter
- Statistikk
- Medarbeiderundersøkelser
- Elevundersøkelser

Ovenstående er ikke uttømmende og vil bli supplert i løpet av prosjektet.

4.2 Intervjuer

Det er planlagt å gjennomføre inntil 6 intervjuer i forvaltningsrevisjonen. Det vil bli gjennomført intervjuer med respondenter på ledernivå og ansatte fra aktuelle enheter / skoler, samt arbeidsutvalg. I forkant av intervjuer, vil det bli utarbeidet intervjuguide(r). Referat fra intervjuene vil bli verifisert av den enkelte respondent, og intervjuguider vil følge rapporten som vedlegg. Aktuelle respondenter vil primært være:

- Toppledelse dvs. virksomhetsleder og/eller kommunal administrasjon
- Respondenter fra fag-/stab- og serviceenheter (ledere og ansatte) i skolen, team i grunnskolen o.l.
- FAU
- Medlemmer av samarbeidsutvalg/miljøutvalg

Sekundært kan det være av interesse å gjøre undersøkelser av/med

- Foreldre eller elever

Det femte punktet har imidlertid en rekke begrensninger som gjør det mindre aktuelt å benytte gruppen som respondenter for forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Denne forvaltningsrevisjonen vil kunne berøre personopplysninger. Revisjonen tar sikte på at rapporten i sin helhet blir offentlig, men tar forbehold om at det kan bli aktuelt å unnta deler av rapporten fra offentlighet, jf. offentleglovas § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

4.3 Verifisering av innhentede data

Innhentede data vil bli verifisert. Data innhentet ved intervjuer vil bli verifisert av intervjupersonene. Data innhentet ved dokumentstudier vil bli verifisert av Sør-Odal kommune. Prosjektet gjennomføres i samsvar med Norges kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

5 Kilder for 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.

I dette prosjektet vil det være aktuelt å utlede revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift til lov om grunnskolen
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Den generelle delen av læreplanen (Kunnskapsløftet)
- Læreplanverket for Kunnskapsløftet
- Våler kommunes mål- og strategidokumenter (Årsbudsjett 2016 – Økonomiplan 2016-2019, Kommunal planstrategi. Vår visjon – Våler en god kommune å bo og leve i).
- Våler kommunes og skolenes rutinedokumenter for kvalitetskontroll.

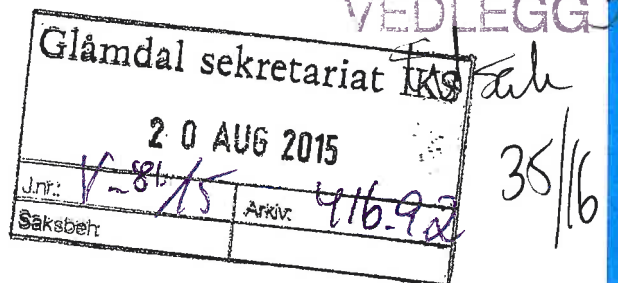
Oversikten er ikke uttømmende og endringer kan oppstå. Detaljerte revisjonskriterier vil bli utledet i første fase av prosjektet.

6 Organisering og ansvar

Prosjektet antas gjennomført innenfor en ramme på 300 timer²⁰, og er planlagt gjennomført av forvaltningsrevisor Magnus Michaelsen i samarbeid med oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Laila Irene Stenseth. Det tas forbehold om annen sammensetning av prosjektgruppen.

Prosjektet starter opp etter fremlegg av prosjektplanen i kontrollutvalget den 10. mai 2016. Endelig rapport er planlagt ferdigstilt senhøstes, med behandling i kontrollutvalget siste møte i 2016.

²⁰ Ekskl. prosjektplan.



Prosjektplan 2015

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på vegne av kontrollutvalget i
Våler kommune

PROSJEKTPLAN FORVALTNINGSREVISJON I VÅLER KOMMUNE - OFFENTLIGE ANSKAFFELSER



Hedmark  Revisjon

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

1 Bakgrunn for prosjektet

1.1 Bestilling

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Våler Kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd.

"Kontrollutvalget skal påse at kommunen eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)".

