

Psykososialt skolemiljø

Buskerud skole – Modum kommune

Sammendrag

Viken Kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Modum kommune gjennomført forvaltningsrevisjon av elevenes skolemiljø på Vikersund skole og Buskerud skole i kommunen, der følgende problemstillinger er utredet og besvart:

Psykososialt skolemiljø

1. Er kommunens håndtering av elevenes skolemiljø tilfredsstillende ved Vikersund skole og Buskerud skole?

Etikkarbeid

2. Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved Buskerud skole og Vikersund skole?

Kommunens avvikssystem

3. I hvilken grad er kommunens avvikssystem implementert og tatt i bruk ved Buskerud skole og Vikersund skole?

Revisjonskriteriene – det vil si det normative grunnlaget for VKRs vurderinger – er utledet hovedsakelig fra opplæringsloven og tilknyttet rettskildemateriale. Disse omtales løpende i teksten. Metodevalget – det vil si valg av framgangsmåter for å framskaffe relevante og pålitelige faktaopplysninger – er gjort etter en vurdering av problemstillingenes egenart og tilgjengelige ressurser.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet er innhentet blant annet gjennom innsendt dokumentasjon, intervjuer med utvalgte lærere på de trinnene som var en del av revisjonen, intervjuer med elever, enkelte ansattgrupper, samt ansatte i andre etater som arbeider tverrfaglig med å sikre et trygt og godt skolemiljø i Modum kommune.

Totalt snakket vi med 28 elever og ansatte tilknyttet temaet for revisjonen. Det ble skrevet referat fra alle samtaler som ble verifisert av samtaleobjektene. Vi brukte tilpassede spørreskjema i samtaler.

Revisjonen snakket også med foresatte på skolen. Totalt møtte 22 foresatte opp og delte sine erfaringer med skolens arbeid med skolemiljøet og klassemiljøet. På grunn av Corona fikk revisjonen ikke gjennomført samtaler med foresatte fra en klasse. Det vil si at de 22 foresatte vi snakket med er fordelt ulikt fra to klasser. Etter at all dokumentasjon var gjennomgått og intervjuene var gjennomført innhentet vi også en redegjørelse fra rektor og utdanningssjefen.

Samlet vurdering

Først vil vi peke på at våre funn er basert på et utvalg av informasjon fra blant annet foresatte, elever, lærere, tverrfaglige instanser og andre ansatte grupper. Det vil si at det kan være andre i disse kategoriene som har en helt annen opplevelse av skolene enn det som er kommet frem.

Videre vil vi peke på at hensikten med rapporten ikke har vært å generalisere fra dårlige opplevelser vi har fått kjennskap til fra noen foreldre, og utlede fra dette at disse synspunktene er gjeldende for alle foresatte. Det er sannsynlig at det er foresatte som er av en annen oppfatning enn de foresatte som

valgte å delta på møtene med VKR. Like fullt er det skoleeier og skolens ansvar å følge opp alle foresatte, og deres tilbakemeldinger må tas med som en del av helhetsbildet, selv om de ikke snakker for alle foresatte.

Skoleeier og skolene har en plikt til å sikre at alle elevene har et trygt og godt skolemiljø, herunder også når noen foresatte opplever at de eller deres barn ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skoleeier og skolens oppgaver er krevende og svikt-sensitive fordi det handler om barn/elever. VKR mener at summen av tilbakemeldingene fra foresatte, elever og de andre vi hadde samtaler med, hva gjelder skolens arbeid med trygt og godt skolemiljø og andre funn vi har avdekket i arbeidet med forvaltningsrevisjonen, er tilstrekkelige til å underbygge en konklusjon om at kommunen har forbedringspotensial hva gjelder å sikre at alle elever har et trygt og godt skolemiljø på Buskerud skole. Vår vurdering er at opplevelsene som blir formidlet fra de ulike gruppene gjenspeiler dagens skolemiljø på skolen og ikke er hendelser fra tilbake i tid.

Anbefalinger

VKR's overordnede vurdering er at Modum kommune og Buskerud skole arbeider kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Vår vurdering er at skolen og skoleeier har fokus på arbeide med å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det viktigste er likevel at flere av barna vi snakket med ga uttrykk for at de ikke har det trygt og godt på skolen. Noen få sa også at de ble mobbet eller kjente til elever som ble mobbet. Vi har derfor blant annet funnet grunnlag for å komme med følgende anbefalinger. Anbefalingene er angitt med kulepunkt.

Når det gjelder etikk viser vår gjennomgang at kommunen har utarbeidet etiske retningslinjer, men at de ikke er kjent blant de ansatte på Buskerud skole. Retningslinjene blir heller ikke gjennomgått jevnlig med de ansatte på skolen. Ellers viser vår gjennomgang at kommune har et avvikssystem og at dette avvikssystemet er kjent og tatt i bruk på Buskerud skolen.

VKR anbefaler Modum kommune å følge opp at skoleeier og Buskerud skole sikrer at:

- **Det fortsatt holdes fokus på hvordan skolen utnytter sine ressurser og hvorvidt det er tilstrekkelige ressurser på skolen til enhver tid gjennom hele skoleåret.**

Under revisjonen kom det frem fra flere av gruppene vi snakket med at ressurser var en utfordring på skolen. Med ressurser menes det både antall ansatte og riktig kompetanse. Vi ser imidlertid at dette er noe skolen er klar over og at de arbeider med dette. Vi mener likevel på bakgrunn av samlet funn i revisjonen at det er viktig at skolen fortsatt har fokus på dette.

- **Det forebyggende arbeidet er egnet til å ivareta et trygt og godt skolemiljø i alle klasser og for alle elevene, i henhold til gjeldende regelverk.**

Vår vurdering er at Buskerud skole de siste årene har hatt fokus på å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Skolen har etablert rutiner for å oppfylle kravene i loven og forpliktet skolen til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. Skolen har for skoleåret 2020/2021 iverksatt tiltak i to klasser hvor PPT og Læringsmiljøsentret i Stavanger er

samarbeidspartnere. De fleste vi snakket med gir også uttrykk for at skolen arbeider med skolemiljøet, men at til tross for dette er det flere som ikke opplever at alle klassene på skolen har et trygt og godt skolemiljø. Det er blant annet elever som forteller at de er utrygge og at de blir mobbet. Det er også elever som forteller at klassemiljøet i deres klasse er utfordrende, urolig, det er stygg språkbruk og føles utrygt. I samtalene med de ulike gruppene ble elevenes opplevelse bekreftet.

De fleste foresatte vi snakket med var ikke fornøyd med skolens forebyggende arbeid. De påpekte at skolen ikke hadde iverksatt gode nok tiltak, slik at alle elevene kunne ha det trygt og godt, samt ha et godt læringsmiljø. Det ble sagt at det var veldig mye uro i enkelte klasser, samt at en klasse hadde hatt dårlig klassemiljø i over ett år uten at skolen hadde klart å endre på det.

Dette ble bekreftet i samtalene med de ulike gruppene ellers.

Vi mener på bakgrunn av ovennevnte at Buskerud skoles forebyggende arbeid ikke er tilstrekkelig til å ivareta et trygt og godt skolemiljø i alle klasser og for alle elevene, herunder også i friminuttene. Vi vil her igjen fremheve at det var flere elever ved skolen som uttrykte at de ikke har et trygt og godt skolemiljø i sin klasse, samt at de ikke fikk nok ro til å lære.

Vi vil også trekke frem at det blir sagt fra flere grupper at det er for få ressurser/ansatte i de mest urolige klassene på skolen til å kunne sikre et trygt og godt skolemiljø, samtidig som skolen slet med å rekruttere fagpersoner til ledige stillinger skoleåret 2019/2020.

Rektor imøtegår ovenstående i sin redegjørelse. Til tross for redegjørelsen fra rektor vil vi vise til at skolen har hatt og har flere klasser med stor uro. Dette har pågått over flere år uten at de har klart å bedre klassemiljøet i alle klassene, og sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Vi vil her vise til at skolen har fått pålegg fra Fylkesmannen, iverksatt inngripende tiltak overfor enkelt elev, samt iverksatt gjennomgang av en ekstern konsulent i to klasser grunnet uro, uten at de har lyktes i å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elevene ved skolen.

Vårt inntrykk er at skolen har planer og satsninger for å bedre skolemiljø, klassemiljø og læringsmiljø. Til tross for arbeid over flere år har ikke skolen lyktes i arbeidet sitt med skole- og klassemiljø. Vi viser her til at det er uro og utrygghet i flere klassetrinn på skolen.

- **Foresatte og elever får tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Informasjonen må være korrekt, forståelig og konkret**

Buskerud skole har gode skriftlige rutiner for å informere foresatte og elever om retten etter kapittel 9A. I samtalene med de ulike gruppene ble det bekreftet at dette blir gjort. Videre fremkom det at skolen varsler elever og foresatte så snart som mulig når de blir klar over forhold ved skolemiljøet som er til skade for elevens/elevenes helse. Vi vil trekke frem at de fleste av elevene vi snakket med alle kjente til hva det ville si å ha et godt og trygt skolemiljø.

Når det gjelder uro/utfordringer i klasser og/eller klassemiljø som er dårlig, finner vi på bakgrunn av informasjon som kom frem i samtalene med mange av de foresatte at skolen ikke alltid varsler alle foresatte tilstrekkelig. Dette til tross for at rektor forteller at de informerer foresatte.

Vi finner ikke at skolen i tilfredsstillende grad informerer foresatte om hvilke tiltak skolen iverksetter i klassen(e) for å bedre skolemiljøet og virkningen av tiltakene. Dette gjelder også for noen få foresatte, for deres barn i enkeltsaker. Manglende informasjon til elever og foresatte om både det generelle og konkrete arbeidet med skolemiljøet/klasse miljøet på skolen og i enkeltsaker er i strid med gjeldende regelverk. Elever og foresatte skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Det er også viktig at informasjonen er korrekt og tilgjengelig for alle mottakere, det vil si at den er forståelig og konkret.

På bakgrunn av informasjonen fra de fleste foresatte vi snakket med er VKR av den oppfatning at skolen ikke informerer godt nok i alle tilfeller. Vi mener det er viktig at skolen arbeider med måten de holder foresatte informert om hvordan de arbeider med skolemiljøet og klasse miljøet i de ulike klassene og i enkeltsaker, herunder hvilke tiltak de iverksetter for å etablere et godt og trygt skolemiljø i klasser der det er behov for det. Skolen bør også informere om effekten av iverksatte tiltak. Dette samtidig som de ivaretar taushetsplikten overfor enkelte elever. I tillegg må informasjonen som gis være korrekt. Dette gjelder også om ressurs situasjonen.

Her vil revisjonen peke på at når skolen gir informasjon til foresatte, både skriftlig og muntlig, må de gjøre dette på en måte som de foresatte forstår. For å klare dette er det viktig at det foreligger tillit mellom skolen og de foresatte. Å skape tillit og et godt skole- hjem samarbeid påhviler både skole og de foresatte, men skolen har et større ansvar for dette enn foresatte. Dette vil bli omhandlet nærmere i pkt. 5.4. Det som kom frem under revisjonen er blant annet at det foreligger manglende tillit fra de foresatte til at den informasjonen som blir gitt fra skolen, hva gjelder skolemiljø, er korrekt. I tillegg til at de har liten tillit til ledelsen ved skolen.

- **Elevrådet ved Buskerud skole har jevnlig møter og fungerer i henhold til gjeldende regelverk**

Elevrådet ved skolen fungerer på revisjonstidspunktet ikke i samsvar med skolens intensjoner eller i samsvar med gjeldende regelverk. Vi viser her til at det i samtaler kom frem at det nesten ikke hadde vært elevrådsmøter skoleåret 2019/2020, grunnet manglende oppfølging fra ledelsen ved skolen.

- **Plikten til å følge med gjennom hele skoledagen, herunder både ute og inne ivaretas**

Innsendt dokumentasjon viser at skolen har rutiner som er egnet til å sikre at alle ansatte som arbeider på skolen kjenner til sin plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det ble bekreftet i samtalen at rutinen var kjent og tatt i bruk. Det kom også frem at de ansatte var kjent med hva som ligger i plikten til å følge med.

Plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen i loven og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. I tillegg skal følge med-plikten tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen, herunder i skolegården og antall vakter i friminuttene. På bakgrunn av det som kom frem i

samtalene med de ulike gruppene mener vi at skolen ikke har tilstrekkelig antall voksne personer ute til enhver tid, slik at de klarer å følge med på det som skjer ute i friminuttene. I tillegg finner vi at skolen ikke ivaretar plikten til å følge med i alle situasjonene som oppstår på skolen, som følge av utfordringer med at elever forlater klasserommet. I disse situasjonene blir enten de øvrige elevene inne i klassen eller elevene som forlater klassene alene.

VKR vurderer det slik at skolen ikke ivaretar sitt ansvar til å følge med i alle situasjoner gjennom hele skoledagen. Som følge av informasjonen fra foresatte, elever og andre vi snakket med finner vi ikke at skolen sikrer at plikten til å følge med oppfylles i samsvar med intensjonene i gjeldende regelverk i friminuttene og i alle situasjoner på skolen. Vi mener derfor at det er viktig at skoleeier følger dette opp.

- **Skolen sørger for at skole-hjemsamarbeid ivaretas i henhold til regelverk**

Vårt inntrykk er at det varierer fra klasse til klasse hvor stor tillit foresatte har til skolen. Vi har klasser der foreldre ikke har tillit til skolen i det hele tatt og opplever at skolen ikke gir dem korrekt informasjon. Så har vi klasser der foresatte begynner å bli mer fornøyd med samarbeidet med skolen, men at de fortsatt mener skolen har en vei å gå.

Det som kom frem i samtalene tilsier at skolen ikke har lykket i sitt skole-hjemsamarbeid i alle klasser. Vi mener derfor at skolen fortsatt må ha fokus på dette arbeidet, slik at de oppnår tilliten til alle foresatte og sikrer at bestemmelsen om et godt skole-hjemsamarbeid blir oppfylt overfor alle foresatte/hjem.

Vi vil her vise til at dersom det ikke foreligger tillit mellom skolen og de foresatte vil også informasjon som gis om skolens arbeid med skolemiljø, klassemiljø og læringsmiljø ikke nødvendigvis bli forstått eller opplevd som korrekt av de foresatte. Dersom dette er tilfelle, kan en heller ikke si at skolen har klart å ivareta sitt ansvar til å sikre et godt skole- hjemsamarbeid, som skal bidra til elevenes faglige og sosiale utvikling.

- **De etiske retningslinjene er kjent og gjennomgås jevnlig med de ansatte**

Rektor forteller at de ansatte er kjent med at det finnes kommunale retningslinjer, men at disse ikke gjennomgås jevnlig med de ansatte. Imidlertid har skolen tydelig fokus på det etiske i arbeidet de driver med daglig. Ifølge rektor snakker man ofte om dette i personalgruppen på skolen.

Til slutt vil vi trekke frem at VKR ser at skolen har arbeidet med skolemiljøet over år og at det særlig etter påleggene fra Fylkesmannen og Arbeidstilsynets rapport har vært fokus på å endre skolemiljøet på skolen, slik at det skal oppleves trygt og godt for alle elever og foresatte. Dette bekreftes også ved at våre anbefalinger ikke er det samme som Fylkesmannens gav skolen pålegg om, på alle punkter. Skolen har dermed vist at de tar påleggene fra Fylkesmannen og rapporten fra Arbeidstilsynet alvorlig og at arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø er pågående. Til tross for skolens vilje til å arbeide med å

skape et trygt og godt skolemiljø for alle elever og foresatte finner vi som påpekt ovenfor at man fortsatt har områder der de ennå ikke driver i samsvar med gjeldende regelverk.

Vi vil også trekke frem at rektorens og utdanningssjefens bidrag til fremdrift og koordinering av denne revisjonen har fungert godt. Revisjonen har vært gjennomført under en krevende situasjon for skolen med skolestenging og Coronatiltak. Til tross for den vanskelige situasjonen skolen var i våren 2020, har både rektoren og utdanningssjefen hele tiden levert det de er blitt bedt om raskt og vært behjelpelige med å tilrettelegg for gjennomføringen av revisjonen.

Innhold

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Innledning..... | 10 |
| 1.1. | Bakgrunn for prosjektet..... | 10 |
| 1.2. | Formål og problemstillinger..... | 10 |
| 1.3. | Avgrensning av undersøkelsen..... | 11 |
| 1.4. | Definisjoner..... | 11 |
| 1.5. | Beskrivelse av Modum kommune og Buskerud skole..... | 13 |
| 1.6. | Presisering..... | 14 |
| 2. | Metode..... | 15 |
| 2.1. | Personvern..... | 17 |
| 2.2. | Leseveiledning..... | 17 |
| 3. | Revisjonskriterier..... | 19 |
| 3.1. | Kilder til revisjonskriterier..... | 19 |
| 3.2. | Utleddning av revisjonskriterier og revisjonskriterier..... | 19 |
| 4. | Skoleeier arbeid med skolemiljøet og samarbeidende instanser..... | 23 |
| 4.1. | Åpenbare konflikter mellom rektor/skoleledelsen, lærere og foreldre/foresatte..... | 27 |
| 4.2. | Støtte fra skoleeier til rektor/skoleledelsen..... | 28 |
| 4.3. | Samarbeidene instanser..... | 28 |
| 4.4. | Vurdering..... | 29 |
| 5. | Skolemiljø..... | 30 |
| 5.1. | Forebyggende arbeid..... | 30 |
| 5.1.1. | Kontinuerlig og systematisk arbeid..... | 30 |
| 5.1.2. | Informasjonsplikten..... | 40 |
| 5.1.3. | Råd og utvalg..... | 43 |
| 5.2. | Aktivitetsplikten..... | 45 |
| 5.2.1. | Følge med på skolemiljøet..... | 45 |
| 5.2.2. | Plikt til å gripe inn, varsle og undersøke..... | 47 |
| 5.2.3. | Plikten til å varsle skoleeier..... | 49 |
| 5.2.4. | Dokumentasjon..... | 50 |
| 5.3. | Aktivitetsplan..... | 52 |
| 5.3.1. | Aktivitetsplan og iverksette tiltak..... | 52 |
| 5.3.2. | Høre barnet og barnets beste..... | 53 |
| 5.3.3. | Oppfølging av iverksatte tiltak..... | 54 |
| 5.4. | Skole-hjemsamarbeid..... | 54 |
| 6. | Etikk..... | 57 |
| 6.1. | Varsling..... | 57 |
| 6.2. | Etiske retningslinjer..... | 59 |
| 7. | Avvikssystem..... | 61 |
| 8. | Oppsummering og anbefaling..... | 63 |
| | Referanser..... | 65 |
| | Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 6.10. 2020..... | 66 |

| | |
|--|----|
| Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon..... | 70 |
| Vedlegg 3 – Metode..... | 73 |
| Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier | 75 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kommunestyret og Kontrollutvalget i Modum kommune har etter en omfattende prosess vedtatt at Viken kommunerevisjon skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon av elevenes psykososiale skolemiljø, etikkarbeid og bruk av kommunens avvikssystem ved Buskerud skole og Vikersund skole.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål har flere dimensjoner;

- kartlegge og vurdere kommunens/de to utvalgte skolenes etterlevelse av regelverket på området psykososialt skolemiljø, samt belyse om kommunen har tilfredsstillende rutiner og praksis for å ivareta elevenes psykososiale skolemiljø.
- kartlegge og vurdere de to utvalgte skolenes implementering, forankring og etterlevelse av kommunens etiske retningslinjer.
- kartlegge og vurdere de to utvalgte skolenes bruk av kommunens avvikssystem og oppfølging av meldte avvik.

Følgende problemstillinger er valgt for forvaltningsrevisjon ved de to utvalgte skolene:

Psykososialt skolemiljø

Problemstilling:

1. Er kommunens håndtering av elevenes skolemiljø tilfredsstillende ved Vikersund skole og Buskerud skole? Herunder;
 - Følger kommunen/skolene opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?
 - Følger kommunen/skolene opp lovmessige krav til aktivitetsplikt?
 - Følger kommunen/skolene opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen?
 - Følger kommunen/skolene opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt?
 - Sørger kommunen/skolene for et godt skole- hjemmsamarbeid?
 - Er det åpenbare konflikter mellom rektor/skoleledelsen, lærere og foreldre/foresatte og i så fall hvorfor?
 - I hvilken grad har rektor/skoleledelsen opplevd støtte fra skoleeier?

