FORVALTNINGSREVISJON

Kvæfjord kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø

KOMREV NORD

Rapport 2017

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Kvæfjord kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med det psykososiale miljøet i grunnskolen. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Kvæfjord kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Kvæfjord kommune for samarbeidet i prosjektgjennomføringen.

Finnsnes/Tromsø, 15.5.2017

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Elsa-Leony Larsen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Sammendrag

KomRev NORD har gjennomført forvaltningsrevisjon med temaet psykososialt miljø i Kvæfjord kommunes grunnskoler. Vår konklusjon er at kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø delvis er i samsvar med regelverk og anbefalinger på området.

På flere av områdene revisor har undersøkt, oppfyller kommunen de utledede revisjonskriteriene for undersøkelsen. Etter revisors vurdering gjelder dette at

- skolene skal ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder også for å avdekke problemer.
- skolene skal sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- skolene skal ha rutiner for at ansatte gjøres kjent med sin plikt til å snarest undersøke saka, varsle skoleledelsen og selv gripe inn, ved kjennskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
- skolene skal involvere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet
- administrasjonen skal utarbeide årlig rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskoleopplæringa som blant annet omhandler læringsmiljø

Vi har imidlertid vurdert kommunens arbeid som i varierende grad mangelfullt når det gjelder skolenes arbeid på følgende områder:

- plan for arbeidet for et godt psykososialt miljø (i hovedsak oppfylt)
- skriftlige rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer for og arbeid med elevenes psykososiale miljø (i noen grad oppfylt)
- rutiner for snarest mulig behandling av saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet (delvis oppfylt)
- skolemiljøutvalg som tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø (delvis oppfylt)
- skriftlig ordensreglement (delvis oppfylt)

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Kvæfjord kommune å videreutvikle sitt arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø slik at det samsvarer med regelverk og anbefalinger på området.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING 6

2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 6

2.1 Problemstilling 6

2.2 Revisjonskriterier 6

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 11

3.1 Metode og datamateriale 11

3.2 Gyldighet og pålitelighet 11

4 ORGANISERING 12

5 KOMMUNENS ARBEID MED PSYKOSOSIALT MILJØ 14

5.1 Systematisk arbeid for å fremme elevenes psykososiale miljø 14

5.1.1 Rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det *14*

5.1.2 Konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet *19*

5.1.3 Plan for skolens arbeid for et godt psykososialt miljø *20*

5.1.4 Rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer og arbeid *24*

5.2 Handlings- og vedtaksplikt 25

5.3 Involvering av elever og skolemiljøutvalg 28

5.4 Ordensreglement 31

5.5 Årlig tilstandsrapport 32

5.6 Annet funn og revisors kommentar 32

6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON 33

7 HØRING 33

8 ANBEFALING 35

9 REFERANSER 35

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i Kvæfjord kommune vedtok i sak 26/2016 den 13.9.16 å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på det psykososiale miljøet til elevene i kommunens tre grunnskoler. Prosjektet ble igangsatt ved kontrollutvalgets godkjenning av overordnet prosjektskisse i etterkant av møtet, jf. brev fra K-Sekretariatet til KomRev NORD datert 27.9.16.

Utdanningsdirektoratet viser til at det psykososiale miljøet handler om mellommenneskelige forhold, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette, inkludert deres opplevelse av læringssituasjonen. Det psykososiale miljøet kan ses i motsetning til det fysiske miljøet, som er knyttet til skolens fysiske område som uteareal, skolebygninger og lignende. Psykososialt miljø bestemmes av samhandlingen og kommunikasjonen mellom alle som oppholder seg i skolen og blir til i samspillet mellom eleven, andre elever i klassen, elever i andre klasser, de ansatte og alle som har en befatning med skolen; foreldre, skoleeier og lokalt kultur- og næringsliv. Elevens psykososiale miljø kan påvirkes av blant annet sosiale, kulturelle, religiøse, økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige forhold.[1]