Med hjemmel i kommunelov og forskrift har kontrollutvalget gjort sin konkrete bestilling ut fra bestillingsfunksjonen som er tillagt utvalget gjennom egen forskrift om kontrollutvalg.

På bakgrunn av innspill fra Hedmark Revisjon IKS fattet kontrollutvalget i Våler følgende vedtak i møte 11.6.15:

1. Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon for Våler kommune for 2013-2016 og bestiller en prosjektplan knyttet til forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til Lov om offentlige anskaffelser.
2. Prosjektet kan ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:
 - Har kommunen etablert en betryggende intern kontroll slik at regelverket for offentlige anskaffelser følges?
 - Har anskaffelser større enn kroner 100 000 eks mva. vært gjenstand for konkurranse og er kravet til dokumentasjon av konkurransen oppfylt?
 - Benytter kommunen rammeavtalene som er inngått i ulike innkjøpssamarbeid?
3. Prosjektplanen legges fram i neste møte.
4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på ca. 250 timer.
5. Prosjektet legges fram i 2016.

Med bakgrunn i ovenstående vedtak har Hedmark Revisjon IKS utarbeidet denne prosjektplanen.

1.2 Kort om temaene innkjøp og kontraktsoppfølging

I Norge foretok offentlig sektor innkjøp for om lag 432 milliarder kroner i 2013¹. Kommuneforvaltningens innkjøp ble anslått til drøyt 162 milliarder kroner i 2013, noe som tilsvarte en økning på 23,4 prosent siden 2009.

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp, og at offentlig sektor gjennom sine innkjøp bidrar til å

¹ <http://www.ssb.no/offinnkj/>

utvikle et konkurransedyktig næringsliv.² Regelverket er imidlertid omfattende og til dels komplisert, og manglende kunnskap vil kunne hindre gode innkjøp. Nyere undersøkelser viser at innkjøpere ofte har behov for mer kunnskap på dette området. Dette er også vår erfaring.

Regelverket for offentlige anskaffelser regulerer imidlertid hovedsakelig kun én av fem faser i en anskaffelsesprosess, nemlig gjennomføringen av konkurransen.

De ulike fasene i en anskaffelsesprosess kan illustreres slik:



Kilde: www.difi.no

Dette prosjektet vil med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling, i hovedsak berøre de tre første fasene i prosessen. For en gjennomgang av rammeavtaler vil man også berøre de to siste.

1.3 Innkjøpsfunksjonen i Våler kommune

Tidligere Glåmdal revisjon IKS (i dag en del av Hedmark Revisjon IKS) gjennomførte et større forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til offentlige anskaffelser i 2008.

I rapport fra 2008 skrev vi følgende om innkjøpsfunksjonen i Våler kommune:

"I utgangspunktet er det rådmannen som kan anskaffe varer og tjenester på vegne av kommunen. Rådmannens fullmakt er videredelegert til enhetslederne som igjen har anledning til å videre delegere fullmakter på innkjøpsområdet.

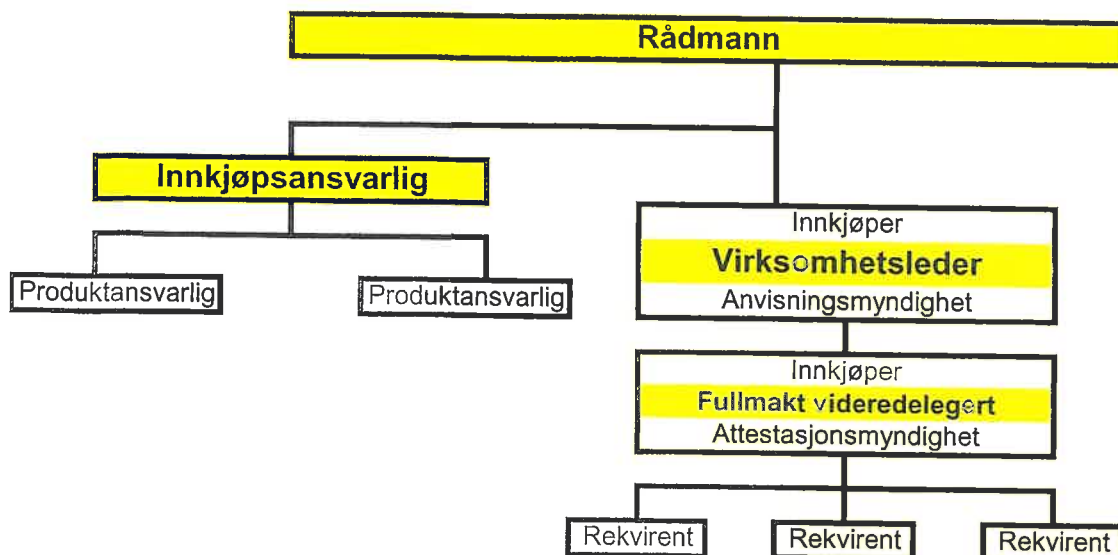
Videre at:

"Det er imidlertid stor variasjon i hvor omfattende innkjøp som foretas i enhetene. Enkelte enheter foretar hyppige og mindre innkjøp, mens andre enheter utfører relativt få innkjøp men for en betydelig sum. Da hovedprinsippet i LOA (lov om offentlige anskaffelser) er at alle anskaffelser skal konkurranseutsettes uansett verdi for anskaffelsen, er det her relevant å se på samtlige enheter i kommunen som foretar innkjøp.»

For en fullstendig beskrivelse av organiseringen av kommunens innkjøpsfunksjon, vises det til vedlegg 3 som er hentet fra kommunens innkjøpsveileder.

Innkjøpsorganiseringen i kommunen kan illustreres i følgende figur:

² Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser, 2006, kap. 1



Virksomhetsleder har myndighet til å disponere ansvarsområdets budsjetttramme og har egen innkjøpsfullmakt, jf. vedlegg 4. Leder av virksomhetsområdet kan videre delegere innkjøps-fullmakt til ansatte innenfor eget ansvarsområde, og er ansvarlig for at videre delegerte innkjøpsfullmakter utøves i tråd med kommunens retningslinjer for innkjøp. Rekvirenter er ansatte i virksomhetene som ikke har innkjøpsfullmakter, men som melder fra om behov for å anskaffe vare eller tjeneste. Denne muligheten har enhver ansatt og vedkommende kan anskaffe produktet etter aksept/rekvisisjon fra nærmeste overordnede med innkjøpsmyndighet. Aksepten/rekvisisjonen skal inneholde instruks om hvor produktet skal anskaffes.

Kommunen har en sentral person som er innkjøpsansvarlig i kommunen og som rapporterer til rådmann. Innkjøpsansvarlig skal koordinere samtlige innkjøp som utløser kunngjøringsplikt etter regelverket om offentlige anskaffelser. Dersom en innkjøper som ikke er virksomhets-leder planlegger en anskaffelse over kr. 100.000,-, skal anskaffelsen foretas i samarbeid med innkjøpsansvarlig. Videre skal innkjøpsansvarlig ivareta kommunens ansvar og forpliktelser i innkjøpsordningen og representere kommunen i det regionale innkjøpssamarbeidet.

Produktansvarlig har produkt- og brukerfaglig ansvar for innkjøpsordningen innenfor et definert produktområde. Produktansvarliges ansvarsområde dekker alle kommunale virksomheter når det gjelder inngåelse av leverandøravtaler innen produktområdet.

Hedmark Revisjon IKS vil i forbindelse med denne gjennomgangen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til innkjøp, undersøke om innkjøpsfunksjonen er organisert likt i Våler kommune i dag som den var i 2008, eller om det er gjort endringer.

2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er for det første å kartlegge og vurdere om Våler kommune etterlever regelverket for offentlige anskaffelser, herunder å undersøke om kommunen har fulgt opp funnene og anbefalingene som fremkom av forvaltningsrevisjonen på innkjøpsområdet

som ble gjennomført kommunen i 2008. Nedenfor følger hovedkonklusjonen fra den gjennomførte forvaltningsrevisjonen i 2008:

«Vi konkluderer med at kommunen har lagt et godt grunnlag for å kunne følge lov og forskrifter om offentlige anskaffelser, ved at det er utarbeidet en innkjøpsveileder samt at det holdes oversikt over hvem som innehar ulike innkjøpsfullmakter. Videre bidrar deltakelsen i det interkommunale innkjøpssamarbeidet til at kommunen har en bedre mulighet til å overholde regelverket for offentlige anskaffelser. Innkjøpsveilederen er imidlertid ikke oppdatert i tråd med gjeldende regelverk. I kommunen er innkjøpsfullmaktene fordelt på forholdsvis mange ansatte. Vi ser det som en fordel om kommunen hadde et etisk regelverk som var godt kjent i organisasjonen, samt hadde utarbeidet økonomireglement. Kommunen har en praksis med utstrakt føring av utbetalinger knyttet til kjøp av varer og tjenester utenfor leverandørreskontro.

Når det gjelder inngåelsen av avtaler om anskaffelser av en verdi som overstiger kravene til protokollføring og eventuelt til utlysning, konkluderer vi med at kommunen har et forbedringspotensiale. Vi konstaterer at enkelte anskaffelser er dokumentert konkurranseutsatt og at prosedyrene ser ut til å være i samsvar med regelverket, samtidig som andre anskaffelser ikke er dokumentert konkurranseutsatt. Da vi kun har mottatt dokumentasjon på én utfylt protokoll, kan dette være et signal om manglende rutiner for protokollføring av anskaffelser. Det kan virke som om vel mye av ansvaret i forbindelse med byggeprosjekter, er overlatt til innleide konsulenter på dette området. Dette har i enkelte tilfeller medført at anskaffelser ikke er utlyst i tråd med regelverket og at kommunen mangler dokumentasjon på anskaffelsen, inkl. anskaffelsesprotokoll. Praksisen med at andre enn kommunen står som oppdragsgiver i utlysningen på Doffin (Databasen for offentlige innkjøp), kan ha ført til at konkurransen har blitt mer begrenset, da potensielle tilbydere har hatt mindre mulighet til å få kjennskap til det utlyste oppdraget.

Rapporten viser at lojaliteten mot inngåtte rammeavtaler er varierende. Når anskaffelser foretas som avrop på rammeavtale, sikrer dette overholdelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Så lenge rammeavtalene er godt kjente i kommunen og de oppfattes som hensiktsmessige, virker lojaliteten mot avtalene til å være høy. Eksempel her er anskaffelser av inkontinensprodukter, der samtlige anskaffelser er foretatt som avrop på rammeavtale. Det har vist seg at enkelte rammeavtaler er lite kjent blant personer som har anledning til å bestille. Videre kan enkelte rammeavtaler oppfattes som lite hensiktsmessige å benytte i enkelte tilfeller. I slike tilfeller forekommer det kjøp hos lokale leverandører selv om det foreligger rammeavtale.

Inngåtte avtaler følges i hovedsak opp i tråd med kommunens retningslinjer for oppfølging av avtaler, selv om det er noe varierende praksis. Det virker som om oppfølging og mottakskontroll for det meste gjennomføres i tråd med retningslinjene så langt det er praktisk mulig i en kommune på Vålers størrelse. Videre virker det som at kommunen har en relativt god opplæring og oppfølging av personer med innkjøpsansvar, men at det er få, om noen, utarbeidede rutiner på området.

Vår hovedkonklusjon er at selv om Våler kommune har lagt et godt grunnlag for å kunne overholde lov og forskrifter for offentlige anskaffelser, har ikke kommunen fullt ut overholdt regelverket for de områder vi har vurdert. Dette kan ha fått eller kan få konsekvenser for kommunen i form av at:

- kommunen ikke oppnår de gunstigst mulige priser og betingelser for anskaffelsene

- *kommunen blir ansett for å være en mindre attraktiv oppdragsgiver enn den ellers ville ha blitt*
- *ekstra forbruk av ressurser knyttet til administrasjon av innkjøp i kommunen*
- *risiko for klager og bøter med mer*

Vi anser det dermed som at kommunen har et forbedringspotensiale på dette området og at det er hensiktsmessig for kommunen å ha fokus på området, samt iverksette forbedringstiltak.»

I tillegg er det en del av formålet med dette prosjektet å bidra til fortsatt fokus og økt kunnskapsnivå på området.