Etikkarbeid

Problemstilling:

2. Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved Buskerud skole og Vikersund skole? Herunder;
 - o I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?
 - o Har kommunen tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene?

Kommunens avvikssystem

Problemstilling:

3. I hvilken grad er kommunens avvikssystem implementert og tatt i bruk ved Buskerud skole og Vikersund skole?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene. I tillegg vil forvaltningsrevisjonen kun se på det psykososiale skolemiljøet på Buskerud skole og Vikersund skole av skolene i Modum kommune.

1.4. Definisjoner

Skolemiljø¹

Grunnskoleopplæring er obligatorisk i Norge. Derfor er det viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring for elevene. Eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt og fysisk skolemiljø. For det psykososiale miljøet er det elevens egen opplevelse som er avgjørende.

Kapittel 9 A i opplæringsloven (oppl.) skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen, slik at elevene trives og kan lære best mulig. Reglene gir eleven en individuell rett og inneholder en fremgangsmåte for hvordan skolen og fylkesmannen skal behandle sakene på best mulig måte.

¹ Udir 3-2017 - Skolemiljø

Reglene om skolemiljøet er vedtatt av Stortinget, og det er ikke valgfritt for skolene og skoleeierne å følge dem. Reglene skal sikre elevenes rettsikkerhet i saker som gjelder skolemiljøet.

Aktivitetsplikten²

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. For å sikre elevene denne retten, har skolen en aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-4. Formålet med denne aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Skolens aktivitetsplikt er delt i fem handlingsplikter. Alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med, gripe inn og varsle hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har plikt til å undersøke og sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Aktivitetsplikten innebærer at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten.

Det er en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever, jf. oppl. § 9 A-5. Dersom en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Hvis det er en i ledelsen som står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkingen.

Aktivitetsplan³

Skolen har et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en enkeltsak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal gjøres tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen etter oppl. § 9 A-4 fjerde ledd, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 32. Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra.

Innholdet i aktivitetsplanen er angitt i oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e). I aktivitetsplanen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen

² Udir 3-2017 - Skolemiljø

³ Udir-3-2017 - Skolemiljø

av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. Det er presisert i forarbeidene at dette kun er minimumskrav, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 33 og 78.

Når det gjelder omfanget av aktivitetsplanen, går det frem av forarbeidene at minstekravene til opplysninger etter oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e) må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Dessuten trenger ikke en aktivitetsplan å knytte seg opp mot en bestemt elev, men den kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Bortsett fra at aktivitetsplanen skal være skriftlig, stilles det ikke andre formkrav til aktivitetsplanen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 33 og 79.

Etikk

Etikk er læren om moral. Etikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten. Arbeid med etikk hjelper oss til å gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.

Avvik

Uønsket hendelse. Defineres som mangel på oppfylte krav som kommunen er pålagt eller har pålagt seg selv å følge.

Avvikssystem

Defineres som system for melding av avvik/uønsket hendelse og den behandling av disse som er fundamentert i et eksisterende internkontroll- eller kvalitetssikringssystem.

Avviksbehandling

Defineres som metode for å håndtere meldinger slik at melderens intensjoner blir ivarettatt og det sikres en hensiktsmessig korrigerende i et eksisterende internkontroll- eller kvalitetssikringssystem.

Ressurser

Med ressurser menes i denne rapporten ansatte ved skolene og organiseringen av de ansatte.

1.5. Beskrivelse av Modum kommune og Buskerud skole

Modum kommune har syv skoler, hvorav to skoler er rene ungdomsskoler. I tillegg har kommunen voksenopplæring og skolen ved Modum bad. Kommunen har også en helsestasjon for ungdom. De tar imot ungdommer mellom 13 år og 23 år. Der kan ungdommene komme innom hvis de har behov for

informasjon, råd eller veiledning angående seg selv eller sin helse. De holder til i Åmot helsesenter – helsestasjonen og er tverrfaglig sammensatt.

I tillegg har kommunen også skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten i kommunen er en del av kommunens forebyggende- og helsefremmende tjeneste. De har som mål å støtte det enkelte barn i skolen til å oppnå best mulig fysisk og psykisk helse. De ønsker å bidra til at barn opplever trygghet og trivsel i skole og nærmiljø.

Elever og foresatte kan når som helst ta kontakt i forbindelse med fysiske og psykiske plager. Barn som har spesielle behov, vil få tilbud om tettere oppfølging. De som arbeider i skolehelsetjenesten er helsesykepleier, sykepleier med videreutdanning innen psykisk helsearbeid og fysioterapeut.

Buskerud skole er en 1-7 skole.

1.6. Presisering

Vi har funnet det hensiktsmessig å dele prosjektet Psykososialt skolemiljø i Modum kommune i to, separate rapporter, en for Buskerud skole og en Vikersund skole. Denne rapporten gjelder Buskerud skole.

Vi henviser videre til punkt 2.2

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*⁴ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg⁵.

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i lover og regler på området. Faktaopplysningene er innhentet ved gjennomgang av innsendt dokumentasjon fra kommunen og skolene.

Under følger en beskrivelse av valgte metoder i denne revisjonen.

Dokumentasjon

Det meste av dokumentasjonen er for perioden 2017 frem til våren 2019. Prosedyrer og rutinebeskrivelser, funksjonsbeskrivelser, referater, ROS-analyser samt beskrivelse av kommunens internkontrollsystem er gjennomgått. Dataene er bearbeidet og analysert. I tillegg fikk vi tilsendt og gjennomgikk de aktivitetsplanene skolene hadde utarbeidet, samt dokumenter i enkeltsaker vi ble gjort kjent med gjennom revisjonen.

Vi fikk også tilsendt redegjørelser fra rektor og skoleeier, samt informasjon fra enkelt foresatte.

Intervjuer

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet er innhentet blant annet gjennom intervjuer med lærere, elever, helsesykepleier, tillitsvalgte og ledelsen på skolen, samt ansatte i andre etater som arbeider tverrfaglig med å sikre et trygt og godt skolemiljø i Modum kommune. Ut ifra vårt ønske om et representativt utvalg av elever og lærere, valgte skolen v/ rektor ut enkelte klasser hvor problemstillingene i forhold til revisjonens formål var aktuelle.

Vi har hatt samtaler med følgende:

- Elever (19)
- Vikarlærere (2)
- Lærere (2)
- PPT-rådgivere (2)
- Helsesykepleier (1)
- Tillitsvalgte (2)
- Foresatte/foreldrekontakter (22)
- FAU-leder (1)

⁴ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

⁵ Vedlegg 3 – Metode

I intervjuene ble intervjuobjektene blant annet bedt å fortelle om:

- Rutiner og myndighet/ansvar innenfor arbeidet med et trygt og godt skolemiljø
- Hvordan arbeidet med skolemiljøet dokumenteres
- Hvordan elever og foresatte involveres i arbeidet med skolemiljøet
- Hvordan foresatte og elever får informasjon om skolemiljøet/klassemiljøet på deres skole
- Møtearenaer og tema/agenda
- Kompetanse
- Om og hvordan barn blir hørt
- Hvordan råd og utvalg blir involvert i arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø
- Hvordan kommunen og skolene arbeider tverrfaglig på området for revisjonen

Totalt snakket vi med 28 elever og ansatte tilknyttet temaet for revisjonen. Det ble skrevet referat fra alle samtaler. De ble verifisert av samtaleobjektene. Vi brukte tilpassede spørreskjema i samtaler.

Revisjonen snakket også med foresatte på skolen. Totalt møtte 22 foresatte og delte sine erfaringer med skolens arbeid med skolemiljøet og klassemiljøet. På grunn av Coronasituasjonen fikk vi ikke gjennomført samtaler med foresatte fra 7. trinn. De 22 foresatte var fordelt ulikt fra de to trinnene vi snakket med.

Foresatte ble blant annet spurt om:

- Hvordan de opplevde at skolemiljøet på dere skole var
- Hvordan klassemiljøet i deres barns klasse var
- Om skolen informerte dem om reglene for ga
- Om de fikk informasjon om skolemiljøet generelt og spesielt
- Om råd og utvalg var opprettet og fungerte

Vi innhentet også en redegjørelse fra rektor og skoleeier etter at all dokumentasjon var gjennomgått og intervjuene var gjennomført.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av fakta og funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivarettatt ved kvalitetssikring av faktaopplysningene som kommer frem i dokumenter, og verifisering av faktaopplysninger fra møte og mottatt informasjon/dokumentasjon. Rapportens innhold er gjennomgått med utdanningssjef, rektorene, og skolefaglige rådgiver. Fakta ble gjennomgått og kontrollert i møte den 2. september 2020, samt at kommunens skoleledelse og rektor ved skolen fikk frist for å komme med skriftlig tilbakemelding. Kommunens tilbakemeldinger ble hensyntatt i stor grad og kommunen fikk anledning til å lese revidert rapport før den ble oversendt Rådmannen for uttalelse. VKR mener derfor å ha sikret at kommunen er gitt muligheter for verifisering av faktabeskrivelsene i rapporten samt kontradiksjon gjennom hele prosessen med prosjektet.

Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet i forbindelse med revisjonen av skolemiljøet i ved Buskerud skole i Modum kommune er relevant, pålitelig og gyldig, og finner at dette er tilfredsstillende. VKRs vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

2.1. Personvern

Eventuelle personopplysninger som blir innhentet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon vil være minimale, de vil være tilstrekkelig sikret og kun være tilgjengelige for dem det er nødvendig for. VKR tilstreber å kun etterspørre data som inneholder personopplysninger der det er nødvendig. Der det er behov for bruk av lydopptak vil samtykke bli innhentet og personopplysningene behandlet på en måte som tilfredsstillende kravet i ny personvernforordning.

Alle personopplysninger ble under arbeidet med forvaltningsrevisjonen av skolemiljøet i Modum kommune oppbevart på en slik måte at det tilfredsstillende kravene i ny personvernforordning⁶. Når arbeidet er avsluttet vil opplysninger som ikke må oppbevares som revisjonsbevis bli slettet.

For å sikre intervjuobjekter og kilders anonymitet vil funn som fremkom under intervjuene av de ulike gruppene bli presentert på en slik måte at det ikke skal være noen kobling mellom utsagn og enkeltpersoner. Dette gjelder ikke der skoleeier og rektor ved skolen har uttalt seg, eller foresatte som gruppe.

Vi vil også vise til at vi i denne rapporten ikke vurderer eller tar stilling til om de forebyggende tiltak skolene bruker er i strid med andre regelverk, som lov om behandling av personopplysninger. Dette vil kunne gjelde ulike typer spørreundersøkelser.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg 3.

Utkast til rapport er oversendt rådmannen i kommunen. Rådmannens merknader er vedlagt rapporten.

2.2. Leseveiledning

VKR har valgt å behandle de to skolene hver for seg i egne rapporter. Denne rapporten omhandler bare Buskerud skole. Problemstillingen blir behandlet i egne hovedkapitler (kap. 5- 7.). Hvert hovedkapittel har delkapitler. Vi vil foreta vurderinger for hvert delkapittel, på de problemstillinger og revisjonskriterier som

⁶ GDPR – EUs nye datasikkerhetsforordning

blir omhandlet i delkapittelet. Først vil vi ta for oss skolemiljø (kap. 5), deretter etikk (kap. 6) og avslutningsvis avvikshåndtering (kap. 7).

Helt først i kapittel 4 vil vi ta for oss skoleeier arbeidet med det psykososiale skolemiljøet på skolene i kommunen, samt tverrfaglig samarbeid. Til slutt kommer en kort oppsummering og anbefalinger (kap. 8).

Det som er beskrevet i tekstboks er enten gjengivelse av fakta, referat fra samtaler, eller problemstillinger og revisjonskriterier.

Når funn fra intervjuer presenteres i rapporten, vil det refereres til intervjuer med ulike grupper. Dette av hensyn til personvern, se kap. 2.1. Gruppene det refereres til er delt inn på følgende måte:

- Ansatte i kommunen
- Ansatte ved skolen
- Elever
- Foresatte

Der skoleeier eller rektor har uttalt seg vil dette bli referert til.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

3.1. Kilder til revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende kilder til utarbeidelsen av revisjonskriterier:

- Kommuneleaven
- Opplæringsloven § 9 A
- Forskrift til opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2017 – Skolemiljø
- Grunnlovens § 104
- Barnekonvensjonens art. 3 og 12
- Veiledere på området
- Elevundersøkelsen
- Utdrag fra Regjeringen.no

3.2. Utledning av revisjonskriterier og revisjonskriterier

Skolemiljø

Problemstilling 1

Er kommunens håndtering av elevenes psykososiale skolemiljø tilfredsstillende?

Delproblemstillinger ut fra problemstilling:

1. Følger kommunen opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?
2. Følger kommunen opp lovmessige krav til aktivitetsplikt.
3. Følger kommunen opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen?
4. Følger kommunen opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt?
5. Sørger kommunen/skolene for et godt skole- hjemmsamarbeid?
6. Er det åpenbare konflikter mellom rektor/skoleledelsen, lærere og foreldre/foresatte og i så fall hvorfor?
7. I hvilken grad har rektor/skoleledelsen opplevd støtte fra skoleeier?

Delproblemstilling 6 og 7 er deskriptive og vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier for problemstillingene. Det vil si at vi under disse problemstillingen vil beskrive hvordan tilstanden er i dag, ut fra informasjon innhentet fra innsendt dokumentasjon og samtaler.

1. Følger kommunen opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene, slik at kravene i loven blir oppfylt og det skal fremgå at rektor er ansvarlig for arbeidet.
- Herunder ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.
- Skolen skal informere elevene og foresatte om retten etter kap. 9A og varsle elever og foresatte så snart som mulig dersom de blir klar over forhold ved skolemiljøet som er til skade for elevens helse.
- Skolen skal holde råd og utvalg orientert om alt som er viktig for skolemiljøet og utarbeide ordensreglement for den enkelte skole.
- Rutinene skal være kjent og tatt i bruk i organisasjonen

2. Følger kommunen opp lovmessige krav til aktivitetsplikt?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Alle som arbeider på skolen skal følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø.
- Alle som arbeider på skolen skal gripe inn, varsle og undersøke.
- Rektor skal varsle skoleeier dersom det er en lærer som krenker en elev.
- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

3. Følger kommunen opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sette inn egnede og lovlige tiltak når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller en undersøkelse viser det samme.
- Skolen skal høre de involverte elevene og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.
- Skolen skal lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det treffes tiltak på bakgrunn av en faglig vurdering i en sak.

4. Følger kommunen opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt?

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Skolen skal sørge for å fortsette å vurdere ulike tiltaks effekt og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

5. Sørger kommunen/skolene for et godt skole- hjemmsamarbeid?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sørge for samarbeid med hjemmet.
- Skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom hele skoleåret.
- Skolen skal holde foreldremøte ved skolestart.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om eleven og foreldrene sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven og forskriften.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om annen viktig informasjon om eleven.

Etikk

Problemstilling 2

Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved Buskerud skole og Vikersund skole? Herunder;

Delproblemstillinger

1. I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god yringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?
2. Har kommunen tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene?

1. I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god yringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etablert et varslingsinstitutt.
- Kommunen skal legge til rette for et godt yringsklima.
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

- Varslingsrutinene bør beskrive hvordan medarbeiderne kan si ifra om kritikkverdige forhold.
- Kommunen må gjøre varslingsrutinene kjent blant de ansatte.

2. Har kommunen tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter.
- De etiske retningslinjene skal beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjen.
- Kommunen bør undersøke jevnlig om medarbeiderne kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene.

Kommunens avvikssystem

Problemstilling 3

I hvilken grad er kommunens avvikssystem implementert og tatt i bruk ved Buskerud skole og Vikersund skole?

Det følger av kommuneloven § 25-1 at:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»*

Vi har her utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et internkontrollsystem.
- Kommunen skal ha et system/rutiner for å avdekke avvik.
- Kommunen skal ha system/rutiner for å melde og håndtere avvik.
- Kommunen skal ha system/rutiner for å iverksette nødvendige tiltak for å lukke avvik.
- Kommunen skal ha system/rutiner for å følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt.

En fullstendig utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 4.

4. Skoleeier arbeid med skolemiljøet og samarbeidende instanser

Fakta

I dette kapitlet vil vi vise til felleskommunale rutiner for skolemiljøet i Modum kommune. I tillegg vil vi besvare problemstilling 1, og del av problemstillingene 6 og 7.

Styringsdokument for Modumskolen

Modum kommune har utarbeidet «Styringsdokument for Modumskolen». I dokumentet fremkommer det at visjonen til Modum skolen er «skolemestring for livsmestring». I dokumentet fremkommer det at Modumskolen skal ha eleven i sentrum for all sin virksomhet og at de skal sørge for at elevene får realisert sitt potensiale. Kommunen har laget en utviklingsmodell der eleven er i sentrum. Styringsdokumentet sier også at i Modumskolen skal klasseledere skape en læringsdialog der elever og lærere har tro på at eleven kan lære, og at eleven opplever det trygt å prøve og feile. Styringsdokumentet inneholder også informasjon om rolle og ansvarsfordeling mellom skolefaglig ansvarlig, skoleledelsen, lærere og skole-hjem.

Skoleeier har også sendt inn rutiner/retningslinjer og prosjekter som er felles for alle skolene i Modum kommune hva gjelder å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Handlingsplan

Skoleeier har utarbeidet «Handlingsplan for psykososialt skolemiljø i Modumskolene». Del 2 i planen omhandler det forebyggende arbeid for et godt psykososialt skolemiljø. Del 2 angir tiltak, ansvar og tidspunkt for gjennomføring. Noen av tiltakene som er nevnt er:

- Skolen skal ha fokus på klasseledelse, legge til rette for utvikling av gode arbeidsvaner, et utviklende læringsmiljø og skape et godt og trygt klassemiljø.
- Alle ansatte skal ha oppdatert kunnskap om årsakene til mobbing og andre krenkelser. Alle ansatte skal ha en felles forståelse av hva mobbing og andre krenkelser er.

- Elever skal ha gjennomgang av skolens ordensregler, elevens rettigheter til å melde Fylkesmannen etter Opplæringsloven § 9A-6.
- Skolen skal ha fokus på å bygge gode relasjoner mellom: voksen-elev, elev-elev og voksen på skolen-foresatt.
- Skolen skal ha tilsyn i spisefri og friminutt. Den enkelte skole må følge ekstra godt med og ha god voksentetthet på steder og situasjoner der det lett kan oppstå ekstra utfordringer for elevene.
- Uteområdeundersøkelse. Hvilke av skolens områder anses som trygge-utrygge?
- AART programmet sosial ferdighetstrening, sinneregulering, og moralsk resonnering, eller delkomponentene.
- Det psykososiale miljøet i klassen er tema på foreldremøter.
- Læringsmiljø og skolemiljø er fast sak i skolemiljøutvalget.
- Klassens time/miljøtime, tema første gang: Hvordan skal vi ha det i klassen vår, regler og hva er viktig for et godt sosialt og faglig læringsmiljø.
- Gode overganger barnehage-skole, barneskole-ungdomsskole og MOT-besøk.

Som sagt over fremkommer det i planen hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene og tidsperiode for tiltakene.

Del 3 i planen sier noe om hva skolene skal gjøre ved mistanke om krenkelser og plikten til å følge med. Noen av tiltakene som er nevnt er:

- Følge med og melde fra til rektor og kontaktlærer ved observasjon/informasjon om krenkelser.
- Aktivitetsplikt.
- Systematisk observasjon ved mistanke.
- Føre aktivitetslogg av observasjon og tiltak.
- Elevsamtaler må inneholde følgende:
 - Ser du noen som ikke har det bra?
 - Kjenner du til noen som blir mobbet eller utsatt for krenkelser?
 - Er det noen bestemte steder på skolen de ansatte bør følge med eller bestemte elevmiljøer som bør følges opp?
- Klassemiljøundersøkelse
 - Sosiogram og/eller relasjonskart.
 - Spekter.
- Ta temperaturen, følge med og oppsøke aktuelle miljøer iht mistanken:
 - Oppsøke miljøer på skolen.
 - Gå i gangene.
 - Skolegården.
 - I garderober.