2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget har revisor lagt følgende problemstilling til grunn for undersøkelsene denne rapporten bygger på:

> *Er Kvæfjord kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. For problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *L17.07.1998 nr. 61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Rundskriv Udir-8-2014 *Ordensreglement*, Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-4-2014 *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*, Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-2-2010 *Retten til et godt psykososialt miljø*, Utdanningsdirektoratet
- Sjekkliste – ordensreglement, Utdanningsdirektoratet 2016

I det følgende redegjør vi nærmere for de deler av ovennevnte kilder vi har brukt for å utlede revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) omtales opplæringslova kapittel 9a ofte som ”elevenes arbeidsmiljølov”. Kapitlet skal sikre at elever i grunnskole og videregående opplæring får et minst like godt vern av sitt miljø som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven. I Ot. prp. nr. 72 (2001-

[1] Jf. rundskriv Udir-2-2010 og veileder IS-2073

2002) s. 16 understrekes det at «Når det er i samfunnets interesse at elevane oppheld seg i skolen, bør det også vere samfunnet sitt ansvar å gjere sitt ytterste for å hindre at dette opphaldet blir til skade for dei.", jf. Udir (2010). Direktoratet viser videre til at skolens plikt til å ta vare på elevene må ses i sammenheng med foreldrenes ansvar; barnets foreldre er pålagt ansvar for å beskytte barnet sitt, jf. barneloven § 30. Når foreldrene overlater barna til skolen, overtar skolen ansvaret for barnas vel. Foreldrene må kunne regne med at skolen tar godt vare på barnet/ungdommen. Opplæringslova (oppll.) kapittel 9a inneholder krav til skolens arbeid rettet mot enkeltelever og krav til skolens systematiske arbeid.[2]

Opplæringslova § 9a-1 gir alle elever rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.[3] Utdanningsdirektoratet understreker i rundskriv 2010 at elevens rett til et godt psykososialt miljø er absolutt, og skolen skal sikre at elevens rettigheter oppfylles. Udir poengterer også at elevens rettighet strekker seg lenger enn å verne mot krenkende ord og handlinger som mobbing, trakassering eller diskriminering; det psykososiale miljøet skal virke positivt på elevens helse, trivsel og læring, trygghet og sosiale tilhørighet.

I rundskriv 4-2014 påpeker Udir at skoleeier må være bevisst på hva et godt psykososialt miljø er, hva som kan gå galt, hva skolen skal gjøre for at dette ikke skjer, og hva skolen skal gjøre hvis dette likevel skjer. Når det skal avgjøres hvilke tiltak som skal settes inn dersom elevens rett ikke blir oppfylt, skal dette vurderes særskilt for hvert tilfelle.

Systematisk arbeid

Det følger av opplæringslova § 9a-3 første ledd at skolen skal jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Udir (4-2014) viser til at dette også dekkes i opplæringslova § 9a-4 som omhandler internkontroll, og som pålegger skolen *å aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane.* Ifølge Udir må skolen ha klart for seg hva som er innholdet i elevens rett og hvilke plikter skolen har for å sikre oppfyllelsen av disse. Udir påpeker videre at for å oppfylle kravet til internkontroll, må skolen

- sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problemer
- ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder ha rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene blir fulgt

Det følger av Udirs rundskriv at i skolemiljøarbeidet må utfordringer, målsetninger og tiltak ses i sammenheng: Det er nødvendig å innhente informasjon om det psykososiale miljøet ved skolen, herunder kartlegge utfordringer, i arbeidet med å fastsette konkrete mål og innrette tiltak for å nå målene.

Ifølge Udir må skolen ha et system for oppfølging av kravene i kapittel 9a, og systemet må blant annet tydeliggjøre hvordan skolen skal jobbe systematisk for å forebygge brudd på elevens rett, være egnet til å fange opp konkrete brudd samt inneholde rutiner for hvordan brudd skal håndteres i samsvar med lovens krav. Udir påpeker at skolene må kunne legge fram skriftlig dokumentasjon for blant annet hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, planer og tiltak for å

[2] Kunnskapsdepartementet har foreslått nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven, jf. Prop. 57 L (2016-2017). Lovforslaget behandles i Stortinget 22.5.17.