I forbindelse med revisjonens undersøkelse knyttet til utlegging av slam i ny skøyte-trase på Haslemoen i 2014, så revisjonen behovet for en gjennomgang av temaet rammeavtaler som en naturlig forlengelse av vurderinger opp mot anskaffelsesregelverket.

Etter revisors vurdering kan manglende rammeavtaler på enkelte områder være forhold som tilsier at det foreligger en økt risiko for brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Dette taler for at en gjennomgang av områder hvor det foretas gjentatte kjøp vurderes opp mot behov for inngåelse av rammeavtaler også innlemmes i denne forvaltningsrevisjonen. Formålet utvides med dette til også å omfatte hvordan Våler kommune vurderer behov for nye rammeavtaler, for å bidra til økt fokus og bevisstgjøring rundt inngåelse og oppfølging av rammeavtaler som en vesentlig fase i en anskaffelsesprosess.

Vi foreslår følgende problemstillinger i tillegg til kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger i dette prosjektet:

- *Det foretas en gjennomgang av kommunens innkjøp med fokus på gjentatte kjøp fra samme leverandør hvor det foretas en vurdering i forhold terskelverdier i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser*

3 Revisjonskriterier

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillinger skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene 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.³

I dette prosjektet vil revisjonskriteriene i hovedsak bli utledet fra følgende kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (loa.)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (foa.)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- Praksis fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

³ Rsk 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

- Våler kommunes økonomireglement og delegeringsreglement

Oversikten er ikke uttømmende og andre kilder kan komme til i forbindelse med prosjektarbeidet.

4 Avgrensninger

Gjennomgangen avgrenses i hovedsak kjøp foretatt i perioden til januar 2014 – desember 2014.

5 Metode for datainnsamling

Vi planlegger å innhente informasjon om rutiner for anskaffelser og kontraktsoppfølging i oppstartsmøte med oppnevnt kontaktperson, evt. ved intervju av andre ansatte i Våler kommune.

I forhold til problemstilling nr. 2, vil vi foreta en regnskapsanalyse av kommunens drifts- og investeringsregnskap for perioden januar 2014 – desember 2014 for å finne aktuelle anskaffelser for undersøkelsen, det vil si anskaffelser over kroner 100 000,-. Videre vil vi benytte dokumentanalyse av tilbud, korrespondanse, protokoller, konkurransegrunnlag, avtaledokumenter m.m. for å vurdere utvalgte anskaffelser. Det kan også bli aktuelt å innhente ytterligere informasjon knyttet til utvalgte anskaffelser gjennom intervju av ansatte som har forestått noen av de aktuelle anskaffelsene.

For revisjonens foreslåtte problemstilling vedørende gjentatte anskaffelser fra samme leverandør i løpet av det gitte tidsrommet, for å vurderer eventuelt behov for å etablere rammeavtaler, vil vi også foreta en regnskapsanalyse av kommunens drifts- og investeringsregnskap, sammenholdt med en gjennomgang av leverandørreskontro.

I forhold til problemstilling nr. 3, vil vi innhente oversikt over kommunens inngåtte rammeavtaler. Videre vil vi gjennomføre samtaler, samt at vi vil gjennomføre regnskapsanalyser. Vi vil også undersøke kjøp på utvalgte rammeavtaler eller avtaleområder. Hensikten er å finne ut om det benyttes andre leverandører enn de man har inngått rammeavtale med på ulike varegrupper.

6 Organisering og ansvar

Prosjektet vil i hovedsak bli gjennomført av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet er Jo Erik Skjeggstad. I tillegg vil utøvende revisor for Våler kommune på regnskapsrevisjonsområdet bistå i arbeidet.

Revisjonen forslår 270 timer til prosjektet. Dette utgjør 20 timer mer enn forslaget til kontrollutvalget jf. kontrollutvalgets bestilling, med bakgrunn i revisjonens foreslåtte problemstilling som kommer i tillegg til de foreslåtte.

Prosjektet planlegges ferdigstilt til kontrollutvalgets første møte i 2016. Planlagt tidspunkt for ferdigstillelse forutsetter at administrasjonen i Våler kommune yter de nødvendige bidrag innen de av revisjonen fastsatte frist.