Det fremkommer også av skjema hvem som er ansvarlig for å iverksette tiltakene og tidspunkt.

Del 4 i planen tar for seg prosedyrer ved krenkelser og sier noe om hvem som er ansvarlig for å gjøre hva og når.

I planen er det også lagt ved mal for aktivitetslogg, meldingsskjema, aktivitetsplan og mal for notater.

Forventninger til samarbeidet mellom skole og hjem på barnetrinnet

Modum kommune har også utarbeidet et felles ordensreglement for skolene i kommunen og «Forventninger til samarbeidet mellom skole og hjem på barnetrinnet.»

Skrivet om forventninger til samarbeidet mellom skole og hjem på barnetrinnet inneholder informasjon om hva foresatte kan forvente av skolen og SFO, og hva skolen kan forvente av foresatte. Skrivet sier noe om forventningene på følgende tema:

- Tilpasset opplæring
- Faglig utvikling
- Sosiale ferdigheter
- Fysisk aktivitet
- Skole- hjemsamarbeid

Når det gjelder sosiale ferdigheter kan foresatte forvente av skolen og SFO at

- *«Skolen/SFO bidrar til utvikling av elevens sosiale ferdigheter gjennom å skape et godt miljø som fremmer helse, trivsel, læring, omsorg og trygghet. Skolene bruker AART som verktøy for å trene elevene i dette.*
- *Skolen/SFO forplikter seg til å følge handlingsplanen «Psykososialt miljø i Modumskolen».*

Skolen forventer på dette området av foresatte at

- *«Foresatte skal bidra til elevenes utvikling ved å aktivt skape et godt miljø og en trygg oppvekst som fremmer helse, trivsel, trygghet, omsorg og læring.*
- *Foresatte har ansvaret for at elevene utvikler sosiale ferdigheter.*
- *Foresatte skal gjøre seg kjent med innholdet i handlingsplanen «Psykososialt miljø i Modumskolen» og skolens reglement, og bidra til at elevene respekterer disse.»*

På området for skole- hjem samarbeid kan foresatte forvente at

- *«Skolen/SFO møter henvendelser fra foresatte med faglig og pedagogisk profesjonalitet.*
- *Skolen/SFO forplikter seg til å holde de foresatte løpende orientert om ukas innhold gjennom ukeplaner/arbeidsplaner/informasjon av ulik art.*
- *Skolen/SFO forplikter seg til å informere foresatte dersom det vurderes som nødvendig i løpet av dagen.*
- *Individuelle avtaler om oppfølging / kommunikasjon gjøres i utviklingssamtalene med kontaktlærer / samtale med SFO.*
- *Skolen / SFO informerer skriftlig når det er naturlig, og tar muntlig kontakt med foresatte per telefon eller ved henting.*
- *SFO gjør individuell avtale med foresatte om påkledning med mer.*

Skolen forventer på dette området av foresatte at

- *«Foresatte skal informere skole/ FO om alt som kan ha betydning for barnet. Saker ang. SFO formidles ansatte i SFO.*
- *Endringer i faste rutiner, må meldes til kontaktlærer / SFO, også endring av telefon / adresser med mer.*
- *Foresatte skal holde seg orientert om elevens situasjon på skolen/SFO bl.a. ved å lese informasjon og delta på foreldremøter. Foresatte forplikter seg til å overholde påmeldingsfrister / avtaler av ulik art.*
- *Det forventes at de foresatte formidler en generell positiv holdning til skolen/SFO»*

Et annet prosjekt i Modum kommune er AART. Prosjektet varighet er fra 2017-2020. AART programmet består av sosial ferdighetstrening, sinneregulering og moralsk resonnering.

Skoleeier har også utarbeidet:

- Retningslinjer for elevrådsarbeid i Modum kommune
- Veileder for alvorlig skolefravær
- Brosjyre for alvorlig skolefravær
- Tilstandsrapport for grunnskolen 2019
- Handlingsplan for barn som bekymrer

I innsendt dokumentasjon fremkommer det at det våren 2020 skal gjennomføres en utviklingsdialog mellom skoleledelsen, plangruppe, tillitsvalgte og skoleeier. Agenda for møte er blant annet organisasjonslære, læringsmiljø, samhandling og skolens utviklingsplan.

Rektor forteller

Da jeg startet i jobben oktober 2018 lå det to forpliktende dokumenter fra Fylkesmannen og Arbeidstilsynet som ga klar retning og prioritering for hva skolen skulle jobbe med. Fylkesmannen avsluttet saken etter intervju med meg om hvordan jeg ville følge opp avvikene som var påpekt. Arbeidstilsynet hadde avsluttet saken etter innsendt rapport før jeg begynte, men med klare føringer videre.

Jeg har jevnlig kontakt med skoleeier med Undervisningssjef og konsulent- dette har jeg hatt selv med utskiftninger på Undervisningskontoret. Vi har et møte i året hvor det er gjennomgang av fremdrift i forhold til utviklingsarbeidet som bla er skolemiljø. Vi har rektormøter en gang i mnd. hvor tema knyttet til skolemiljø også blir tatt opp, da kan det være på både generelt nivå eller casebasert. Jeg blir jevnlig kontaktet av skoleeier for dialog om hvordan vi drifter, og jeg tar kontakt jevnlig for å informere om saker. Sykmeldinger, vikarbruk, utfordrende klasse miljø blir drøftet ofte. Vi har både formelle og uformelle møter og jeg opplever jeg kan ta kontakt ved behov.

I regi av Undervisningskontoret har vi et nærversprosjekt i samarbeid med Arbeidslivssenteret som jobber med arbeidsmiljø og fravær.

Skoleeier var aktivt inne på skolen før jeg starter opp, så rådgiver kjenner skolen, miljøet og saker som har vært meget godt, og har vært en god støttespiller for meg i det endringsarbeidet vi er i gang med på Buskerud skole. Dette gjelder for øvrig flere i kommunen som personalavdelingen, tillitsmannsapparatet som fagforeninger og hovedverneombud.

Rektor rapporterer på:

- Overordnet utviklingsarbeid som relasjonskompetanse, klasseledelse osv.
- Fravær og vikarbruk
- Prioriteringer i personalet og økonomisk
- Utfordringer i skolemiljø som helhet, klasser og enkeltelever
- Klager fra foreldre på klassemiljø, ansatte
- Tilstandsrapport

Når det gjelder ressursituasjonen blir det sagt at:

Ressursituasjonen er et tema med skoleeier. I budsjettåret 2018 hadde skolen et merforbruk som har vært en målsetting å få ned. Modum kommune bruker en tildelingsmodell, og målsettingen har vært at Buskerud skole skal holde seg til det budsjettet som vi får i forhold til den modellen. Vi klarte ikke å være helt innenfor i 2019, men en bedring. I omstillingsfasen vi er i nå har vi hatt en del langtidssykemeldinger og avsluttete arbeidsforhold noe som har vært en nødvendig del av omorganiseringen. Dette fører til at budsjettstyring er noe utfordrende med mye refusjoner og vikarer.

Skolen har høy prosentandel av elever som har krav på spesialundervisning,

Vi har også stor andel elever med omfattende spesialundervisningsvedtak. Dette er helt klart en utfordring for oss for det blir ikke tatt høyde for det i tildelingsmodellen. Dette er et tema som blir viktig å diskutere fremover.

Vi har i enkeltsituasjoner satt inn mer ressurser i samarbeid med skoleeier.

4.1. Åpenbare konflikter mellom rektor/skoleledelsen, lærere og foreldre/foresatte

Problemstilling 1 og del problemstilling 6

I samtaler kom det frem at det ikke var åpenbare konflikter mellom ledelsen og de ansatte. Det ble imidlertid sagt at ledelsen ikke alltid lyktes med å få den samlede ansattgruppen til å dra i samme retning, hva gjeldt rutiner og satsninger. Dette opplevdes negativt. Det ble fortalt at de ansatte var delt i to grupper.

I tillegg kom det frem at et større problem på skolen var tilgang på tilstrekkelige ressurser.

Gjennomgangen viste at en utfordring var at flere av de foresatte ikke hadde tillitt til ledelsen og den informasjonen de gav til foresatte.

4.2. Støtte fra skoleeier til rektor/skoleledelsen

Problemstilling 1 og del problemstilling 7

De fleste vi snakket med uttrykte at de opplevde skoleeier som fraværende. Det ble sagt at det hadde vært mange utdanningssjefer i løpet av kort tid og at de bare hadde hilst på skoleeier i forbindelse med hilserunden etter ansettelsen.

4.3. Samarbeidene instanser

PPT

De har oppfordret skolen til å bruke Compilo for å rapportere avvik.

De har kontaktmøter med klassene hver 4. uke og da ser de mer på system enn på individer. De har imidlertid også vært inne og observert læringsmiljø i enkelt klasser.

PPT ble involvert i prosessen hva gjelder fylkesmannen og arbeidstilsyn sakene. De var inne og observert i klassene. De observert at det var manglende klasseledelse. Dette ble rapportert til ledelsen. Skolen valgte da å benytte en ekstern konsulent til å arbeide videre med saken.

Da den eksterne konsulenten var ferdig med sitt arbeid var det uklart hva PPT skulle gjøre, da de ikke hadde vært inne i prosessen til konsulenten. PPT ble til slutt sparringspartner for inspektøren ved skolen i sakene.

PPT er ellers inne i enkeltsaker på skolen. De er ikke inne i systemsaker på revisjonstidspunktet. PPT har inntrykk av at det er god kontakt mellom lærere og foresatte på skolen. Ellers arbeider skolen med klasseledelse. Det er et område skolen har behov for et kompetanseløft.

Når det gjelder saker etter opplæringsloven kap. 9A opplever ikke PPT at de blir kontaktet av skolen angående det. De blir ikke bedt om å komme å observere eller være rådgivere i aktivitetsplaner.

Helsesykepleier

Det er en helsesykepleier på skolen i 50% stilling. Hun er på skolen to faste dager i uken.

Hennes oppgaver er:

- Bistå elever og lærere – har flere enkeltelever hun snakker med
- Standard helsetjeneste-oppgaver. Mye med psykisk helse
- Jente- og guttegrupper

I samtaler kommer det frem at helsesykepleier arbeider mye alene og har ingen regelmessig dialog med ledelsen. Her har skolen et forbedringspotensial. Grunnet stor utskiftning i personale har helsesykepleier ingen faste møter med miljøarbeider. Det blir fortalt at man håper det endrer seg når skolen får ansatt en miljøarbeider.

4.4. Vurdering

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i kommunen. Kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, under dette å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Kommunen skal ha ett forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt.

På bakgrunn av det som er kommet frem om ressurser både i kap. 4 og som kommer frem i kap. 5 mener vi at skoleeier og skolen må fortsette å ha fokus på hvordan skolen utnytter sine ressurser og hvorvidt det er tilstrekkelige ressurser på skolen til enhver tid gjennom hele skoleåret.

5. Skolemiljø

5.1. Forebyggende arbeid

Dette kapittelet fokuserer på følgende delproblemstilling:

- Følger kommunen opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene, slik at kravene i loven blir oppfylt og det skal fremgå at rektor er ansvarlig for arbeidet.
 - Herunder ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.
- Skolen skal informere elevene og foresatte om retten etter kap. 9A og varsle elever og foresatte så snart som mulig dersom de blir klar over forhold ved skolemiljøet som er til skade for elevens helse.
- Rutinene skal være kjent og tatt i bruk i organisasjonen.
- Skolen skal holde råd og utvalg orientert om alt som er viktig for skolemiljøet og utarbeide ordensreglement for den enkelte skole.

5.1.1. Kontinuerlig og systematisk arbeid

Fakta

Handlingsplan

Skolen har utarbeidet «Handlingsplan mot vold og trusler på Buskerud skole». Planen er utarbeidet i 2018. I planen står det at

«Skoler skal drive et aktivt forebyggende arbeid mot vold og trusler. Prosedyrene i denne handlingsplanen gjelder for alle ansatte skole og SFO på Buskerud skole.

Trusler og vold er uakseptabelt – uansett hvor det forekommer og uansett hvem som er utøveren. Likevel kan det skje at barn og unge går til fysisk angrep mot både jevnaldrende og mot voksne. I tillegg kan det oppstå situasjoner hvor voksne møter andre voksne med vold eller trusler. Håndtering av disse utfordringene kan kreve mye, og det kan føre til store følelsesmessige og arbeidsmiljømessige omkostninger for de nærmest involverte og for skolen totalt sett. Vold og trusler skal ikke behandles som et problem for den enkelte arbeidstaker, men som et arbeidsmiljøproblem som angår hele virksomheten. I denne planen legges føringer for hvordan skolesamfunnet og de voksne kan være best mulig forberedt, samt hvordan man tar vare på offer, voldsutøver og involverte ansatte i etterkant. Planen beskriver også hvordan det skal rapporteres om hendelser med vold og trusler.»

Planen definerer hva som er vold og trusler, angir mål for planen og sier noe om forebygging. Noen forebyggende tiltak som er nevnt er:

- Tydelige voksne med god relasjonskompetansen
- Bygge klassemiljø der akseptabel adferd gjelder
- Plan for skole-hjem samarbeid
- Kunnskap om enkeltelevers utfordringer og gode strategier for å møte dem deles
- Positive hendelser fremheves
- Gjennomføre årlig risikokartlegging

I tillegg inneholder planen blant annet informasjon om:

- Kjøreregler for ansatte/ledere
- Risikokartlegging
- Media
- Avviksmelding og skademelding
- Handlingsplakat – når elever er involvert
- Handlingsplakat - ved vold og trusler mellom voksne

Rektor forteller at planen gjennomgås både i fellestid og på team 5-7. I tillegg til at den går gjennom i klassene og på foreldremøter. Dette framgår også av Årshjul for team 5-7 på skolen.

Utviklingsplan

Skolen har også utarbeidet utviklingsplan for skolen. Planen sier noe om veivalg, aktivitet for å sikre veivalget, kjennetegn, ansvar, samt tidspunkt for gjennomføring på ulike områder. På området for klasse- og læringsledelse ser vi at et av veivalgene er

«Relasjonsperspektivet er tydelig i alt pedagogisk arbeid. Ansvaret for å etablere og vedlikeholde gode relasjoner lærer-elev, elev-elev, lærer-foresatt, er tydelig plassert hos profesjonelle ansatte.»

Aktiviteten som er satt opp for å sikre dette er teamsamarbeid hvor relasjonskart er en viktig del av arbeidet. Kjennetegnet er at

«alle voksne lager relasjonskart i forhold til barna de arbeider med, og samtaler ut ifra disse med kollegaer for å bedre relasjon. Et trygt nok voksenmiljø til å diskutere ærlig relasjonskart. Et trygt nok voksenmiljø til å gi hverandre tilbakemeldinger.»

Alle i personalet har ansvar for at dette skal skje og det skal alltid følges.

Skolen har lagt ved dokumentasjon som viser arbeidet med å implementere utviklingsplanen og det forløpende arbeidet på skolen. Vi ser blant annet at de har hatt klasseledelse med utgangspunkt i COS⁷ og relasjonskompetansen i 2018 som tema på utviklingstid. I tillegg har de i utviklingstid snakket om

⁷ COS – er arbeide med trygghetssirkelen et verktøy som brukes til å forstå barn bedre

klassevise utfordringer og viktigheten av å arbeide sammen. I samtaler ble det bekreftet at de hadde jobbet med klasseledelse, samt felle rutiner for de ansatte på skolen for hvordan de skulle møte elevene likt. Det ble imidlertid sagt fra flere grupper at skolen fortsatt hadde behov for å ha fokus på klasseledelse.

Informasjonshefte til elever og foresatte

For skoleåret 2019–2020 har skolen utarbeidet informasjonshefte til elever og foresatte. I den kommer det frem at skolens visjon er «*Buskerud skole skaper muligheter*». Heftet inneholder også informasjon om arbeid mot mobbing. Skolen opplyser at skolen har mange tiltak for å forbygge mobbing med blant annet:

- Fadderordningen – for første klassen
- Lions Quest – et holdningsskapende arbeid i forhold til trivsel, trygghet og mobbing
- Mobbeundersøkelse/Spekter – gjennomføres hver høst i alle klasser
- Elevsamtale – i etterkant av undersøkelsen og før høstens foreldresamtale
- Foreldremøter – mobbing vil være tema
- Inspeksjon av tre/fire voksne

Heftet sier også noe om:

- Tegn du skal se etter dersom du er redd for at barnet ditt blir mobbet
- Hva skal du gjøre hvis du er redd for at barnet ditt mobber andre
- Skolens behandling av mobbesaker som er meldt

Heftet inneholder også informasjon om skole-hjem samarbeid. Heftet sier blant annet at skolen skal støtte hjemmet i oppdragelsen av en ny generasjon og forberede de unge på oppgaver i samfunnet, samt at samarbeidet mellom hjemmet og skolen er et gjensidig ansvar. Videre fremkommer skolens ansvar for å oppnå et godt skole-hjem samarbeid. Skolen angir sine oppgaver/ansvar for å oppnå dette i

- Før skolestart 1. klasse
- Etablering av råd og utvalg
- Faglig og sosial oppfølging av eleven
- Skriftlig informasjon

Skolen har også sagt hva som er hjemmets oppgaver eller ansvar i samme faser som nevnt over. I tillegg er elevenes ansvar for medvirkning til dette nedfelt i heftet. Elevene skal blant annet være med å sette mål for eget arbeid sammen med lærere og foresatte, ha ansvar for lekser og deltagelse i timene, samt til å være motivert.

Heftet inneholder også ordensreglementet for skolen, regler for skoleskyss og skolens regler for bruk av datamaskiner.

Årshjul

I skolens årshjul for skoleåret 2019/2020 er datoer for blant annet valg av elevrådsrepresentanter,

foreldremøter, planleggingsdager, elevsamtaler/utviklingssamtaler, elevundersøkelsen, felles sosiale arrangementer i løpet av skoleåret, som:

- Vennskapsuke med felles frokost
- Skogdag
- Leirskole
- Høstsamling
- Idrettsdag
- FN-samling
- Elevkvelder
- Juleverksted for elever og foreldre
- Spekterundersøkelsen

Årshjulet inneholder også datoer for ansatte-aktiviteter som:

- Spekterundersøkelsen
- Evaluering og tilbakemelding av Spekter
- Kontaktmøte med PPT
- Klasseledelse og klasseromsregler
- Diskusjon av relasjonskart – gjennomføres flere ganger i løpet av skoleåret
- Planleggingsdager

Når det gjelder planleggingsdager ser vi av innsendt dokumentasjon at skolen har hatt klasseledelse som tema høsten 2019. Der kommer det frem at noen tiltak på skolen skal være

- Jevnlig statusoppdateringer fra klassene i plenum
- Ha tydelige og samkjørte grenser
- Være godt forberedt til time
- En skikkelig gjennomgang av regler på skolen

Andre temaer på planleggingsdager har vært handlingsplan, gjennomgang av ordensreglementet, relasjonskompetansen og nærværarbeid. I samtaler med ulike grupper fremkom det at skolen trenger ytterligere kompetanse på klasseledelse, samt at de har behov for en stabil personalgruppe for å skape gode og trygge klassemiljøer i alle klassene på skolen. Arbeidet med klasseledelse var ennå ikke godt implementert på skolen.

Årshjul team

Skolen har også laget egne Årshjul for team 1-4 og team 5-7. I disse årshjulene er det sagt hva som skal gjøres og når i løpet av skoleåret. Vi ser at for team 1-4 er noen av temaene relasjonskartet, evaluering av foreldremøter og Spekterundersøkelsen. Team 5-7 skal blant annet våren 2020 gjennomgå relasjonskartet, evaluere Spekterundersøkelsen, utarbeide felles skjema for utviklingssamtale og foreldremøter. I samtaler med ulike grupper var det delte tilbakemeldinger på hvorvidt dette ble gjort systematisk. Det kom frem at skolen ikke hadde fokus på disse temaene over tid.