[3] Retten etter § 9a-1 omfatter også det *fysiske* miljøet, men behandles ikke i revisjonens undersøkelse siden prosjektet er avgrenset til å gjelde det psykososiale miljøet.

sikre et godt skolemiljø, rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik, samt for evaluering av skolemiljøarbeidet.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende kriterier:

- Skolene skal ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke problemer
- Skolene skal sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Det skal foreligge plan for skolenes arbeid for et godt psykososialt miljø
- Skolene skal ha skriftlige rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer og arbeid

Handlings- og vedtaksplikt

Opplæringslova § 9a-3 annet ledd angir at ansatte ved skolen som får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, snarest skal undersøke saken og varsle skoleledelsen, og selv gripe direkte inn, dersom det er nødvendig og mulig. Udir (2010) poengterer at alle som er ansatt ved skolen har en handlingsplikt som består av a) plikt til å gjøre undersøkelser, b) plikt til å varsle rektor og c) plikt til å gripe inn, og at det må vurderes i den enkelte saken hvilke av disse pliktene som skal utløses og i hvilken rekkefølge pliktene inntrer.

Opplæringslova § 9a-3 tredje ledd pålegger skolen å snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet. Udir (2010) påpeker at henstillingene kan gjelde både generelle eller konkrete forhold ved det psykososiale miljøet til elevene, at terskelen for at noe er en henstilling er lav, og at både muntlige og skriftlige henstillinger skal tas på alvor og utredes. Direktoratet påpeker at en henstilling fra elever/foreldre aldri skal stoppes på klassenivå; uansett om en henstilling kan løses innenfor klassen, så skal denne bringes videre til skolens ledelse. Dette har sammenheng med at alle tilfeller hvor det bes om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, skal behandles som enkeltvedtak, og at det som hovedregel er rektor som har myndighet til å fatte enkeltvedtak.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (4-2014) skal skolens system for oppfølging av kravene i kapittel 9a blant annet inneholde rutiner for å sørge for at de ansatte blir kjent med skolemiljøarbeidet og utfører sine plikter. Det må kunne betraktes som en forutsetning for at de ansatte skal kunne oppfylle sine plikter, at de blir gjort kjent med disse pliktene.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende kriterier:

- Skolene skal ha rutiner for at ansatte gjøres kjent med sin plikt til å
  - snarest undersøke saka
  - varsle skoleledelsen
  - selv gripe inn dersom det er nødvendig og mulig

  … ved kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger
- Skolene skal ha rutiner for snarest mulig behandling av saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet.

Involvering av elever og skolemiljøutvalg

Udir (4-2014) påpeker at en viktig del av det systematiske skolemiljøarbeidet er involveringen av elevene og brukerorgan ved skolen. Ifølge Udir må skolene derfor ha rutiner for hvordan disse skal involveres i samsvar med lovens krav.

Opplæringslova kapittel 11 inneholder bestemmelser om skolens organer for brukermedvirkning. For grunnskolen regulerer kapitlet sammensetning av og oppgaver til henholdsvis samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg, elevråd og foreldreråd. Det fremgår av bestemmelsen at disse har rett til å uttale seg og/eller skal medvirke til å skape et godt læringsmiljø.

Opplæringslova § 9a-5 inneholder krav til elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet. Det følger av bestemmelsens første ledd at elevene skal engasjeres i planleggingen og gjennomføringen av skolens systematiske arbeid for helse, miljø og sikkerhet ved skolen, og at skolen skal legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturlig for de enkelte årstrinnene.