ROS-analyse

Skolen har gjennomført ROS analyse på tema vold, krenkelser og trusler med hjelp av bedriftshelsetjenesten. Skolen har i analysen sett på farekilder og forslag til tiltak. Noen tiltak som er nevnt er blant annet flere ansatte i samtaler med foreldre, flere voksne ute i friminuttet, tydelige forventninger fra voksen, god organisering og arbeid med relasjoner.

Buskerud skole har også lagt ved dokumentasjon på en systemsak i en av klassene på skolen. I den saken var PPT involvert etter forespørsel fra rektor. Skolen ønsket bistand i forbindelse med uro og negativ adferd i en klasse. De ba blant annet om støtte fra PPT til veiledning for å gjennomføre strukturerte og vedvarende opplegg som kan støtte og utvikle klassemiljøet. Oppsummering av arbeidet viste at skolen og de aktuelle ansatte hadde blitt bedre i stand til å håndtere de utfordringene som var i klassen. I henhold til samtalene med de ulike gruppene er det ennå uro i klassen og elever uttrykker at de opplever utrygghet. Videre ble det sagt at noen få elever blir mobbet og har blitt mobbet over tid.

Tilsyn i friminutt og frie aktiviteter

I dokumentet «Tilsyn i friminutt og frie aktiviteter» står det at

«Skolens voksne er til stede og sikrer at alle elever på skole og SFO har en trygg og trivelig hverdag.

Tilsyn og veiledning av elever gir oss mulighet til:

- *Å forsterke positiv atferd gjennom oppmuntring, anerkjennelse og positiv involvering.*
- *Å relære positiv atferd.*
- *Å korrigere problematferd på en systematisk måte.»*

Dokumentet angir også hva som er de voksnes tilsynsoppgaver i friminuttene, som blant annet

- Være synlig til stede
- Være i bevegelse
- Gi omsorg
- Håndtere problemadferd
- Følge opp skolens regler
- Registrere og følge opp uønsket adferd/uheldige faktorer i miljøet

Andre forebyggende tiltak ved skolen er trivselsprogrammet og fadderordningen. Trivselsprogrammets mål er å:

- gi økt trivsel
- gi økt og mer variert aktivitet i friminuttene
- gi økt og mer variert aktivitet i undervisningen
- bygge vennskap
- forebygge konflikter og mobbing
- gi inkluderende, vennlige og respektfulle elever

I mange samtaler med de ulike gruppene kom det frem ulike oppfatninger om inspeksjonen. Flere av de vi snakket med i gruppene var klare på at det var for få voksne personer ute i friminuttet. Det ble sagt at dette kunne skyldes at de voksne som skulle ha inspeksjon ikke rakk å komme seg ut i friminuttet av ulike grunner. I tillegg ble vi fortalt at enkelte elever følte seg utrygge i friminuttene og at de voksne kunne stå og snakke sammen eller være opptatt med mobiltelefonen sin. Imidlertid var det noen vi snakket med som uttalte at de syntes skolen hadde tilstrekkelige voksne ute i friminuttet og at inspeksjonen fungerte fint.

Kombinert med gode handlingsplaner eller programmer mot mobbing, er målet at trivselslederprogrammet også skal kunne bidra til å redusere mobbing. Det velges trivselsledere to ganger i året på 4.-7. trinn. Elevene skal stemme anonymt. Skolen har sendt inn aktivitetsplan for Buskerud skole for trivselsledere. I samtaler kom det frem at trivselslederprogrammet ikke har fungert etter intensjonen skoleåret 2019/2020, grunnet manglende oppfølging fra en dedikert voksen på skolen. Det ble sagt at det var miljøarbeiderens oppgave å følge opp trivselslederne, men at skolen ikke har hatt miljøarbeider ansatt på skolen siden før høstferien 2019.

Fadderordningen har som mål «Vi tar ansvar for de som er mindre enn oss». Fadderne får også fadderkurs, som avsluttes med en skriftlig prøve og fadderbevis. Det kom frem i samtalene at fadderordningen heller ikke fungerte etter sin intensjon av samme grunn som trivselslederprogrammet. Videre mente flere av de vi snakket med at det ikke var ressurser nok til å satse så mye på fadderordningen, slik situasjonen var på skolen.

Ståstedsanalysen som ble gjennomført i 2019/2020 viser blant annet at skolen har forbedringspotensial på å utvikle elevenes evne til å veie ulike hensyn opp mot hverandre og foreta etiske vurderinger og måter å løse konflikter på konstruktivt. I tillegg viste undersøkelsen at skolen må arbeide med læringsmiljø, herunder at elevene viser hverandre respekt, arbeide med å ikke akseptere krenkende ord og handlinger, elevenes motivasjon og arbeidsro i arbeidsøktene. I innsendt dokumentasjon fremkommer det at skolen har brukt Ståstedsanalysen til å gjennomføre endringer på skolen og at det er et kontinuerlig arbeid. Eksempler på dette er klasseledelse med utgangspunkt i COS og relasjonskompetanser, og forelesning av Professor Halvor Bjørnsrud på tema «utvikling av en inkluderende skole» og «utvikling av lærers læring i praksisfellesskap». I samtaler kom det frem at dette ikke var implementert enda.

Elevundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019 viser at skolen har gode resultater hva gjelder trygt og godt skolemiljø, men de har likevel forbedringspotensial. Dette gjelder mobbing blant elever og digital mobbing. Elevundersøkelsen viser også at skolen har forbedringspotensial hva gjelder arbeidsro.

Foreldreundersøkelsen fra 2019 viser at foreldrene mener skolen har et forbedringspotensial hva gjelder motivasjon, støtte fra lærerne, trygt miljø, informasjon fra skolen, samt dialog og medvirkning. Resultatet fra foreldreundersøkelsen er blitt evaluert av skolen og gått gjennom med foresatte og råd og utvalg. Skolen ba om innspill fra foresatte på tiltak til å bedre resultatet. I samtalene kom det klart frem at det var manglende tillit til skolen fra de fleste foresatte vi snakket med. De fleste foresatte vi snakket med var ikke overrasket over resultatet fra foreldreundersøkelsen. FAU sine representanter var imidlertid overrasket over resultatet av foreldreundersøkelsen.

Andre forebyggende tiltak er:

- Elevsamtalen – innsendt mal viser at det sosiale og trivsel er tema
- Spekter – ikke-anonym trivselsundersøkelse
- Utviklingsamtalen – innsendt mal viser at trivsel er tema
- Felles praksis for Buskerud skole – de ansatte skal gjøre enkelte oppgaver likt og ha like konsekvenser
- AART – program for sosial ferdighetstrening, sinneregulering og moralsk resonnering – skolen har utdannet AART-trenere og lagt ved dokumentasjon på dette
- Skolens egne ordensregler – omhandler også ordensregler for buss og skolevei – foreldrene skal signere på at de har lest ordensreglementet

I samtaler kom det frem at AART ikke var aktivt i bruk i alle klasser på skolen på revisjonstidspunktet.

Som det fremkommer i punkt 4.3 har skolen egen helsesykepleier. Helsesykepleieren har flere oppgaver som blant annet undervisning i 5., 6. og 7. trinn. Da er klassen delt i jente- og guttegrupper. De har da ulikt fokus i hver klasse. 5. klasse har pubertetsundervisning med fokus på kropp, men undervisningen fra 4. klasse til 7. klasse dras med videre som en rød tråd gjennom klassetrinnene. I tillegg har helsesykepleieren samtaler med enkeltelever i samråd med foreldrene. Disse elevene blir hun kjent med enten via foreldre, skolen eller at eleven selv tar kontakt.

I kommunens handlingsplan for det psykososiale skolemiljøet ved skolene i Modum som nevnt i kap. 4 fremkommer det også en rekke forebyggende tiltak som skolen skal ivareta/iverksette. Vi viser her til det som fremkommer i kap. 4.

Skolen har lagt ved dokumentasjon fra systemsaker hva gjelder trygt og godt klassemiljø på enkelte trinn på skolen. Vi ser at i de enkelte klassene ble elevene intervjuet, det ble gjennomført observasjoner i klassene over tid, iverksatt tiltak i klassene og elevene ble re-intervjuet etter ett år.

I klassene det gjaldt ble det observert at det manglet klare lederskikkelser i klassen. Maktforholdet i klassen var blitt feil til fordel for elevene, og enkelte elever ble plaget av andre elever. Systemsakene har blitt fulgt opp over tid til klassemiljøene igjen har blitt tilfredsstillende, og det foreligger sluttrapport fra den ene systemsaken. Det var ikke PPT som gjennomførte dette arbeidet og de har ikke fått i oppgave å følge opp rapporten.

I samtaler ble det sagt at til tross for at det hadde vært mye fokus på utfordringene i de aktuelle klassene var det fortsatt uro i timene og at det fortsatt var elever som ble mobbet.

I tillegg kom det frem i samtaler med de ulike gruppene at det var uro i flere klasser på skolen. Dette gjaldt andre klasser enn de klassene der det foreligger saker fra Fylkesmannen og innsendt dokumentasjon på håndtering av disse sakene. I en av klassene var det så stor uro at de fleste vi snakket med uttrykte bekymring, herunder også foresatte. Denne klassen hadde hatt flere vikarer skoleåret 2019/2020. Skolen hadde imidlertid ansatt en ny lærer som begynte samtidig med at revisjonen gjennomførte samtaler ved skolen. Denne informasjonen var også blitt formidlet av rektor til foreldrene i klassen. I etterkant har vi blitt informert om at den nye lærer har sagt opp. Grunnet annet jobbtillbud. Det

vil si at denne klassen har hatt utskiftning av kontaktlærer flere ganger i skoleåret 2019/2020. I samtaler ble det sagt at denne klassen hadde hatt utfordringer med lærere og arbeidsro også forrige skoleår. Foresatte og elever gav uttrykk for at de var fortvilet. Det ble sagt fra flere av de gruppene vi snakket med at elevene i denne klassen ikke hadde et forsvarlig læringsmiljø, noe som medførte at de ikke fikk opplæring i påkrevde kompetansemål for sitt trinn. Det kom også frem fra flere av gruppene vi snakket med at elevene i denne klassen hadde liten faglig fremdrift. Videre ble det i samtalen uttrykt bekymring over at klassemiljøet og læringsmiljøet ikke opplevdes som trygt og godt for alle elevene og av foresatte.

Oppsummert ble det sagt fra de ulike gruppene at det på skolen var flere klasser med mye uro og at det hadde vært slik i flere år. Det ble formidlet at det var dårlig læringsmiljø i flere klasser, at flere elever ble mobbet og følte seg utrygge i klassene og på skolen, samt at i flere klasser var det enkelt/enkelte elever som forlot klassen uten lov midt i timen. Det ble også sagt at det var grovt språkbruk i mange av klassene på skolen. Språkbruk hadde imidlertid skolen hatt fokus på, og som følge av det var språkbruken i enkelte klasser blitt bedre. Det ble også sagt at det kunne være vanskelig å ordne opp i konflikter i klassen eller skolemiljøet grunnet mangel på ressurser (ansatte). Når det bare er en lærer pr. klasse og det var mye uro i denne klassen var det utfordrende å holde ro i klassen og samtidig undervise. Det samme gjaldt når elever forlot klassen, da måtte læreren enten forlate klassen, noe som medførte at de resterende elevene ble alene i klasserommet, eller velge å ikke følge etter elevene som forlot klasserommet. Det var ikke alltid at andre ansatte var tilgjengelige til å bistå. Det ble også sagt at det var vanskelig å følge opp hendelser i friminuttene, da lærer måtte være tilbake i klasserommet når det ringte inn.

I tillegg sa flere av de gruppene vi snakket med at det over tid hadde vært mye utskiftninger av voksne på skolen. Dette gjaldt både i ledelsen, miljøterapeutstillingen og blant de ansatte. Dette gjorde skolen veldig sårbar for sykdom blant de ansatte. I tillegg ble det formidlet av flertallet av de vi snakket med at det har vært og er mye uro på skolen, samt at det var for få ressurser på skolen til å kunne håndtere de utfordringer de hadde med klasse- og skolemiljø. Det ble sagt at i enkelte perioder hadde enkelte klasser fått ekstra ressurser og da hadde klassemiljøet bedret seg, men så ble ressursen fjernet. Når ressursen var fjernet gikk det ikke lang tid før klassemiljøet igjen var urolig og utrygt.

VKR fikk også opplyst fra andre enn foresatte at det til tider var litt misnøye mellom ledelsen og noen ansatte, noe som medførte at det ble vanskelig å få samlet de ansatte og finne en felles retning som alle er lojale mot. Det ble også sagt at personalgruppen var delt i to grupperinger.

Rektor forteller i sin redegjørelse om ovenstående at

- *Før Koronakrisen var det avtalt med PPT et oppstartsmøte i forhold til systemsak på klassemiljøet i en klasse. Dette ble utsatt, men det er satt ny dato 28.4. som avholdes evt digitalt. Før skolen sendte oppmelding om systemsak er det flere tiltak som er blitt gjort på skolenivå: aktivitetsplan, veiledning PPT og veiledning på innhold og organisering av spesialundervisning.*
- *Ble avholdt foreldremøte høsten 2019 og begynnelsen av 2020.*
- *Noen av foreldrene fikk daglig tilbakemelding fra lærerne fra 5.12 til juleferien. Klassemiljøet ble betraktelig bedre i denne perioden.*
- *Ved oppstart av skole vil det bli avholdt foreldremøte i samarbeid med undervisningssjef og helsesykepleier for å arbeide aktivt inn mot klassemiljøet, mistillit og utryggheten hos elever og foreldre i denne gruppen. Vi må bruke eksterne hjelpere fordi vi merker at tilliten til oss som er ansatt på skolen ikke er til stede. Inspektør vil gå inn i en forsterket rolle i denne klassen frem til*

sommeren sammen med kontaktlærer. Dette er et nødvendig, men alvorlig grep som vil påvirke ledelse av skolen.

- Tilbakemeldinger i denne perioden hadde en viss uoverensstemmelse i forhold til elever og foreldres opplevelse av bemanning og undervisning og det reelle i klassen. Stemningen blant foreldrene har vært frustrasjon og negativ.
- Jeg har innkalt FAU representanter og klassekontakter til jevnlig møter.
- Slik jeg ser det har skolen lyttet, tatt på alvor og handlet i forhold til foreldre og elevers innspill. Så har det dessverre vært uheldige omstendigheter med sykdom som har gjort at klassen ble spesielt sårbar. Vi som skole skulle ha informert tettere, men det er også krevende i forhold til personvernet til de ansatte.
- Organiseringen rundt fraværet burde vært oftere formidlet til foresatte. Vi må bedre rutinene og systemene våre når ansatte har fravær slik at informasjonsflyten blir bedre.
- Elevene har vært igjennom kartleggingsprøver i basisfagene etter jul. I forhold til den faglige utviklingen vil kartleggingsprøvene være et viktig grunnlag for den faglige undervisningen læreren tilpasser for hver enkelt elev.
- Tilbakemelding fra kontaktlærer er at det faglige arbeidet har økt dette skoleåret. Det jobbes både med å bedre tilbud til elevene med spesialundervisning i samarbeid med PPT og foreldre.
- Vi har arbeidet med klasseledelse med vekt på å inkludere alle elever og vi samarbeider tett med FAU i forhold til å inkludere både barn og foreldre i sosiale arrangement.
- Holdninger og erfaringer hos elever, medelever og voksne tar tid å endre, men vi ser en positiv utvikling noe som også bekreftes av PPT.
- Vi har manglet miljøterapeut store deler av dette skoleåret. Det var på plass ny 1. mars. Det er en sentral stilling i skolemiljøarbeidet, og vi ser at det har vært utfordrende uten en stabil miljøterapeut som kan holde i tiltak over tid. Det vil styrke skolen vår betraktelig nå når vi får det i system.
- Vi opplever et godt samarbeid og positiv utvikling i de sakene vi har aktivitetsplaner i. Det er positivt at problemer rundt mobbing/ krenkelser kommer frem i samtaler med barn og foreldre. Vi har 7 aktive planer og det betyr at barn/ foreldre er oppmerksomme på dette. Mobbing/ krenkelser må jobbes med systematisk og som en helhet i skolemiljøet, i klassemiljøet og med enkeltelever og da er det viktig at det er en bevissthet at dette finnes.

Arbeidet med skolemiljøet på Buskerud skole har et langsiktig perspektiv fordi det henger sammen med kulturen på skolen, både i personalet, elevene og foresatte. De to siste årene har vi jobbet med struktur og systematikk i arbeidet, laget rutiner for hvordan melde bekymring, håndtere utfordringer og øke kunnskapen om relasjoner, ledelse og samarbeid. Temaene kommer frem i tidligere innsendt materiale. Vi holder på nå å jobbe inn felles rutiner i undervisningsøktene med felles konsekvenser. Dette arbeidet vil fortsette frem til sommeren og høsten, ny fagplan skal implementeres og gjennom dette arbeidet vil profesjonsfellesskapet vektlegges samt elevmedvirkning slik at elevene kommer mer aktivt inn i driften av skolen. I FAU er nå hovedfokus med holdningsarbeid rundt synet på skolen, aktivisere foreldrene i arbeidet med et godt skolemiljø på skolen. De to siste årene har vært intens jobbing innad i organisasjonen.

Rektor forteller at skolen har arbeidet mye med flere klasser over tid. Dette arbeidet er det redegjort for fra skolens side, men grunnet personvern hensyn kan ikke dette arbeidet gjengis i rapporten.

Vurdering

I opplæringsloven er det sagt at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort. Det står også at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Retten til et trygt og godt skolemiljø gjelder for alle som er elever på barnetrinnet, ungdomstrinnet og i videregående skole jf. Opplæringsloven § 9A-1.

Rektor opplyser at fra skolestart 2020/2021 er læringsmiljøseneteret i Stavanger involvert i et samarbeid om styrking av klassemiljøet. I dette samarbeidet deltar også PPT. PPT har skoleåret 2020/2021 også en systemsak i en annen klasse ved skolen.

Vår vurdering er at Buskerud skole de siste årene har hatt fokus på å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Skolen har etablert rutiner for å oppfylle kravene i loven og forplikte skolen til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. De fleste vi snakket med gir også uttrykk for at skolen arbeider med skolemiljøet, men at til tross for dette er det flere som opplever at ikke alle klassene på skolen har et trygt og godt skolemiljø. Det er blant annet elever som forteller at de er utrygge og at de blir mobbet. Det er også elever som forteller at klassemiljøet i deres klasse er utfordrende, urolig, det er stygg språkbruk og føles utrygt. I samtalene med de ulike gruppen ble elevenes opplevelse bekreftet.

De fleste foresatte vi snakket med var ikke fornøyd med skolens forebyggende arbeid. De påpekte at skolen ikke hadde iverksatt gode nok tiltak, slik at alle elevene kunne ha det trygt og godt, samt ha et godt læringsmiljø. Det ble sagt at det var veldig mye uro i enkelte klasser, samt at en klasse hadde hatt dårlig klassemiljø i over ett år uten at skolen hadde klart å endre på det.

Det ble bekreftet i samtalene med de ulike gruppene ellers.

Vi mener på bakgrunn av ovennevnte at Buskerud skoles forebyggende arbeid ikke er tilstrekkelig til å ivareta et trygt og godt skolemiljø i alle klasser og for alle elevene, herunder også i friminuttene. Vi vil her igjen fremheve at det var flere elever ved skolen som uttrykte at de ikke har et trygt og godt skolemiljø i sin klasse, samt at de ikke fikk nok ro til å lære.

Vi vil også trekke frem at det blir sagt at det er for få ressurser i de mest urolige klassene på skolen til å kunne sikre et trygt og godt skolemiljø, samtidig som skolen slet med å rekruttere fagpersoner til ledige stillinger skoleåret 2019/2020.

Rektor imøtegår ovenstående i sin redegjørelse. Til tross for redegjørelsen fra rektor vil vi vise til at skolen har hatt klasser med stor uro over flere år uten at de har klart å bedre klassemiljøet i alle klassene og sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Vi vil her vise til at skolen har fått pålegg fra Fylkesmannen, iverksatt inngripende tiltak overfor enkelt elev, samt iverksatt gjennomgang av en ekstern konsulent uten at de har lyktes i å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elevene ved skolen.

Vårt inntrykk er at skolen har planer og satsninger for å bedre skolemiljø, klassemiljø og læringsmiljø. De arbeider også for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Vi vil her trekke frem at skolen inneværende

skoleår samarbeider både med Læringsmiljøsentret i Stavanger og med PPT om å bedre klassemiljøet i en klasse, i tillegg til at PPT har en systemsak i en annen klasse ved skolen. Dette arbeidet er det for tidlig å se effekten av på revisjonstidspunktet. Revisjonen viser at til tross for arbeid over flere år har ikke skolen lyktes i arbeidet sitt med skole- og klassemiljø. Vi viser her blant annet til at det er uro og utrygghet i flere klassetrinn på skolen.

5.1.2. Informasjonsplikten

Fakta

I kommunens handlingsplan «Psykososialt skolemiljø i Modumskolene» fremkommer det at skolen skal ha fokus på å bygge gode relasjoner mellom voksen på skolen og foresatt. Det kommer også frem at foreldre og foresatte skal få informasjon om hvordan de kan gå frem dersom en elev ikke har det bra.

Informasjonshefte for skoleåret 2019/2020

Skolens informasjonshefte for skoleåret 2019/2020 deles ut til foresatte og elever ved oppstart av skoleåret. Heftet inneholder informasjon om blant annet de ansatte, kontaktlæreres oppgaver, organisering av skolehverdagen, arbeid mot mobbing, samarbeid mellom skole og hjem, ordensreglement, skolens samarbeidsinstanser og skolens samarbeidsorganer. Det kommer frem av innsendt dokumentasjon at foresatte skal kvittere for å ha lest ordensreglement.

Skolen har også sendt inn oversikt over tema på foreldremøter skoleåret 2019/2020. Vi ser at de blant annet har snakket om trygghetssirkelen, nettbruk og skole-hjemsamarbeid.

I skolens årshjul kommer det frem når det skal gjennomføres foreldremøter og utviklingssamtaler i løpet av skoleåret.

Skolen forteller også at opplæringsloven 9A blir gjennomgått på foreldremøter, særskilt i første klasse, men at de også gjennomgikk dette for alle klassene i 2020.

Som nevnt over under pkt. 4.1. har skolen også gjennomført foreldreundersøkelse på skolen våren 2019. Resultatet på spørsmål «informasjon fra skolen» viser at skolen har forbedringspotensial. Buskerud skole skårer imidlertid bedre på «dialog og medvirkning» med unntak av to klasser.

I samtalene kom det frem at de fleste foreldrene ikke var fornøyd med tilgang på informasjon fra skolen når det gjaldt skolemiljøet og klassemiljøet. Dette gjaldt særlig klasser med utfordringer. I tillegg ble det gitt uttrykk for at den informasjonen som ble gitt fra skolen om en klasses nåværende tilstand ikke var korrekt. Flere foresatte uttrykte at de savnet konkret og sannferdig informasjon fra skolen på hva som ble gjort, for å sikre at elevene fikk faglig fremgang og et trygt og godt klassemiljø. Dette gjaldt særlig en klasse.

Rektor opplyser at fra skolestart 2020/2021 er læringsmiljøsentret i Stavanger involvert i et samarbeid om styrking av klassemiljøet. I dette samarbeidet deltar også PPT. PPT har dette skoleåret også en systemsak i en annen klasse ved skolen.

Rektor forteller i sin redegjørelse om informasjon til foresatte at:

- *Foreldremøter- 2 ganger i året (rektor deltok på alle i januar og gikk igjennom rutinene i forhold til § 9a, og viktigheten av samarbeid og dialog for å skape et godt skolemiljø.*
- *Utviklingssamtaler- 2 ganger i året.*
- *Jevnlig kontakt mellom kontaktlærere og foresatte på mail, telefon, skoler og møter. Dette varierer ut i fra behov eller ønsker og varierer fra daglig kontakt til når hendelser har skjedd.*

I forhold til en klasse så er tiltak beskrevet over, men trinnvis gjør vi dette:

- *atferd informeres til foresatte som er involvert*
- *kaller inn foresatte og elev til møte*
- *Kontakter foreldrekontakter FAU/ klassekontakter*
- *Kaller inn grupper av elever og foresatte til møte/ kaller inn hele klasser for informasjon*
- *Møter med foreldrekontakter FAU/ klassekontakter for å holde i tiltak/ diskutere nye tiltak*

Som nevnt tidligere burde vi informert tydeligere og oftere om situasjonen rundt en klasse. Vi hadde ikke de samme sterke utslagene i forhold til atferd da, og vi innkalte raskere til møte da det oppsto utfordrende atferd, men vi var for sene med informasjon til alle foreldrene om hvordan vi organiserte fraværet til kontaktlærere. Vi tok en feilvurdering av hvordan foreldrene opplevde fraværet i forhold til hvordan vi som skole opplevde det. Vi trodde som sagt det var kortvarig fravær og vi vurderte det slik at foreldrene hadde forståelse for situasjonen. Da tok vi ikke høyde for erfaringene de hadde tidligere og at fraværet ble tolket i den konteksten. Dette har vi lært av.

Vi har et klart rammeverk i opplæringsloven og i rutinene våre i forhold til hvordan vi skal håndtere saker som gjelder et trygt og godt skolemiljø. Dette rammeverket og rutinene blir gjennomgått i hele personalet på plandager før skolestart hvert år.

Vi har flere instanser vi samarbeider med bla helsesykepleier, PPT og undervisningskontoret, samt et tett samarbeid med FAU og FAU- leder, både den forrige og ny. Vi er en skole som er i en endringsprosess og som vi har fått tilbakemeldinger fra foreldre, undervisningskontor, lokalmiljø og andre samarbeidende instanser på at går i riktig retning. Tillit må bygges gjennom systematisk arbeid hvor foreldrene erfarer at vi håndterer situasjoner.

Personalet har hatt oppfølging og opplæring i forhold til relasjonskompetanse av Marit Lysebo og Jan Spurkeland. Ledelsen har hatt coaching med Lysebo og kurs i relasjonsledelse og tilpasset ledelse av Jan Spurkeland.

I samarbeid med FAU nå så har vi skolemiljø høyt oppe som tema. Satsningsområdet på foreldresamarbeid går på å involvere foreldrene inn i arbeidet med skolemiljø. Vi jobber med å få til mer aktuelle og aktive foreldremøter hvor foreldrene får problemstillinger som kommer frem i foreldresamarbeidet og får diskutere og kommet med innspill til skolen på dette. Det er også viktig at de blir ansvarliggjort og ser hva de kan gjøre for å bedre skolemiljøet. Vi har også planer om felles møter med aktuelle temaer, tenkt som oppstart på høsten for å skape et fellesskap for hele skolen, og

ikke bare klassevis. På FAU- møte har tema også vært hvordan klassekontakter kan inkludere både elever og foreldre på en bedre måte, dette vil vi fortsette med som tema.

Oppsummert ble det sagt av de ulike gruppene at skolemiljøet og klassemiljøet i flere klasser ved skolen kunne vært bedre. Det var mye uro i flere klasser, stygt språkbruk og flere elever ble mobbet og følte seg utrygge på skolen. I tillegg har foresatte også observert at det er få voksne ute i friminuttene og alle sier at informasjonen fra skolen om skole- og klassemiljø kunne vært bedre.

Vurdering

Skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene etter kap. 9A. Dersom skolen finner ut at noe innen skolemiljøet kan skade helsen til elevene, skal elevene og foreldrene snarest mulig varsles om det.

Elever og foresatte skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Det er også viktig at informasjonen er tilgjengelig for alle mottakere, det vil si at den er forståelig og konkret.

Buskerud skole har gode skriftlige rutiner for å informere foresatte og elever om retten etter kapittel 9A. I samtalen med de ulike gruppene ble det bekreftet at dette ble gjort. Videre fremkom det at skolen varsler elever og foresatte så snart som mulig når de blir klar over forhold ved skolemiljøet som er til skade for elevens/elevens helse. Vi vil trekke frem at de fleste av elevene vi snakket med alle kjente til hva det ville si å ha et godt og trygt skolemiljø.

Når det gjelder uro/utfordringer i klasser og/eller klassemiljø som er dårlig, finner vi på bakgrunn av informasjon som kom frem i samtalen med mange av de foresatte at skolen ikke alltid varsler alle foresatte tilstrekkelig. Dette til tross for redegjørelsen fra rektor.

Vi finner ikke at skolen i tilfredsstillende grad informerer foresatte om hvilke tiltak skolen iverksetter i klassen(e) for å bedre skolemiljøet og virkningen av tiltakene. Dette gjelder også for noen få foresatte, for deres barn i enkeltsaker. Manglende informasjon til elever og foresatte om både det generelle og konkrete arbeidet med skolemiljøet/klassemiljøet på skolen og i enkeltsaker er i strid med gjeldende regelverk. Elever og foresatte skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Det er også viktig at informasjonen er korrekt og tilgjengelig for alle mottakere, det vil si at den er forståelig og konkret.

På bakgrunn av informasjonen fra de fleste foresatte vi snakket med er VKR av den oppfatning at skolen ikke informerer godt nok i alle tilfeller. Vi mener det er viktig at skolen arbeider med måten de holder foresatte informert om hvordan de arbeider med skolemiljøet og klassemiljøet i de ulike klassene og i enkeltsaker, herunder hvilke tiltak de iverksetter for å etablere et godt og trygt skolemiljø i klasser der det er behov for det. Skolen bør også informere om effekten av iverksatte tiltak. Dette samtidig som de ivaretar taushetsplikten overfor enkeltelever. I tillegg må informasjonen som gis være korrekt. Dette gjelder også om ressursituasjonen.

Her vil revisjonen peke på at når skolen gir informasjon til foresatte, både skriftlig og muntlig må de gjøre dette på en måte som de foresatte forstår. For å klare dette er det viktig at det foreligger tillitt mellom

skolen og de foresatte. Å skape tillitt og et godt skole- hjemssamarbeid påhviler både skole og de foresatte, men skolen har et større ansvar for dette enn foresatte. Dette vil bli omhandlet nærmere i pkt. 5.4. Det som kom frem under revisjonen er blant annet at det foreligger manglende tillitt fra de foresatte til at den informasjonen som blir gitt fra skolen, hva gjelder skolemiljø, er korrekt. I tillegg til at de har liten tillitt til ledelsen ved skolen.

VKR vil til slutt si at vi har forståelse for at det er et tidkrevende og vanskelig arbeid for skolen.

5.1.3. Råd og utvalg

Fakta

Informasjonshefte

I informasjonsheftet til foresatte og elever har skolen angitt skolens samarbeidsorganer. Her fremkommer det hvem som er klassekontakter for skoleåret 2019/2020, informasjon om foreldrerådet og foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) og deres oppgaver. Det er blant annet sagt at FAU bør arbeide for et godt læringsmiljø, hvem som sitter i FAU for skoleåret 2019/2020, samt at FAU bør samarbeide med både elevråd, skolens ledelse og ansatte. I referat fra møte i samarbeidsutvalget ser vi at det blir vedtatt at FAU skal ha skolemiljø som tema på alle møter og hvordan FAU kan være med å bygge et godt skolemiljø sammen med skolen. I tillegg er det utarbeidet et årshjul for FAU og trinnkontakter ved Buskerud skole for skoleåret 2019/2020. I dette årshjulet kommer det frem når foreldremøter og FAU møter skal gjennomføres. I tillegg fremkommer ulike skolemiljøtiltak som FAU er ansvarlig for. I innsendt referat fra FAU-møte ser vi at skolemiljø har vært tema. Blant annet er elevundersøkelsen drøftet, forvaltningsrevisjonen av Buskerud skole, informasjonsflyt og elevkvelder. I samtaler ble det bekreftet at FAU fungerte og at de fikk forelagt saker som gjeldt skolemiljøet.

I heftet fremkommer også informasjon om samarbeidsutvalget (SU). Det står at samarbeidsutvalget er rådgivende og samordnende organ for skolen. Sammensetningen av SU er også beskrevet i heftet. I innsendt referat kan det virke som om SU ikke er riktig sammensatt. Vi ser at det mangler en representant fra kommunen. Vi ser av referatet at tema på møtet blant annet var økonomi og budsjett, skolen utviklingsplan, informasjon fra elevrådet, samt informasjon fra FAU. I samtaler ble det sagt at SU var riktig sammensatt og at de fikk forelagt saker av betydning for skolemiljøet.

I innsendt referat fra skolemiljøutvalgsmøte (SMU) ser vi at utvalget har fått forelagt saker som omhandler skolemiljøet. De har arbeidet med tiltak i forhold til skolemiljø, skole-hjemssamarbeid, ståstedsanalysen, elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen. Det var enighet om at det var dårligere resultat enn forventet på foreldreundersøkelsen, samt at elevrepresentantene kom med innspill til hvordan gjennomføring av elevundersøkelsen kunne bli bedre. Det kom også frem at skolen må bli bedre på å informere og å bygge tillit med hjemmene. Referatene fra møtene viser at elevrådsrepresentantene er aktive deltagere og kommer med innspill.

Innsendt dokumentasjon viser at SMU er riktig sammensatt.

Retningslinjer for elevrådsarbeid i Modum kommune

Når det gjelder elevrådet har kommunen utarbeidet Retningslinjer for elevrådsarbeid i Modum kommune. I retningslinjen gir informasjon om:

- Valgprosessen
- Om møtene
 - Møtefrekvens
 - Hvem som møter
 - Møtegang
 - Skolens ansvarsperson
 - Ved manglende gjennomslag for en sak
- Elevrådsstyret
 - Elevrådsstyrets oppbygging
- Valg

Det er ungdomsrådet som har laget retningslinjene i 2018. Når det gjelder møtefrekvens sier retningslinjen at det bør gjennomføres elevråd helst annenhver uke og at elever kan ta opp saker de har med seg fra sin klasse. Videre er det sagt at hver skole bør stille med en voksen ansvarsperson for elevrådet. Ansvarspersonen skal fungere som veileder og kontaktperson til hvert elevrådsmøte. Ansvarsperson er også ansvarlig for at de sakene som elevene kommer med blir fulgt opp tilfredsstillende fra skolens side.

Vi ser av vedlagte referat fra elevrådet ved Buskerud skole at de får forelagt saker som gjelder skolemiljøet. De har blant annet tatt opp resultatet av elevundersøkelsen. Vi ser av referatet at elevrådsrepresentantene fortsatt mener det er utfordringer med skolemiljøet både i de enkelte klassene og i skolemiljøet generelt, men at skolemiljøet har blitt bedre på noen områder. Hvilke områder varierer fra klasse til klasse. I samtaler kom det imidlertid fram at elevrådet ikke hadde fungert etter intensjonen skoleåret 2019/2020. Dette skyldtes at den dedikert ansatte som hadde som oppgave å følge opp elevrådet hadde sluttet på skolen før høstferien og at elevrådet ikke var blitt tildelt en ny voksenperson. Det ble sagt at det derfor var avholdt få elevrådsmøter dette skoleåret. Det ble imidlertid sagt at når elevrådet fungerte fikk de forelagt saker angående skolemiljøet og at det var valgt representanter til SU/SMU.

I kommunens felles handlingsplan for det psykososiale skolemiljøet fremkommer det i del to at elever skal ha gjennomgang av skolens ordensregler, elevens rettigheter til å melde Fylkesmannen etter Opplæringsloven § 9A-6. Det er kontaktlærere som er ansvarlig for å informere om dette ved skolestart. Det ble bekreftet at dette ble gjort.

Videre følger det av handlingsplanen at elevrådet skal ta opp saker som opptar elevene og at det er elevrådskontakt som er ansvarlig for å ivareta dette gjennom hele skoleåret.

Vurdering

SU, SMU og elevrådet skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det

systematiske arbeidet med et trygt og godt skolemiljø, og de har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktig for skolemiljøet.

Når det gjelder FAU, SU OG SMU har vi ikke grunnlag for å gi anbefaling da innsendt dokumentasjon og samtaler viser at disse råd og utvalg fungerer i samsvar med gjeldende regelverk.

Elevrådet ved skolen fungerer på revisjonstidspunktet imidlertid ikke i samsvar med skolens intensjoner eller i samsvar med gjeldende regelverk. Vi viser her til at det i samtaler kom frem at det nesten ikke hadde vært elevrådsmøter skoleåret 2019/2020, grunnet manglende oppfølging fra ledelsen ved skolen.

5.2. Aktivitetsplikten

Dette kapittelet fokuserer på følgende delproblemstilling:

- Følger kommunen opp lovmessige krav til aktivitetsplikt?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Alle som arbeider på skolen skal følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø.
- Alle som arbeider på skolen skal gripe inn, varsle og undersøke.
- Rektor skal varsle skoleeier dersom det er en lærer som krenker en elev.
- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

5.2.1. Følge med på skolemiljøet

Fakta

Handlingsplan

I kommunens handlingsplan for «Psykososialt skolemiljø i Modumskolen» foreligger det informasjon om hva som ligger i begrepet å følge med. I planen står det at å følge med innebærer

«Dette innebærer blant annet at skolen må årvåkent og aktivt observere hvordan eleven agerer hver for seg og sammen på ulike arenaer i skolen. Skolen har plikt til gjennom et systemisk arbeid å forebygge og avdekke gjennom «å følge med». Dette kan gjøres med et ekstra skjerpet blikk i hverdagen, bry seg og ved bruke verktøy som for eksempel Spekter og Innblikk»

Det følger av del tre i handlingsplanen at skolene ved alle ansatte hele tiden skal følge med og melde fra til rektor og kontaktlærer ved mistanke om eller informasjon om krenkelser. Det kommer frem av rutinen at alle ansatte har en aktivitetsplikt hele tiden. Videre står det at ved mistanke skal skolen gjennomføre en systematisk observasjon og at kontaktlærer i denne perioden skal føre aktivitetslogg.

Andre tiltak for å følge med som er nevnt i kommunens handlingsplan er elevsamtaler, klassemiljøundersøkelser og følge med på aktuelle miljøer ved mistanke. I skjemaet står det også hvem som er ansvarlig for de ulike tiltakene og perioden det gjelder for.

I kommunens handlingsplan del to står det at:

«Skolen skal ha tilsyn i spisefri og friminutt. Den enkelte skole må følge ekstra godt med og ha god voksentetthet på steder og situasjoner der det lett kan oppstå ekstra utfordringer for elevene.»

Informasjonshefte til foresatte og elever

I skolens informasjonshefte til foresatte og elever informerer skolen om hva foresatte bør se etter av tegn dersom de er redd barnet deres blir mobbet, og at de foresatte ved mistanke om at deres barn ikke har det trygt og godt på skolen skal kontakte skolen ved kontaktlærer og/eller rektor.

Tilsyn i friminutt og frie aktiviteter

I skrivet «Tilsyn i friminutt og frie aktiviteter» skriver skolen at «Skolens voksne er til stede og sikrer at alle elever på skole og SFO har en trygg og trivelig hverdag.» Videre står det i skrivet at de voksne som har tilsyn må prioritere, og se verdien av, å være fysisk og mentalt til stede. De voksne som har tilsynsoppgaver i friminuttene skal være i bevegelse, bruke skanning bevisst, gi omsorg og registrere og følge opp uønsket adferd/uheldige faktorer i miljøet.

I samtalene med de ansatte kom det frem at de ansatte kjente til sin plikt til å følge med og at dette var tema i ansattgruppen. Samtidig ble det sagt av flere av gruppene vi snakket med at inspeksjonen i friminuttene var mangelfull. Det ble gitt uttrykk for at det var få ute i friminuttene, at de voksne av ulike grunner var sent ute til inspeksjon og at de voksne som var ute stod samlet og/eller så på mobilen sin.

Det ble også sagt i samtaler fra flere ulike grupper at når elever reiste seg og forlot klasserommet uten tillatelse var det ikke alltid noen voksne som fulgte etter disse elevene. Det skyldtes manglende ressurser. Disse elevene ville da være uten tilsyn over tid. I tillegg ble det sagt at dersom læreren fulgte etter elever som forlot klassen, medførte det at klassen ble uten tilsyn. Det kom frem at dette var klasser som var plaget med uro. Skolen har flere kjente situasjoner der enkeltelever eller klasser er uten tilsyn over tid.

Det følger av informasjonshefte til foresatte ved Buskerud skole at det er kontaktlærer som har et særlig ansvar for informasjon og dialog med hjemmet til eleven i klassen.