Ifølge opplæringslova § 9a-6 skal samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg, elevråd og foreldreråd holdes løpende orientert om alle forhold – herunder hendelser, planer og vedtak – som har vesentlig betydning for skolemiljøet.[4] Det fremgår av bestemmelsen at rådene/utvalgene så tidlig som mulig skal tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved den enkelte skole, og at de har rett til å uttale seg og komme med forslag i alle saker som har betydning for skolemiljøet. Ifølge Udir (4-2014) krever dette at skolen har interne rutiner/instrukser. Udir poengterer at informasjon til råd og utvalg skal gis uoppfordret.

Skolemiljøutvalget og dets rolle som rådgivende organ for skolen i arbeidet med skolemiljøet vies særlig stor plass i Udirs rundskriv (4-2014). Vi antar på denne bakgrunn at skolemiljøutvalget fra Utdanningsdirektoratets side oppfattes som spesielt viktig med hensyn til elevenes psykososiale miljø. Opplæringslova § 11-1a første ledd stadfester at alle skoler skal ha skolemiljøutvalg. Det fremgår av bestemmelsens fjerde ledd at utvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte, elevene og foreldrene tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø, og at utvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet. Bestemmelsens første ledd inneholder krav til skolemiljøutvalgets sammensetning: Elevene, foreldrerådet, ansatte, skoleledelsen og kommunen skal være representert i utvalget, og utvalget skal være satt sammen slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall. Skolens samarbeidsutvalg selv kan være skolemiljøutvalg, men det må i så fall oppnevnes tilleggsrepresentanter for elevene og foreldrene slik at disse samlet får flertall. Det følger av opplæringslova § 9a-5 annet ledd at elevrådet kan oppnevne skolemiljørepresentanter til å utføre skolemiljøarbeidet på sine vegne.

Udir (4-2014) poengterer at det vil ikke være tilstrekkelig å ha oppnevnt et skolemiljøutvalg, dersom utvalget ikke involveres slik § 9a-6 krever.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende kriterier:

- Skolene skal involvere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolen
- Skolene skal ha skolemiljøutvalg som tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø

[4] Oppll. § 9a-4 refererer også til *skoleutvalg*, men dette gjelder videregående opplæring.

Ordensreglement

Opplæringslova § 2-9 sier at kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Kommunen/skoleeier kan delegere til skolene å fastsette denne forskriften. Utdanningsdirektoratet (2010 og 8-2014) påpeker at ordensreglementet er et viktig redskap for å oppfylle elevens rett til et godt psykososialt miljø; ordensreglementets formål er å regulere elevenes oppførsel på skolen og på den måten sikre et godt psykososialt miljø for alle. Ifølge Udir har ordensreglementet en funksjon både i det individrettede arbeidet og i det systematiske arbeidet til skolen. Udir påpeker at for å fremme sentrale formål og verdier som læring, trygghet, trivsel, respekt og toleranse - og for å oppnå et godt læringsmiljø for elevene - er det viktig å ha klare rammer: Klare og forutsigbare regler i skolehverdagen og bevissthet rundt hva som er skolens syn på ønsket og akseptabel adferd, vil også gjøre oppfølging av uønsket adferd enklere.

Utdanningsdirektoratet poengterer at for at ordensreglementet skal være et nyttig redskap i arbeidet med det psykososiale miljøet, er det viktig at det er klart og tydelig med hensyn til hva som er akseptabel oppførsel i skolesamfunnet. Ordensreglementet skal, jf. opplæringslova § 2-9, inneholde regler om rettighetene og pliktene til elevene dersom disse ikke fremgår av annet lovverk, regler om oppførsel, regler om tiltak dersom eleven opptrer i strid med ordensreglementet samt regler om prosedyrer når saker om brudd på ordensreglementet skal behandles. Udir (2016) har utarbeidet en sjekkliste til hjelp for skolene i arbeidet med å lage ordensreglement. I sjekklista konkretiseres innholdet i opplæringslova § 2-9, og det fremgår blant annet at skolene skal ha skriftlig ordensreglement som viser

- hva som ikke er tillatt adferd i skolen
- hvilke reaksjoner skolen kan bruke hvis en elev bryter med reglene
- hvordan skolen skal gå frem før en reaksjon tas i bruk

Vi har brukt kulepunktene over som revisjonskriterier.