Vurdering

Plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen i loven og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. I tillegg skal følge med-plikten tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen, herunder skolegården og antall vakter i friminuttene.

Innsendt dokumentasjon viser at skolen har rutiner som er egnet til å sikre at alle ansatte som arbeider på skolen kjenner til sin plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det ble bekreftet i

samtalene at rutinene var kjent og tatt i bruk. Det kom også frem at de ansatte var kjent med hva som ligger i plikten til å følge med.

På bakgrunn av det som kom frem i samtalene med de ulike gruppene mener vi at skolen ikke har tilstrekkelige voksne personer ute til enhver tid, slik at de klarer å følge med på det som skjer ute i friminuttene. I tillegg finner vi at skolen ikke ivaretar plikten til å følge med i alle situasjonene som oppstår på skolen, som følge av utfordringer med at elever forlater klasserommet. I disse situasjonene blir enten elevene inne i klassen eller elevene som forlater klassene alene.

Til dette svarer rektor at

«Det er lærer/ voksen som har ansvaret for elevene. Hvis en elev forlater klassen er det lærer i klassen som har ansvaret for å følge opp denne eleven. Hvis dette ikke lar seg gjøre skal lærer gi beskjed til administrasjonen/ kollega som samarbeider om tilsynet. Når klassen har to eller flere voksne inne i klassen vil det være klassens voksne som har ansvaret. Blir dette utfordrende skal administrasjon/ kollega kontaktes.

Det er viktig for barnet å se at læreren sin takler de krevende situasjonene for å ha tillit. Derfor må det være den faste læreren som også håndterer elever som forlater klasserom og utfordringene rundt dette. Da må i tilfelle andre gå inn og ta klassen slik at læreren får håndtert det krevende og får et dypere innblikk i hva som er utfordringen for eleven.

Det er en betydelig reduksjon av elever som forlater klasserommet og konfliktnivå knyttet til dette er også redusert, men fremdeles er det en utfordring som vi jobber med. Miljøterapeut vil ha en viktig rolle her, sammen med spesialpedagogene.»

VKR vurderer det slik at skolen ikke ivaretar sitt ansvar til å følge med i alle situasjoner gjennom hele skoledagen. Som følge av informasjonen fra foresatte, elever og andre vi snakket med finner vi ikke at skolen sikrer at plikten til å følge med oppfylles i samsvar med intensjonene i gjeldende regelverk i friminuttene og i alle situasjoner på skolen. Vi mener derfor at det er viktig at skoleeier følger dette opp.

5.2.2. Plikt til å gripe inn, varsle og undersøke

Fakta

Handlingsplan

I kommunens handlingsplan for «Psykososialt skolemiljø i Modumskolen» foreligger det informasjon om hva som ligger i begrepene gripe inn, varsle og undersøke.

*«Gjelder **alle** som arbeider på skolen. Handlingen skal skje umiddelbart og den skal være rettet mot å stoppe en situasjon som pågår der og da og er forholdsvis akutt.*

*Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal **alle** som arbeider på skolen varsle rektor, eventuelt til den på skolen rektor har delegert oppgaven om å ta*

imot varslene. Det er lav terskel for hva som skaper «mistanke» eller «kjennskap til». Plikten må ses på i sammenheng med «å følge med».

Dersom voksne på skolen krenker elever, er det en skjerpet aktivitetsplikt. En kan ikke snu seg vekk dersom en elev utsettes for krenkende handlinger fra en voksen på skolen. Den voksnes lojalitet må gå i barnas favør, og plikten til å varsle rektor inntreer umiddelbart. Dersom det er en i skolens ledelse som står bak en krenkelse, skal den som får mistanke varsle direkte til skoleeier.

Skolen har plikt til å undersøke saken ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det vil si skolen har plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing eller krenkelser. Undersøkelsen skal få fram fakta om situasjonen, bakgrunn for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. Dette omfatter også forhold tilbake i tid, utenfor skoletiden eller skoleområdet dersom dette påvirker elevens hverdag på skolen. Elevens mening og opplevelse må ses i sammenheng med Grunnlovens §104 og Barnekonvensjonens art 3 og 12.»

Skolen har utarbeidet en handlingsplakat for når elever er involvert i vold eller trusler. Handlingsplakaten sier at de ansatte i slike situasjoner blant annet skal stoppe aktiviteten og volden, tilkalle hjelp og ivareta offeret. I tillegg skal de varsle rektor eller inspektør og foresatte. Det følger også av plakaten at det som har skjedd og skjer videre skal dokumenteres. Det skal komme frem tid, sted og hvem som har vært involvert, samt en beskrivelse av situasjonen. Plakaten inneholder også informasjon om videre oppfølging og evaluering.

I samtalene med de ansatte kommer det frem at de ansatte kjenner til pliktene.

- Å gripe inn
- Å undersøke
- Å varsle rektor

Informasjonsheftet til foresatte ved Buskerud skole

I informasjonsheftet til foresatte ved Buskerud skole fremkommer det at ved mobbing skal skolen undersøke saken nøye. De voksne skal skaffe seg innsikt i offerets situasjon, snakke med mobber og se muligheter for endringer. Det kommer også frem at foresatte vil bli varslet og at dersom de blir nødvendig vil det bli utarbeidet tiltak.

I samtalene med de ansatte ble det sagt at de ansatte hadde deltatt på kurs i vegring. I tillegg ville de ansatte undersøke dersom de hadde mistanke eller kunnskap om en elev ikke hadde det bra og det var kort vei til å varsle ledelsen. Inspektøren på skolen ble trukket frem som en god støtte i saker angående skolemiljøet.

Vi fikk under revisjonen informasjon om at skolen i flere tilfeller har utøvd makt og tvang overfor elever som forlot klassen og ikke ville gå tilbake, som for eksempel å holde elever nede. Rektor forteller at dette har skjedd og skjer på skolen, men at det er færre slike hendelser nå enn tidligere. Rektor sier at i disse tilfellen varsles de foresatte om bruken av makt og tvang, samt at de melder det som avvik i Compilo. Skolen har lagt ved avviksmeldingene i Compilo.

Vurdering

Det følger av oppl. § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og samtaler er det vårt inntrykk at alle ansatte vi var i kontakt med på skolen kjenner til plikten til å gripe inn og varsle ledelsen ved alvorlig mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vår gjennomgang viser også at de ansatte vi snakket med og som kjenner til sin plikt, vil undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø snarest mulig. Skolen er også kjent med at forhold utenfor skolen og skoletiden kan utløse aktivitetsplikten.

Det følger av oppl. § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Vi finner her ikke grunnlag for å gi anbefaling på dette området av revisjonen.

Når det gjelder tilfellene med makt og tvang ser vi av innsendt dokumentasjon at dette meldt i Compilo og er betegnet som nødretts- og nødvergesituasjoner.

5.2.3. Plikten til å varsle skoleeier

Fakta

Det er en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever, jf. oppl. § 9 A-5. I kommunens handlingsplan «Psykososialt skolemiljø i Modumskolene» er det skrevet om den skjerpede aktivitetsplikten at dersom en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Hvis det er en i ledelsen som står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkingen.

Kommunens handlingsplan står det også at rektor skal varsle skoleeier ved alvorlige hendelser.

Vurdering

Det foreligger også en plikt om at rektor skal varsle skoleeier så snart vedkommende får mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Dette må sees i sammenheng med at skoleeier er arbeidsgiver for de ansatte på skolen, og at skoleeier dessuten har det øverste ansvaret for at elevene har et trygt og godt skolemiljø. At skoleeier kobles inn i en sak ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, kan være avgjørende for at saken får riktig utfall. Det kan også tenkes at skoleeier har tilgang til mer informasjon og andre ressurser enn skolen for å løse saken. Det vil si at rektor skal varsle skoleeier om alle saker (vår utheving) der det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev.

Innsendt dokumentasjon viser at kommunen har skriftlige rutiner for å ivareta denne plikten. Det fremkommer i samtaler at ledelsen og de ansatte kjente til regelen og at den er tema når de går igjennom reglene for trygt og godt skolemiljø. VKR ble fortalt at de ikke hadde hatt slike saker på skolen.

Vi finner ikke grunnlag for å gi anbefaling på dette området.

5.2.4. Dokumentasjon

Fakta

Psykososialt skolemiljø i Modumskolene

Når det gjelder kravet til dokumentasjon fremkommer det i kommunens handlingsplan «Psykososialt skolemiljø i Modumskolene» at skolen har et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak og at skolen mer overordnet dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Kravene til dokumentasjon gjør at skolen senere kan vise hva de har gjort, og det kan blant annet bidra til en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene.

Handlingsplan

Videre følger det av kommunens handlingsplan del to at det skal føres aktivitetslogg og tiltak når observasjonen er ferdig. Videre følger det av del fire at det skal leveres meldeskjema og aktivitetsplan til ledelsen når det har skjedd en krenkelse. Det fremkommer også at dersom det gjennomføres møter skal det skrives kort referat fra disse møtene om det som angår saken. Det er kontaktlærer, miljøarbeider og/eller rektor som er ansvarlig for dette.

I handlingsplanen til kommune er det lagt ved maler for aktivitetslogg, meldeskjema og aktivitetsplan. I tillegg har skolen lagt ved malen til tiltaksplan utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Skolen har tatt i bruk den siste malen som sin dokumentasjon på det arbeidet de gjør i forbindelse med å sikre at elevene på skolen har et trygt og godt skolearbeid.

I skolens handlingsplakat ved vold og trusler – når elever er involvert – står det at hendelsen skal dokumenteres. Det er rektor og ledelsen som skal sørge for at det blir skrevet en logg om hendelsen.

Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon som bekrefter at dette blir gjort. Det kommer heller ikke klart frem om rutinene bare gjelder dokumentasjonen når aktivitetsplikten inntreffer og plikten til lage en

aktivitetsplan. Rektor forteller at de har valgt å sette i gang aktivitetsplaner når de får en bekymringsmelding og ta undersøkelsen som en del av utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Derfor vil dette arbeidet være dokumentert i aktivitetsplanen.

Vurdering

Skolen har et todelt dokumentasjonskrav. Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en enkeltsak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

Dokumentasjonsplikten for skolen gir dokumentasjon til nytte for elevene og foreldrene i saken, men også for skolen, skoleeier, fylkesmannen og eventuell klageinstans. Dette bidrar til å skape en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene. Elever og foreldre får på denne måten en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar deres sak seriøst og at de forplikter seg til å hjelpe eleven. I den nye rollen til fylkesmannen i håndhevingsordningen er dokumentasjonsplikten viktig for å gjennomgå sakens faktum raskt og effektivt hvis saken meldes dit. Dessuten vil dokumentasjonskravet kunne være en styrke i forbindelse med andre typer saker, for eksempel tilsyn, erstatningssaker, straffesaker eller arbeidsrettslige saker.

Skolen har ikke lagt ved dokumentasjon på arbeidet de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Til tross for manglende dokumentasjon legger revisjonene til grunn at redegjørelsen fra rektor medfører riktighet. Vi finner dermed ikke grunnlag for å gi anbefaling på dette området.

5.3. Aktivitetsplan

Dette kapittelet fokuserer på følgende delproblemstilling:

- Følger kommunen opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sette inn egnede og lovlige tiltak når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller en undersøkelse viser det samme.
- Skolen skal høre de involverte elevene og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.
- Skolen skal lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det treffes tiltak på bakgrunn av en faglig vurdering i en sak.

Dette kapittelet fokuserer også på følgende delproblemstilling:

- Følger kommunen opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sørge for å fortsette å vurdere ulike tiltaks effekt og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

5.3.1. Aktivitetsplan og iverksette tiltak

Fakta

Det følger av både kommunens fellesrutiner og av skolens egne rutiner at det skal utarbeides aktivitetsplan og iverksettes tiltak når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Innsendte aktivitetsplaner viser at foresatte er med i utarbeidelse av aktivitetsplanen. Skolen bruker Utdanningsdirektoratets mal når de utarbeider aktivitetsplan. Malen er i samsvar med lovens krav til innhold i en aktivitetsplan.

Innsendte Aktivitetsplaner viser at skolen iverksetter tiltak der det er behov og at foresatte og elever blir involvert.

Vurdering

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4.

Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 25 og 78. Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing og andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Vårt inntrykk er at skolen utarbeider aktivitetsplan og har satt inn egnede tiltak, i de sakene revisjonen har fått forelagt, for å sørge for at elev (er) får et trygt og godt skolemiljø når eleven selv eller en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi viser her til det som kom frem i innsendt dokumentasjon. Vi fikk blant annet forelagt aktivitetsplaner som var signert av partene.

Vår samlede vurdering er at skolen overholder plikten til å utarbeide aktivitetsplan, tiltaksplikten og plikten til å evaluere tiltakene overfor alle elever på skolen.

5.3.2. Høre barnet og barnets beste

Fakta

Psykososialt skolemiljø i Modumskolene

I kommunens handlingsplan «Psykososialt skolemiljø i Modumskolene» fremkommer det at aktivitetsplikten innebærer at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid. Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten, jmfør barnekonvensjonen art. 12 og art. 3.

I innsendte aktivitetsplaner fremkommer det at barn blir involvert i egne saker og at de har fått utale seg.

Vurdering

Elevenes rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og elevens beste som et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten, er lovfestet i oppl. § 9 A-4 femte ledd. Disse rettighetene er også forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. I kraft av menneskerettsloven § 2 nr. 4 er barnekonvensjonen gjort til norsk lov, og ved motstrid går barnekonvensjonen foran formell lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Dette innebærer at kravene i opplæringsloven må tolkes i samsvar med barnekonvensjonen.

Innsendt dokumentasjon viser at barna blir involvert i saker som angår dem og at de blir hørt.

På dette punktet har vi ikke funnet grunnlag for å gi anbefalinger.

5.3.3. Oppfølging av iverksatte tiltak

Fakta

Handlingsplan

Det følger av kommunens handlingsplan at det skal iverksettes tiltak helt til eleven ikke lengre opplever krenkelser. Det kommer også frem i planen at skolen skal hente inn ekstern kompetanse dersom det er behov. Videre fremkommer det at når en sak avsluttes skal de involverte partene få mulighet til å si hvordan de har opplevd at saken er blitt håndtert.

På dette området forteller skolen også at ingen tiltak blir avsluttet uten at foreldre og elev er enige. Elevens opplevelse av situasjonen er det vesentlige. Skolen sier at de har jevnlig evalueringsmøter med de involverte partene.

Vurdering

Innsendte aktivitetsplaner viser at skolen evaluerer tiltakene jevnlig og at de blir justert og nye tiltak blir iverksatt når det er behov for det. Vi ser også at de foresatte og eleven er med i hele prosessen. Det følger av referatene fra evalueringsmøtene. Videre ser vi at aktivitetsplanen opphører når alle parter er enig om det.

På dette punktet finner vi ikke grunnlag for å gi anbefaling. Vi vil likevel peke på at det er viktig å følge opp at ingen aktivitetsplaner avsluttes før alle er enig og at dette dokumenteres.

5.4. Skole-hjemsamarbeid

Dette kapittelet fokuserer på følgende delproblemstilling:

- Sørger kommunen/skolene for et godt skole- hjemmsamarbeid?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sørge for samarbeid med hjemmet.
- Skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom hele skoleåret.
- Skolen skal holde foreldremøte ved skolestart.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om eleven og foreldrene sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven og forskriften.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om annen viktig informasjon om eleven.

Fakta

Handlingsplan

Det at skolene i Modum skal ha fokus på et godt skole- hjemssamarbeid er forankret i «Handlingsplan for psykososialt skolemiljø i Modumskolene». Vi viser her til det som er sagt i kap. 4.

Videre har kommunen utarbeidet forventninger til samarbeidet mellom skole og hjem på barnetrinnet. Det er nærmere omtalt i kap. 4. Vi vil her likevel trekke frem at det følger av dette skrevet hva som er forventninger til skolene og til de foresatte hva gjelder skole-hjemssamarbeid.

I innsendt dokumentasjon fra skolen fremkommer det at på foreldremøte våren 2020 var skole-hjemssamarbeid tema. Vi ser at trygghets sirkelen ble gjennomgått, prosedyrer ved mistanke om krenkelser, prosedyrer ved aktivitetsplan, aktivitetsplan med tiltak og evaluering og oppfølging. I tillegg informerte skolen blant annet om relasjonskompetansen, fagfornyelse og utarbeidelse av felles praksis m/konsekvenser i klasserommet. Foreldreundersøkelsen ble også gjennomgått og det ble bedt om innspill fra foresatte for å imøtekomme tilbakemeldingen i undersøkelsen.

Høsten 2019 ble det på foreldremøte snakket om nettbruk og hvordan aktørene måtte samarbeide. Målet for møte var å:

«Se på ulike sider av nettbruk og jobbe sammen om hvordan vi best mulig kan støtte og være gode rollemodeller for barna.»

Skolen har i tillegg lagt inn tidspunkt for utviklingssamtaler og foreldremøter i årshjulet for skoleåret 2019/2020. Det har også utarbeidet maler for utviklingssamtalene. Vi ser av innsendt dokumentasjon at foresatte får tilbud om to utviklingssamtaler i året.

Skolen har i tillegg lagt ved dokumentasjon på et fungerende FAU og at det er opprettet klassekontakter.

Vurdering

Skolen skal sørge for et godt samarbeid med hjemmet. Foreldresamarbeidet skal ha eleven i fokus og bidra til eleven sin faglige og sosiale utvikling. Et godt foreldresamarbeid er en viktig ressurs for skolen for å styrke utviklingen av et godt læringsmiljø og skape læringsresultat som mellom annet fører til at flere fullfører videregående opplæring.

Vi viser her til det ble sagt under pkt. 5.1.1.

«Når det gjelder uro/utfordringer i klasser og/eller klassemiljøet er dårlig, finner vi ikke at skolen alltid varsler alle foresatte tilstrekkelig. Dette på bakgrunn av informasjon som kom frem i samtalene med foresatte. Vi finner ikke at skolen i tilfredsstillende grad informerer foresatte om hvilke tiltak skolen iverksetter i klassen(e) for å bedre skolemiljøet og virkningen av tiltakene. Dette gjelder også for noen få foresatte, for deres barn i enkeltsaker. Manglende informasjon til elever og foresatte om både det generelle og konkrete arbeidet med skolemiljøet på skolen og i enkeltsaker er i strid med gjeldende regelverk. Elever og foresatte skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Det er også viktig at informasjonen er korrekt og tilgjengelig for alle mottakere, det vil si at den er forståelig og konkret. (...)

Vi mener det er viktig at skolen arbeider med måten de holder foresatte informert om hvordan de arbeider med klassemiljøet i de ulike klassene og i enkeltsaker, herunder hvilke tiltak de iverksetter for å etablere et godt og trygt skolemiljø i klasser der det er behov for det. Skolen bør også informere om effekten av iverksatte tiltak. Dette samtidig som de ivaretar taushetsplikten overfor enkeltelever. I tillegg må informasjonen som gis være korrekt. Dette gjelder også ressursituasjonen.»

Vårt inntrykk er at det varierer fra klasse til klasse hvor stor tillitt foresatte har til skolen. Vi har klasser der foreldre ikke har tillitt til skolen i det hele tatt og opplever at skolen ikke gir dem korrekt informasjon. Så har vi klasser der foresatte begynner å bli mer fornøyd med samarbeidet, men at de fortsatt mener skolen har forbedringspotensial.

Det som kom frem i samtalene tilsier at skolen ikke har lykket i sitt skole-hjemsamarbeid i alle klasser. Vi mener derfor at skolen fortsatt må ha fokus på dette arbeidet, slik at de oppnår tilliten til alle foresatte og sikrer at bestemmelsen om et godt skole-hjemsamarbeid blir oppfylt overfor alle foresatte/hjem.

Vi vil her vise til at dersom det ikke foreligger tillitt mellom skolen og de foresatte vil også informasjon som gis om skolens arbeid med skolemiljø, klassemiljø og læringsmiljø ikke nødvendigvis bli forstått eller opplevd som korrekt av de foresatte. Dersom dette er tilfelle, kan en heller ikke si at skolen har klart å ivareta sitt ansvar til å sikre et godt skole- hjemssamarbeid, som skal bidra til elevenes faglige og sosiale utvikling.

6. Etikk

6.1. Varsling

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved de Buskerud skole og Vikersund skole utvalgte skolene? Herunder;

Delproblemstilling

- *I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?*

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etablert et varslingsinstitutt
- Kommunen skal legge til rette for et godt ytringsklima
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt og varsle kritikkverdige forhold
- Varslingsrutinene bør beskrive hvordan medarbeiderne kan si ifra om kritikkverdige forhold
- Kommunen må gjøre varslingsrutinene kjent blant de ansatt

Fakta

Modum kommune jobber etter en varslingsplakat¹ og har utarbeidet rutiner for behandling av varsler om kritikkverdige forhold². Modum kommune forholder seg til arbeidsmiljølovens §2 A-1 sin definisjon av varsling, hvilket er arbeidstakeres rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

Av varslingsplakaten så fremkommer det at nærmeste ledelse, øverste ledelse, tillitsvalgte, vernetjenesten, arbeidsmiljøutvalget, kontrollutvalget og offentlig tilsyn og myndigheter er alle forsvarlige instanser å varsle til. Det er Rådmannen som har overordnet ansvar for kommunens varslingsrutine. Det er et internt varslingssekretariat som behandler varslings saker i tråd med rutiner for behandling av varsler om kritikkverdige forhold. Varslingssekretariatet består av en rådgiver med juridisk kompetanse, en ansatt i personalavdelingen og en leder på etatsnivå. Ved behov innhentes annen fagkompetanse og eventuelt videre varsling til tilsynsmyndighet. Ved behov kan det interne varslingssekretariatet videresende varslet til et eksternt varslingssekretariat som kan bistå. Varslingssekretariatet gir sin anbefaling og Rådmannen fatter endelig beslutning.

Arbeidsgiver har plikt til å legge til rette for varsling. Av rutinene så fremkommer det at Modum kommune skal ha en ytringskultur preget av aksept for å ta opp feil, uttrykke bekymring eller komme med kritiske ytringer. En varsler skal ikke oppleve gjengjeldelse og det er forbud mot å straffe og sanksjonere mot ansatte som har varslet.

En varsler kan være anonym, men det er likevel ønskelig at varselet skal underskrives med navn. Slik kan arbeidsgiver eller den som mottar varselet innhente ytterligere opplysninger fra varsler og gi tilbakemelding som hvordan varselet håndteres. Varsler skal få tilbakemelding innen en uke om fremgangen i saken det ble varslet om³. Av varslingsplakaten så fremkommer det at varselet bør være formulert skriftlig, og rutinene for hvordan varselet skal fremsettes kan hentes fra internkontrollsystemets styringsdel. Revisjon har fått oversendt Modum kommunes rutiner, samt skjema for intern varsling og et skjema for oppfølging av intern varsling⁴. I skjema for intern varsling kan alle ansatte varsle om forhold de mener er kritikkverdige. De kan også komme med forslag om hvordan dette kan forbedres. I skjema for oppfølging av intern varsling skal leder følge åtte trinn, deriblant gjøre undersøkelser, komme med en konklusjon, gi tilbakemelding til varsler og iverksette tiltak.

Modum kommune ønsker at den digitale varslingskanalen i Compilo benyttes, men det er også mulig å varsle per brev til varslingssekretariatet, rådmannen, verneombudet, tillitsvalgt eller en advokat. De som mottar et varsel, må videreformidle dem til det interne varslingssekretariatet. Det er ikke ønskelig at E-post benyttes til varsling.

Vurdering

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Begrepet «et varsel» kan omfatte både uformelle, muntlige beskjeder til nærmeste leder, og formaliserte prosesser gjennom skriftlige varslingskanaler.

En varslingsordning skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold, og dermed til å forhindre og forbedre disse. Virksomheter med minst fem arbeidstakere skal ha varslingsrutiner. Flere kommuner har også tiltak som går utover lovens krav, som for eksempel anonyme varslingskanaler og tipsmottak for innbyggere.

Kommunen har i henhold til arbeidsmiljøloven plikt til å oppmuntre sine medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold og tilrettelegge for varsling. For å bidra til dette er det viktig at verdien av varsling anerkjennes i kommunen og at kommunen arbeider for å fremme et godt ytringsklima. Noen mulige tiltak i denne sammenheng er å informere om hva varsling er, hva verdien er for kommunen, samt anerkjenne varslere. I samtalene kom det frem at de ansatte var kjent med at de kunne varsle, men at varslingsystemet ble benyttet i liten grad.

Buskerud skole opplyser i innsendt dokumentasjon at møter om personalsaker, månedlige skoleledermøter, utviklingsdialog med skolene og samarbeidsmøter med enkeltskoler er tiltak for betryggende kontroll og etisk standard ved skolen. Revisjonen hadde på revisjonstidspunktet ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere om dette gjennomføres.

På bakgrunn av informasjon som har kommet frem gjennom revisjonen har vi ikke grunnlag for å gi anbefalinger på området etikk, varsling og ytringskultur

6.2. Etske retningslinjer

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved de Buskerud skole og Vikersund skole utvalgte skolene? Herunder;

Delproblemstilling

- *Har kommunen tilstrekkelig tiltak og betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene?*

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter
- De etiske retningslinjene skal beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjen
- Kommunen bør undersøke jevnlig om medarbeiderne kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene

Fakta

Modum kommunes etiske retningslinjer gjelder for alle ansatte i kommunen. De etiske retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret 26.9.2016. Retningslinjene skal bidra til å fremme holdninger og praksis som gjør at kommunen kan kjennetegnes av åpenhet, respekt, redelighet, likebehandling, lojalitet og kompetanse. Kommunen skal opptre i samsvar med kommunens overordnede arbeidsgiverpolitikk, yrkesetiske retningslinjer og etablerte oppfatninger om hva som er rett og galt⁵.

Modum kommunes etiske retningslinjer skal fremme de ansattes og bevissthet omkring etiske tema og bidra til etisk refleksjon. Retningslinjene skal bidra til å styrke kommunens tillit og omdømme, klargjøre for alle hva som er god praksis, samt avklare forventninger internt og til eksterne samarbeidspartnere.

De etiske retningslinjene har fokus på menneskeverd og ytringsfrihet, og å ha kommunens innbyggere i fokus. Retningslinjene gir beskriver hva ansatte skal vurdere knyttet til habilitet, lojalitet, integritet og omdømme, åpenhet og taushetsplikt, og ved behov varsling. Alle ansatte skal være lojale mot politiske vedtak og administrative beslutninger. Alle skal ha et bevisst forhold til habilitet, og unngå situasjoner som kan svekke tilliten. Modum kommunes prosedyrer for varsling er redegjort for i varslingsplakaten.

Retningslinjene gir instruksjoner knyttet til forretningsetiske regler, innkjøp og innkjøpsprosedyrer, bruk av kommunens eiendeler og verdier, bruk av PC, nettbrett og mobil, og gaver og andre fordeler. De etiske retningslinjene gir ingen beskrivelse av eventuelle reaksjoner ved brudd på de overnevnte retningslinjene.

Vurdering

Kommuneloven signaliserer at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygge på en høy etisk standard. Å følge lovene er et etisk og moralsk krav. Samtidig går etikken utover jussen. En handling skal være lovlig, men også kunne begrunnes etisk og ses i sammenheng med kommunens øvrige mål og verdier.

Høy etisk standard kan ikke vedtas i et kommunestyre. Etikk og etiske prinsipper bør derimot drøftes jevnlig, og etableres som system og praksis i all virksomhet i kommunen. Hver kommune bør selv utforme sin etiske standard utover det lovpålagte, utfra hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit. Nye kommuner bør utarbeide etiske retningslinjer og korrupsjonsforebyggende tiltak.

De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte. Arbeidet med etiske retningslinjer kan skape en felles plattform, stimulere til refleksjon over egen praksis og hjelpe kommuneledelsen i å identifisere og vurdere etiske problemstillinger.

Det kom frem under revisjonen opplysninger som kan indikere at de ansatte ikke har tilstrekkelig kjennskap til de etiske retningslinjene og at disse ikke gjennomgås jevnlig med de ansatte.

7. Avvikssystem

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- I hvilken grad er kommunens avvikssystem implementert og tatt i bruk ved Buskerud skole og Vikersund skole?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et internkontrollsystem
- Kommunen skal ha et system/rutiner for å avdekke avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å melde og håndtere avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å iverksette nødvendige tiltak for å lukke avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt

Fakta

Avvik skal meldes i Compilo, kommunens kvalitet- og internkontrollsystem for avviksrapportering og avviksbehandling. I samtaler med de ansatte fremkommer det at de er blitt gjort kjent med avvikssystemet. Her fremkommer det at avvik er brudd på lover og regler skolen er forpliktet til å følge, brudd på interne prosedyrer og retningslinjer, samt hendelser og opplevelser som oppleves som ubehagelige eller truende. Avvik er både enkelthendelser og avvik over tid.

Revisjonen har fått tilsendt utskrift av avviskanalen for innmelding av avvik i Compilo. Her skal de ansatte følge elleve trinn og blant annet redegjøre for hendelsen. Her deles avvikene inn i tre ulike kategorier; HMS-avvik, organisasjonsavvik og kvalitetsavvik. HMS-avvik er hendelser og situasjoner knyttet til helsen, miljøet og sikkerheten til de ansatte. Organisasjonsavvik knyttes til intern organisering og samarbeid. Kvalitetsavvik er hendelser og situasjoner som angår og går utover kvaliteten på tjenesten til kommunens tjenestemottakere, som for skolene vil være elevenes og deres trygge og gode skolemiljø. Av dokumentet så fremkommer det at det ikke nødvendigvis er klart i hvilken avviskategori ansatte skal rapportere avvikene, ettersom det er mulig å velge flere. Det viktigste for kommunen er likevel at avviket blir rapportert.

Konsekvensene av å ikke melde avvik er at skoleeier, rektor og ansatt kan bli stilt til ansvar senere. Systemet skal sikre at avvik blir fulgt opp, lukket og at de ansatte kan komme med tilbakemeldinger underveis⁶. Compilo er et overordnet system, og skal ikke brukes til å dokumentere hendelser knyttet mot spesifikke brukere eller elever. I avviksmeldingene skal ikke navn på elever benyttes. Kommunen kan ikke hente ut statistikk knyttet til hendelser som involverer enkeltelever. Avvik som rapporteres i Compilo skal behandles med den hensikt å få en oversikt over hvilke forbedringspunkter Modum kommune har knyttet til tjenester og arbeidsmiljø, og skal behandles på systemnivå og ikke på individnivå⁷.

Skolens handlingsplan mot vold og trusler på Buskerud skole fra 2018 inneholder informasjon om avviksmelding og skademelding. Som tidligere nevnt i kap. 5.1.1 forteller rektor at planen gjennomgås i fellestid, på team 5-7, samt i klassene og på foreldremøtene.

Det kom frem i intervju at ansatte kjente til og var gitt opplæring i systemet, men at det brukes i liten grad.

Vurdering

I kommuneloven kommer det frem at kommunens internkontroll skal sikre at avvik og risiko for avvik *avdekkes*, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp. Dette er kommunedirektørens oppfølgingsplikt. Både konstaterte *avvik og risiko for avvik skal følges opp*. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må kommunedirektøren forebygge at feil oppstår. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Kommunedirektøren vurderer og beslutter hva som konkret skal gjøres for å avdekke avvik og risiko for avvik, og på hvilken måte oppfølgingen av avvik og risiko for avvik skal gjøres.

På bakgrunn av informasjon som har kommet frem gjennom revisjonen finner vi ikke grunnlag for å gi anbefalinger på området.

8. Oppsummering og anbefaling

Først ønsker VKR å understreke at hensikten med rapporten ikke har vært å generalisere fra dårlige opplevelser vi har hørt om fra noen foreldre, og utlede fra dette at disse synspunktene er gjeldende for alle. Det er sannsynlig at det er foresatte som er av en annen oppfatning enn de foresatte som valgte å delta på møtene med VKR. Like fullt er det skoleeier og skolens ansvar å følge opp alle foresatte, og deres tilbakemeldinger må tas med som en del av helhetsbildet selv om de ikke snakker for alle foresatte.

Skoleeier og skolene har en plikt til å sikre at alle elevene har et trygt og godt skolemiljø, herunder også når noen foresatte opplever at de eller deres barn ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skoleeier og skolens oppgaver er krevende og svikt-sensitive fordi det handler om barn/elever. VKR mener at summen av de tilbakemeldingene fra foresatte som gjelder skolens arbeid med trygt og godt skolemiljø og andre funn vi har avdekket i arbeidet med forvaltningsrevisjonen, innebærer at det er grunnlag for de vurderinger vi har gjort.

VKR's overordnede vurdering er at Modum kommune og Buskerud skole arbeider kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Vår vurdering er at skolen og skoleeier har fokus på arbeidet med å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det viktigste er likevel at flere av barna vi snakket med ga uttrykk for at de ikke har det trygt og godt på skolen. Noen få sa også at de ble mobbet eller kjente til elever som ble mobbet. Vi har blant annet derfor funnet grunnlag for å komme med følgende anbefalinger.

VKR anbefaler Modum kommune å følge opp at skoleeier og Buskerud skole sikrer at:

- det fortsatt holdes fokus på hvordan skolen utnytter sine ressurser og hvorvidt det er tilstrekkelige ressurser på skolen til enhver tid gjennom hele skoleåret
- det forebyggende arbeidet er egnet til å ivareta et trygt og godt skolemiljø i alle klasser og for alle elevene, i henhold til gjeldende regelverk
- foresatte og elever får tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om elevens rettigheter er oppfylt. Informasjonen må være korrekt, forståelig og konkret
- elevrådet ved Buskerud skole har jevnlig møter og fungerer i henhold til gjeldende regelverk
- plikten til å følge med gjennom hele skoledagen, herunder både ute og inne ivaretas
- skolen sørger for at skole-hjemsamarbeid ivaretas i henhold til regelverk
- de etiske retningslinjene er kjent og gjennomgås jevnlig med de ansatte

Det er imidlertid viktig å trekke frem at VKR ser at skolen har arbeidet med skolemiljøet over år, og at det særlig etter påleggene fra Fylkesmannen og Arbeidstilsynets rapport har vært fokus på å endre skolemiljøet på skolen, slik at det skal oppleves trygt og godt for alle elever og foresatte. Dette bekreftes også ved at våre anbefalinger er noe ulik Fylkesmannens pålegg. Skolen har dermed vist at de tar påleggene fra Fylkesmannen og rapporten fra Arbeidstilsynet alvorlig og at arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø er pågående.

Til tross for viljen til skolen til å arbeide med å skape et trygt og godt skolemiljø for alle elever og foresatte finner vi som påpekt ovenfor at de fortsatt har områder der de ennå ikke driver i samsvar med gjeldende regelverk. Vårt helhetsinntrykk er også at opplevelsene som blir formidlet fra de ulike gruppene for det meste gjenspeiler dagens skolemiljø på skolen og ikke er hendelser fra tilbake i tid.

Drammen, 6. oktober 2020

Torkild Halvorsen
Leder forvaltningsrevisjon

Ann Heidi Jebsen
Prosjektleder

Line Galston
Prosjektmedarbeider

Referanser

- Kommuneloven
- Opplæringsloven § 9 A
- Forskrift til opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2017 – Skolemiljø
- Grunnlovens § 104.
- Barnekonvensjonens art 3 og 12
- Veiledere på området
- Elevundersøkelsen
- Utdrag fra regjeringen.no

De dokumenter vi har lagt til grunn i denne rapporten er det vist til fortløpende i rapporten. Dokumentene er fremskaffet av både skolen og kommunen.

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 6.10. 2020



Arkivsak
19/6413

Arkivkode
000

Etat/Avd/Saksb
SADM//AS

Dato
06.10.2020

FORVALTNINGSREVISJON BUSKERUD SKOLE - RÅDMANNENS UTTALELSE

Det vises til Viken Kommunerevisjons (VKR) rapport etter forvaltningsrevisjon av elevenes skolemiljø ved Buskerud skole, hvor hovedområdene 1) Psykososialt skolemiljø, 2) Etikkarbeid og 3) Kommunes avvikssystem har blitt revidert.

Rådmannen merker seg rapportens hovedkonklusjon når det gjelder det psykososiale skolemiljøet: "*VKR's overordnede vurdering er at Modum kommune og Buskerud skole arbeider kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene.*"

Arbeidet med å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle er en kontinuerlig prosess hvor det legges stor vekt på gode og forutsigbare systemer. Opplæringslovens paragraf 9a stiller krav til at kommunen som skoleeier og skolen har rutiner og systemer for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene. Det skal være nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. §9a3.

Etter at Fylkesmannen i Buskerud hadde gjennomført tilsyn med Buskerud skole i vårhalvåret 2018 har skoleledelsen og skolen jobbet med å rette fylkesmannens pålegg. Fylkesmannen konkluderte i januar 2019 med at den nytilsatte skoleledelsen hadde utbedret avvikene og lukket da tilsynet. Både Buskerud skole og kommunen som skoleeier erkjenner at dette arbeidet vil vedvare så lenge det er elever som opplever at skolemiljøet er utrygt. Imidlertid har, som forvaltningsrapporten også viser, Buskerud skole fått på plass systemer og rutiner for å følge opp skolemiljø saker. Skolen har også satt i gang tiltak i samarbeid med andre instanser, blant annet Læringsmiljø senteret i Stavanger, for å fortsette arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø for alle elever på skolen.

I alle mellommenneskelige møter kan det skje at noen ikke opplever å ha det trygt. Kommunen har et særlig sosialt, pedagogisk og juridisk ansvar for at elevene i Modum har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Buskerud skole har over tid jobbet med både klassemiljøene og betingelsene for læring ved skolen, både på system- og individnivå. Skolen har gode rutiner for å avdekke uønskede hendelser og iverksetter aktivitetsplaner, noe som kommunerevisjonens rapport også dokumenter. Dette kontinuerlige arbeidet er både komplekst og ressurskrevende i klassemiljøer hvor det er utfordringer, og gode løsninger forutsetter at det jobbes i lang tid med sosialpedagogiske og miljøterapeutiske metoder i klassene.

Høyt fravær gir mye uro og ustabil klassemiljø, og dette er et generelt problem både i Modumskolen og i andre kommuner. De fleste utfordringene knyttet til fravær blir daglig håndtert av skoleledelsen, men skoleeier bidrar med veiledning og støtte der dette er særlig utfordrende. Det siste året er det også lagt vekt på at skolens HMS-råd skal være aktive samarbeidsarenaer for skoleledelse og medarbeidere i arbeidet med å styrke arbeidsmiljøet. Skoleeier følger opp registrerte avvik med etatsverneombud og hovedverneombud i undervisningsetatens HMS-råd. I tillegg jobber PP-tjenesten, helsetjenesten og forebyggende barnevern på system- og individnivå for å bidra til trygge klassemiljøer.

Revisjonen ved Buskerud skole har blitt gjennomført under krevende forhold, ikke minst fordi smittevernrestriksjonene i april og mai gjorde at antall planlagte klasseforeldremøter ble redusert. Modum kommune merker seg at det i hovedsak er foreldre i en klasse hvor det inneværende skoleår pågår omfattende tiltak som er revisjonens kilde i rapporten. Det er riktig at foreldregruppas synspunkter skal gis stor vekt i rapporten, men det er da en fare for at relativt få foreldrestemmer gir et generalisert bilde av foreldregruppas synspunkter. Det vises blant annet til at det på s. 35 i rapporten (om foreldreundersøkelsen) er beskrevet at:

"I samtalene kom det klart frem at det var manglende tillit til skolen fra de fleste foresatte vi snakket med. De fleste foresatte vi snakket med var ikke overrasket over resultatet fra foreldreundersøkelsen. FAU sine representanter var imidlertid overrasket over resultatet av foreldreundersøkelsen".