Læringsmiljø som tema i årlig rapport til kommunestyret

Det følger av opplæringslova § 13-10 at kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringslova og tilhørende forskrifter blir oppfylte, og at kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene blir oppfylte. Bestemmelsen angir at det som en del av oppfølgingsansvaret skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa - som skal knyttes til blant annet læringsmiljø – og at rapporten skal drøftes av skoleeier, det vil si kommunestyret.

På denne bakgrunn har vi utledet revisjonskriteriet: Administrasjonen skal forelegge kommunestyret årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa som blant annet omhandler læringsmiljø.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltnings-revisjon[5].

I denne forvaltningsrevisjonen har vi basert oss på dokumentanalyse, samt muntlige og skriftlige opplysninger fra representanter fra sentraladministrasjonen og skolene i Kvæfjord kommune. Hver skole ble bedt om å forelegge for revisor dokumentasjon som er relevant i deres arbeid med det psykososiale læringsmiljøet. Revisor avholdt møte 29.11.16 med kultur- og oppvekstsjef, konsulent for kultur og oppvekst, og representanter for alle tre skolene; fungerende rektor ved Vik oppvekstsenter (heretter rektor), stedfortredende for rektor ved Flesnes oppvekstsenter samt rektor og inspektør ved Borkenes skole. I tillegg har datainnsamlingen foregått gjennom korrespondanse per telefon, e-post og/eller brev, både i for- og etterkant av møtet. I denne korrespondansen har også rektor ved Flesnes oppvekstsenter deltatt. Borkenes skole ga revisor tilgang til den digitale læringsplattformen Fronter, siden skolen hadde noe informasjon som var relevant for prosjektet, lagret der.

I rapporten omtaler vi sentraladministrasjonens og skolenes representanter som *skoleledelsen*.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med datamaterialets gyldighet og pålitelighet menes henholdsvis om dataene vi har samlet inn i undersøkelsen, utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingen, og om datamaterialet er beheftet med feil.

Revisors vurderinger av kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø opp mot regelverk og anbefalinger, baserer seg på dokumentasjonen i form av skriftlige dokumenter som planer og rutiner for psykososialt miljø, supplert med muntlige tilleggsopplysninger fra skoleledelsen. Vi vurderer data fra den skriftlige dokumentasjonen som relevant fordi den handler om det konkrete temaet for forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling. Videre anser vi skoleledelsen som relevante kilder til informasjon da de forutsettes å ha innsikt i og oversikt over det aktuelle området. Revisor vurderer det samlede datamaterialet som et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger og konklusjon.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for skoleledelsen og korrigert påviste faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

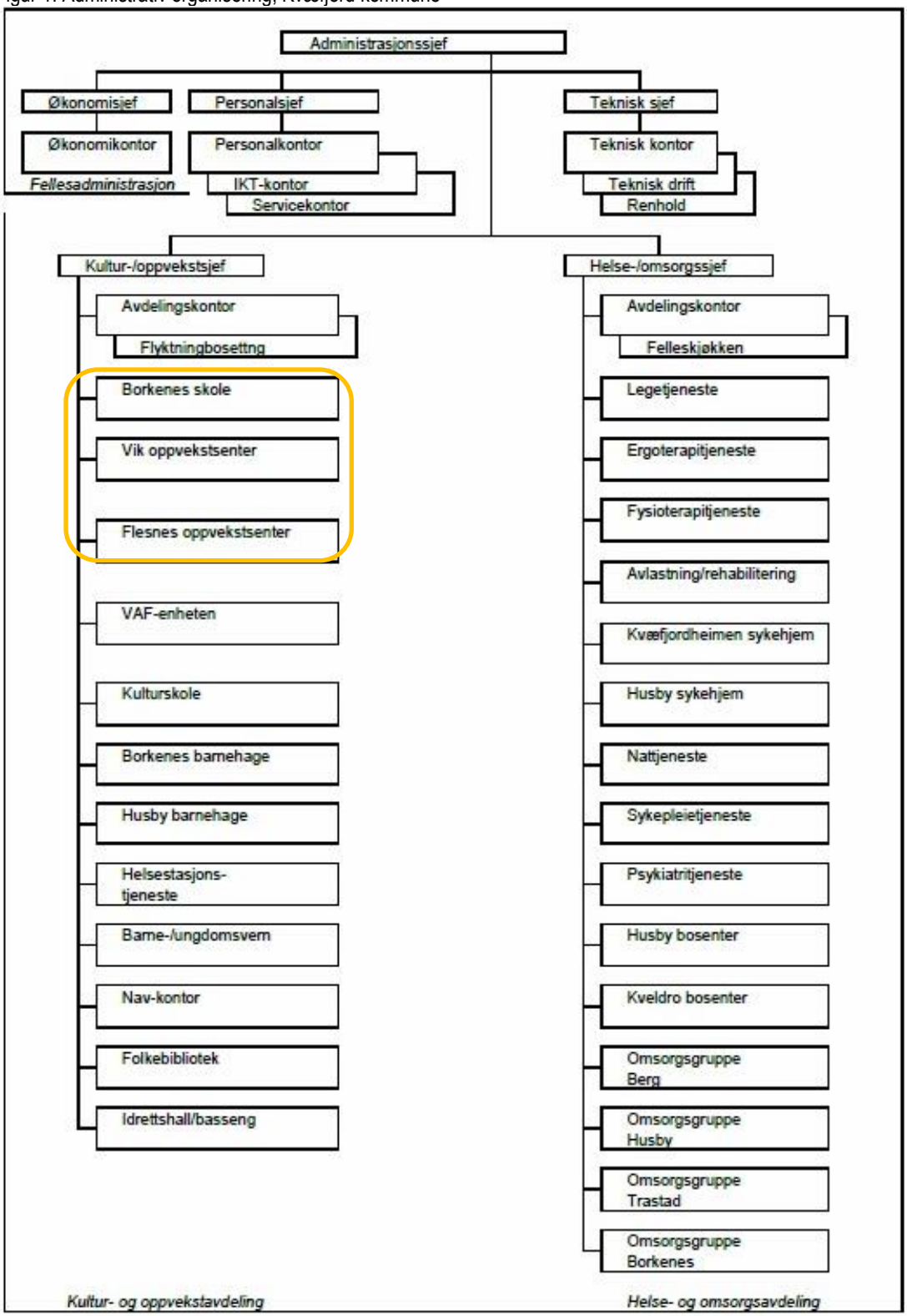
På et overordnet nivå har revisor også søkt å sikre påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

[5] *RSK 001Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt 1. februar 2011 av Norges kommunerevisorforbunds styre.

4 ORGANISERING

Det fremgår av figuren under at Kvæfjord kommune har tre skoler/oppvekstsenter, som er organisert under området *kultur og oppvekst*.

Figur 1. Administrativ organisering, Kvæfjord kommune



Kilde: www.kvafjord.kommune.no

De tre grunnskolene i Kvæfjord kommune er: Vik oppvekstsenter, Flesnes oppvekstsenter og Borkenes skole. De to sistnevnte tilbyr undervisning til elever på alle grunnskoletrinn (1. -10.), mens Vik oppvekstsenter har fra 1. til 4. klassetrinn. I oppvekstsentrene er barnehage og SFO organisert sammen med skolen. Skoleåret 2016/17 har Flesnes oppvekstsenter 9 elever, Vik oppvekstsenter 34 elever og Borkenes skole rundt 297 elever.[6] Skoleledelsen ved Borkenes skole opplyste at skolen har mange gjesteelever som følge av at det ligger én offentlig og én privat barnevernsinstitusjon på Borkenes; barn tilknyttet institusjonene utgjør anslagsvis 10 prosent av elevene på ungdomstrinnet.