Ut fra foreldreundersøkelsen høsten 2019 ser vi at tilliten til Modumskolen er omtrent som snittet i Viken fylke. Modumskolen er avhengig av høy tillit og et godt samarbeid mellom skole og hjem til elevens beste, og rådmannen er opptatt av at tilliten skal være god. Det viktigste bidraget til økt tillit ligger i det kontinuerlige arbeidet og den daglige dialogen. Samtidig har skoleeier, skolene, foreldre og politikere viktige roller i det tillitsskapende arbeidet, både enkeltvis og når de møtes til formelt og uformelt samarbeid. Rådmannen er opptatt av at kommunen som skoleeier tar en aktiv rolle for å øke tilliten til Modumskolen.

Forvaltningsrapportens anbefalinger tas inn i skoleeiers kontinuerlige arbeid med å sørge for et trygt skolemiljø for alle, og vil også være utgangspunkt for drøftinger internt i skolens fagmiljø og i skolens samarbeidsorganer.

Med hilsen

Aud Norunn Strand
Rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Kopi til:

Vedlegg:

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon⁸ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening) 1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

| Punkt | Innhold |
|-------|---------------------------------------|
| 1-5 | Innledning |
| 6-9 | Krav til revisor |
| 10-11 | Bestilling |
| 12-17 | Revisjonsdialogen |
| 18-19 | Prosjektplan |
| 20-21 | Problemstilling(er) |
| 22-25 | Revisjonskriterier |
| 26-30 | Metode og data |
| 31-33 | Vurderinger og konklusjoner |
| 34 | Anbefalinger |
| 35-41 | Prosjektrapport |
| 42-44 | Dokumentasjon |
| 45-47 | Kvalitetssikring og kvalitetskontroll |

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

⁸ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praxis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*⁹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder¹⁰. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger, kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

⁹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

¹⁰ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og https://snl.no/kvantitativ_metode

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

Spørreundersøkelse

Bruk av spørreundersøkelse egner seg godt for å innhente informasjon om klart definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Spørreundersøkelser er relativt lite ressurskrevende å gjennomføre ved hjelp av elektroniske verktøy, og kan potensielt gi en stor tilfangst av informasjon.

Utfordringene er å få et tilstrekkelig antall svar (svarprosent), samt å vurdere om svarene er representative for målgruppen. Med andre ord om svarene gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

Vi benytter verktøyet Questback¹¹ til å gjennomføre spørreundersøkelser.

¹¹ www.questback.com/no/

Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

Vi har ut fra lovverket utledet følgende revisjonskriterier (utledning se pkt 3.2):

Overordnet krav til internkontroll koml. § 23, andre ledd.

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

- a. Kommunen skal påse at skolen driver i samsvar med opplæringsloven kap 9A herunder arbeider forebyggende og rapporterer på området.
- b. Kommunen skal sikre at skolen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta elevens rett til et godt skolemiljø.

Skolemiljø

Hovedproblemstilling

Er kommunens håndtering av elevenes psykososiale skolemiljø tilfredsstillende?

Delproblemstillinger ut fra problemstilling:

1. Følger kommunen opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?
2. Følger kommunen opp lovmessige krav til aktivitetsplikt.
3. Følger kommunen opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen.
4. Følger kommunen opp at iverksatte tiltaket har ønsket effekt?

1. Følger kommunen opp sentrale lovmessige krav til forebyggende arbeid på området?

Forebyggende arbeid

I opplæringsloven er det sagt at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Retten til et trygt og godt skolemiljø gjelder for alle som er elever på barnetrinnet, ungdomstrinnet og i videregående skole jf. Opplæringsloven § 9A-1. Eleven har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø, og det er elevens egen subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt jf. opplæringsloven § 9 A-2.

Skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser, jf. opplæringsloven. § 9 A-3. Eksempelene som nevnes i loven er mobbing, vold, diskriminering og trakassering, men skolene skal ha nulltoleranse også for mindre

alvorlige krenkelser. Verken direkte handlinger som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking skal tolereres. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Skolens oppgave er også å lære elever å tenke kritisk og å respektere andres meninger og overbevisninger, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 14.

Skolen skal jobbe kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, jf. opplæringsloven. § 9 A-3 andre ledd.

Kravet om systematisk arbeid handler til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, miljøet, og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole. Det er rektor som er ansvarlig som har ansvaret for at skolen driver et systematisk arbeid for skolemiljøet.¹²

Skolene har plikt til å informere elever og foresatte om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A, og om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, jf. opplæringsloven. § 9 A-9. Elevene og foresatte skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Skolene forutsettes å gi informasjonen til elever og foresatte i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 63-64. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, ved konkrete situasjoner og henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

I tillegg til foresatte og eleven skal samarbeidsutvalg, skoleutvalg, skolemiljøutvalget, elevrådet og foresatte holdes informert om alle saker som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø og har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktig for skolemiljøet.¹³

Hvis skolen finner ut noe ved skolemiljøet som kan skade elevenes helse, skal skolen varsle elevene og foresatte om det snarest mulig, jf. opplæringsloven. § 9 A-9 andre ledd.¹⁴

¹² Prop. 57L s. 60-62

¹³ Prop.57L s. 87

¹⁴ Skolemiljø Udir-3-2017

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene, slik at kravene i loven blir oppfylt og det skal fremgå at rektor er ansvarlig for arbeidet.
 - Herunder ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.
- Skolen skal informere elevene og foresatte om retten etter kap. 9A og varsle elever og foresatte så snart som mulig dersom de blir klar over forhold ved skolemiljøet som er til skade for elevens helse.
- Skolen skal holde råd og utvalg orientert om alt som er viktig for skolemiljøet og utarbeide ordensreglement for den enkelte skole.
- Rutinene skal være kjent og tatt i bruk i organisasjonen

2. Følger kommunen opp lovmessige krav til aktivitetsplikt?

Aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten utløses når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter oppl. § 9 A-2. Å ha et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Uttrykket «*alle som arbeider på skolen*» brukes til å beskrive personkretsen som omfattes av aktivitetsplikten. Dette gjelder plikten til å følge med, gripe inn og varsle. Plikten til å undersøke saken og eventuelt sette inn tiltak hviler på skolen. Det er uttalt i forarbeidene at aktivitetsplikten skal omfatte en vid personkrets. En vid plikt er viktig for best mulig å skape sikkerhet for at alle i elevenes omgivelser er årvåkne og tar affære dersom en elev ikke har det godt på skolen. For å oppnå dette må aktivitetsplikten gjelde for alle som arbeider eller yter tjeneste på skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 20.

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Hva som ligger i plikten til å følge med, er presisert nærmere i forarbeidene. Det heter i Prop. 57 L (2016-2017) s. 22 at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Følge med-plikten må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen.

Alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig. Det som kjennetegner plikten til å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og iverksette elever som krenker andre verbalt.

Plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre.

Det følger av oppl. § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Det er lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette er uttrykkelig presisert i forarbeidene, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 23 og 77.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken. Undersøkelsesplikten må leses i sammenheng med at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø. Siden elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, gjelder skolens plikt til å undersøke mer enn de tilfellene der en elev er utsatt for mobbing og krenkelser. Undersøkelsesplikten er heller ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis grunnen til at eleven opplever mistrivsel er forhold utenom skoletiden og utenfor skolens område, har likevel skolen undersøkelsesplikt så lenge elevens skolemiljø påvirkes negativt av det

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.¹⁵

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Alle som arbeider på skolen skal følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø.
- Alle som arbeider på skolen skal gripe inn, varsle og undersøke.
- Rektor skal varsle skoleeier dersom det er en lærer som krenker en elev.
- Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

3. Følger kommunen opp krav til at det iverksettes tiltak for den enkelte elev ut fra aktivitetsplanen?

Aktivitetsplan¹⁶

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4.

Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 25 og 78. Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et

¹⁵ Skolemiljø Udir-3-2017

¹⁶ Skolemiljø Udir-3-2017

egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing og andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan når det skal gjøres tiltak i en sak. Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltakplikten for skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 32. Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra.

I aktivitetsplanen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. Det er presisert i forarbeidene at dette kun er minimumskrav, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 33 og 78.

Når det gjelder omfanget av aktivitetsplanen, går det frem av forarbeidene at minstekravene til opplysninger må tilpasses den enkelte saken.

Elevenes rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og elevens beste er et grunnleggende hensyn i alle skolens vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sette inn egnede og lovlige tiltak når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller en undersøkelse viser det samme.
- Skolen skal høre de involverte elevene og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.
- Skolen skal lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det treffes tiltak på bakgrunn av en faglig vurdering i en sak

4. Følger kommunen opp at iverksatte tiltaket har ønsket effekt?

Tiltakplikten gjelder så lenge det finnes egnede tiltak som kan gi eleven et godt og trygt skolemiljø. Hva som ligger i at tiltak skal være egnet, beror på faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Dette innebærer vurderinger som baserer seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer.

Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken. Her kan det blant annet være viktig å avklare årsaken til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tiltak kan vurderes i både korte og lange tidsspenn.

Avgjørende for om en skole har oppfylt aktivitetsplikten etter oppl. § 9 A-4, er om skolen har gjennomført de aktivitetene som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Hva som kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet, vurderes ut fra en faglig standard.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Skolen skal sørge for å fortsette å vurdere ulike tiltaks effekt og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.

5. Sørger kommunen/skolene for et godt skole- hjemmsamarbeid?

Skolen skal sørge for et godt samarbeid med hjemmet. Foreldresamarbeidet skal ha eleven i fokus og bidra til eleven sin faglige og sosial utvikling. Et godt foreldresamarbeid er en viktig ressurs for skolen for å styrke utviklingen av gode læringsmiljø og skape læringsresultat som mellom annet fører til at flere fullfører videregående opplæring.

Skolen skal ha kontakt med foreldrene gjennom hele året og gjennomføre foreldremøte der foreldrene informeres om skolen, innholdet i opplæringen, medvirkning fra foreldre, rutiner og annet som er relevant for foreldrene. Foreldrene har også rett til to samtaler i skoleåret, der tema blant annet skal være elevens trivsel.

Det som er beskrevet ovenfor følger av opplæringsforskriften §§ 20-1 og 20-3.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Skolen skal sørge for samarbeid med hjemmet.
- Skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom hele skoleåret.
- Skolen skal holde foreldremøte ved skolestart.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om eleven og foreldrene sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven og forskriften.
- Foreldrene skal få muntlig eller skriftlig informasjon om annen viktig informasjon om eleven

Etikkarbeid

Hovedproblemstilling:

Er de etiske retningslinjene i Modum kommune kjent og forankret hos de ansatte ved de Buskerud skole og Vikersund skole utvalgte skolene? Herunder;

Delproblemstillinger

1. I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god yringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?
2. Har kommunen tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene?

1. I hvilken grad legges det til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheter for varsling ved de to utvalgte skolene?

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Begrepet «et varsel» kan omfatte både uformelle, muntlige beskjeder til nærmeste leder, og formaliserte prosesser gjennom skriftlige varslingskanaler.

En varslingsordning skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold, og dermed til å forhindre og forbedre disse. Virksomheter med minst fem arbeidstakere skal ha varslingsrutiner. Flere kommuner har også tiltak som går utover lovens krav, som for eksempel anonyme varslingskanaler og tipsmottak for innbyggere.

Kommunen har i henhold til arbeidsmiljøloven plikt til å oppmuntre sine medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold og tilrettelegge for varsling. For å bidra til dette er det viktig at verdien av varsling anerkjennes i kommunen og at kommunen arbeider for å fremme et godt ytringsklima. Noen mulige tiltak i denne sammenheng er å informere om hva varsling er, hva verdien er for kommunen, samt anerkjenne varslere.

Arbeidsmiljøloven gir vern mot gjengjeldelse av varsling og stiller krav til at det skal finnes en varslingsordning i kommunen. I tillegg til å tilfredsstille lovens krav er det viktig at det i kommunen i praksis er enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold, både muntlig og gjennom formelle kanaler.

For å bidra til å gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold bør det være klart for ansatte hva som kan regnes som kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass og hvordan de på ulike måter kan varsle om dem. Åpne diskusjoner på enkelte arbeidssteder kan være et godt tiltak. Det er viktig at varslingsrutinene legger til rette for enkle og ubyråkratiske måter å varsle på når det er mulig, for eksempel muntlige beskjeder til ledere og tillitsvalgte, i tillegg til formelle prosesser når det er nødvendig.

I tilfeller der det varsles om en kollega på samme nivå eller i en annen avdeling, vil det ofte være hensiktsmessig å varsle til sin egen leder. Dette kan enten skje gjennom en muntlig beskjed, eller en mer formell prosess når det er nødvendig. En utfordring oppstår imidlertid når lederen er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet som arbeidstakeren vil varsle om, eller ikke reagerer på varslere om andre. I slike tilfeller er det viktig at medarbeideren kan si fra om det kritikkverdige forholdet til andre enn sin egen leder.

For å kunne varsle om egen leder kan det være en fordel om det er mulig å varsle konfidensielt. Konfidensialitet innebærer at varslersens identitet er kjent for den som mottar varselet, men ikke for dem det varsles om. Kommunen kan også vurdere å legge til rette for at varsling skjer anonymt for å styrke beskyttelsen av varsleren.

I noen tilfeller vil det etter varslersens oppfatning være personer på toppnivå i kommunen som er ansvarlig for det varsleren mener er kritikkverdig. Av den grunn bør varslingsrutiner beskrive hvordan og til hvem arbeidstakere da skal varsle til. Det kan også varsles eksternt, for eksempel til offentlige tilsynsmyndigheter. I en del tilfeller vil varslere om kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere varslere.

Kjennskap til varslingsrutiner og varslernes rettigheter øker sannsynligheten for at arbeidstakere vil si fra om kritikkverdige forhold. Kommunen bør derfor undersøke om arbeidstakerne kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter. Undersøkelsen kan i seg selv øke bevisstheten rundt varslingsrutiner, samt avdekke eventuelt behov for kompetansebygging.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etablert et varslingsinstitutt
- Kommunen skal legge til rette for et godt ytringsklima
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt og varsle kritikkverdige forhold
- Varslingsrutinene bør beskrive hvordan medarbeiderne kan si ifra om kritikkverdige forhold
- Kommunen må gjøre varslingsrutinene kjent blant de ansatte

2. Har kommunen tilstrekkelig tiltak for å sikre betryggende kontroll og etisk standard ved de to utvalgte skolene

Kommuneloven signaliserer at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygge på en høy etisk standard. Å følge lovene er et etisk og moralsk krav. Samtidig går etikken utover jussen. En handling skal være lovlig, men også kunne begrunnes etisk og ses i sammenheng med kommunens øvrige mål og verdier.

Kommunelovens formålsparagraf markerer tydelig hva som skal kjennetegne kommunenes virksomhet: «Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard». Redegjørelsesplikten i kommunelovens § 48 nr. 5, om plikten til å redegjøre for utførte og planlagte tiltak, innebærer en forventning om at kommuner og fylkeskommuner foretar seg noe for å sikre høy etisk standard, og den gir grunnlag for at det føres kontroll med kommunens innsats.

Etisk arbeid i kommunen handler om bygging av tillit og er grunnleggende i forvaltningen av fellesskapets verdier. Tillit øker kommunens handlingsrom, både som tjenestetilbyder, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tillit gir grunnlag for medarbeiderfellesskap, samarbeid innad i kommuneorganisasjonen og for et nødvendig samspill mellom kommune, næringsliv, frivillighet og innbyggerne. Motsatt kan påstander om kameraderi, inhabilitet eller avsløringer om korrupsjon svekke kommunens legitimitet og styringsevne.

Kommunen skal forvalte fellesskapets ressurser på en god måte, fastsette innbyggernes rettigheter og plikter og tildele tjenester. Dette har stor betydning for den enkeltes rettssikkerhet og velferd. Lover, regler og interne rutiner regulerer hvordan kommunen forvalter sitt samfunnsansvar. Gjennom å kjenne til og følge reglene kan folkevalgte og ansatte sikre at beslutninger blir så riktige, rettferdige og gjennomtenkte som mulig, og bidra til den allmenne tilliten til kommunen. Det handler blant annet om at innbyggerne skal kunne være trygge på at kommunen løser sine oppgaver på en måte som ivaretar sentrale forvaltningsverdier som likebehandling, personvern, habilitet, klageadgang, offentlig innsyn og åpenhet i den politiske og administrative virksomheten.

Åpenhet og allmennhetens innsynsrett, med generell adgang til møter i kommunale organer og innsyn i kommunens dokumenter, er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne vurdere hvordan de folkevalgte forvalter samfunnsoppdraget. I mange saker vil folkevalgte og tilsatte i kommunen også få innsikt i og opplysninger om personlige forhold som ikke skal bli allmennt kjent, og bli pålagt taushetsplikt. I slike situasjoner er det viktig at folkevalgte og tilsatte har utviklet et godt etisk immunforsvar.

Høy etisk standard kan ikke vedtas i et kommunestyre. Etikk og etiske prinsipper bør derimot drøftes jevnlig, og etableres som system og praksis i all virksomhet i kommunen. Hver kommune bør selv utforme sin etiske standard utover det lovpålagte, utfra hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit. Nye kommuner bør utarbeide etiske retningslinjer og korrupsjonsforebyggende tiltak.

De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Arbeidet med etiske retningslinjer kan skape en felles plattform, stimulere til refleksjon over egen praksis og hjelpe kommuneledelsen i å identifisere og vurdere etiske problemstillinger.

I mange kommuner inneholder de etiske retningslinjene klare anvisninger om hvilken atferd som forventes. Et generelt råd er at retningslinjene er enkle å forstå, konkrete, relevante og med begrenset omfang. Retningslinjene skal fungere som en slags rettesnor i kommunens daglige virksomhet.

I den nye kommunen, bør etiske retningslinjer komme som et resultat av bredt forankrede verdiprosesser blant folkevalgte og ansatte. Kommunens verdigrunnlag er rettesnoren for alle ansatte og folkevalgte, og signaliserer hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet. Retningslinjene bør tydeliggjøre krav til etisk standard som følger av kommunens verdigrunnlag.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter
- De etiske retningslinjene skal beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjen
- Kommunen bør undersøke jevnlig om medarbeiderne kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene

Kommunens avvikssystem

Problemstilling:

I hvilken grad er kommunens avvikssystem implementert og tatt i bruk ved Buskerud skole og Vikersund skole?

Det følger av kommuneloven § 25-1 at:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Når det gjelder internkontroll under kommunedirektørens ansvarsområde, er regelverket betydelig utbygd i ny lov kapittel 25. Internkontroll defineres ikke i loven, men det angis hva som kreves som et minimum. Etter § 25-1 første og andre ledd skal internkontrollen sikre at lover og forskrifter følges, og internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I tillegg er det gitt en lovbestemt plikt til å rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Første ledd sier at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og at kommunedirektøren er ansvarlig for denne internkontrollen. Bestemmelsen fastslår således både at kommunen *skal ha internkontroll* og at det er *kommunedirektøren* som har ansvaret for internkontrollen. Kommunedirektøren kan delegere utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen, som for eksempel leder av ulike tjenestoområder i kommunen. Ved slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for oppgaven og oppfyllelse av lovens krav.

Målet med internkontrollen framkommer også av første ledd, hvor det sies at kommunen skal ha internkontroll *for å sikre at lover og forskrifter følges*. Kommunen kan også selv fastsette andre mål med internkontrollen, men slike krav påvirker ikke rammene og tolkningen av det lovbestemte internkontrollkravet. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har. Den gjelder for både kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste).

I *andre ledd* stilles det krav om at internkontrollen skal være *systematisk*. Arbeidet med internkontrollen skal ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det innebærer at det må være fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte.

Bokstav c fastslår at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik *avdekkes*, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp. Dette er kommunedirektørens oppfølgingsplikt. Både konstaterte *avvik og risiko for avvik* skal *følges opp*. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må kommunedirektøren forebygge at feil oppstår. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Kommunedirektøren vurderer og beslutter hva som konkret skal gjøres for å avdekke avvik og risiko for avvik, og på hvilken måte oppfølgingen av avvik og risiko for avvik skal gjøres.

Vi har her utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et internkontrollsystem
- Kommunen skal ha et system/rutiner for å avdekke avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å melde og håndtere avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å iverksette nødvendige tiltak for å lukke avvik
- Kommunen skal ha system/rutiner for å følge opp at iverksatte tiltak har ønsket effekt



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Ski

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkasen 7, 1400 Ski