Skoleledelsen understreket at standarden for skolenes arbeid er lik, og at de samme kravene gjelder uansett skolens størrelse og organisering. De kommenterte at skolenes arbeid likevel kan variere. For eksempel er det ved de mindre skolene lettere å holde oversikt over elevene og etablere relasjoner til foreldregruppa, og arbeidet med «sømløs overgang» fra barnehage til skole er enklere når disse funksjonene er samlokaliserte (som ved oppvekstsentrene) enn når de er fysisk og organisatorisk adskilte. Skoleledelsen kommenterte videre at kommunens fokus på grunnleggende lese- og skriveopplæring, felles plan i begrepsopplæring, ny leke-/læringsplan inkludert handlingsplan for et godt læringsmiljø og handlingsplan mot mobbing i barnehage og skole må ses i sammenheng. De nye leke-/læringsplanene for henholdsvis *Kvæfjordbarnehagen* og *Kvæfjordskolen* omtales nærmere i kapittel 5.1.3.

Rektor ved Flesnes oppvekstsenter påpekte at det utfordringer tilknyttet at miljøet ved skolen stadig blir mindre, samtidig som et slikt lite og oversiktlig miljø preges av nære relasjoner og felles aktiviteter for alle ved oppvekstsenteret.

Fungerende rektor ved Vik oppvekstsenter opplyste om at skolen i inneværende skoleår er i en spesiell situasjon, da rektor er i permisjon. Dette har påvirket utviklingsarbeidet som vanligvis pågår i enheten.

[6]Kilde: www.gsi.udir.no

5 KOMMUNENS ARBEID MED PSYKOSOSIALT MILJØ

Er Kvæfjord kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?

5.1 Systematisk arbeid for å fremme elevenes psykososiale miljø

Revisjonskriterier

- Skolene skal ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder rutiner for å avdekke problemer
- Skolene skal sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Det skal foreligge plan for skolenes arbeid for et godt psykososialt miljø
- Skolene skal ha skriftlige rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer og arbeid

Oppll. § 9a-4, rundskriv Udir 2014

5.1.1 Rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det

Revisors funn

Generelle rutiner

Det fremgår av Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 at skolene har etablert rutiner som en del av Kvæfjordskolens arbeid for å fremme et godt læringsmiljø og for å forebygge mobbing, blant annet rutiner for at elev- og læringsmiljøet tas opp som hovedtema på alle foreldremøter i vårhalvåret. Dette gjøres ved alle skolene, ifølge rektorene. Rektor ved Borkenes skole kommenterte at elev- og læringsmiljøet er tema på alle møtene.

Borkenes skoles virksomhetsplan for 2016-17 inneholder ordninger og rutiner for kontakt med hjemmet, som er sortert under målsetningen «Gi elevene et godt læringsmiljø med trivsel og tillit». Videre er «Klassemiljø» ført opp som et tema på klasseforeldremøter, og det fremgår av virksomhetsplanen at foreldremøtene skal avholdes i alle klasser minst to ganger i året. S*amarbeid skole/hjem* omtales i skolens informasjonsbrosjyre for skoleåret 2016/17. Det fremgår blant annet at samarbeidet er viktig, og at det kan foregå på forskjellige plan: Samarbeid om a) den enkelte elev, b) den enkelte elevgruppe, c) skolen og d) oppvekstmiljøet. I forbindelse med det pågående arbeidet med ny overordnet plan for godt læringsmiljø i Kvæfjordskolen (jf. informasjon i kap. 5.1.3), har Borkenes skole per mars 2017 under ferdigstillelse nye rutiner for avdekking av krenkende adferd. Ifølge skolens årsmelding for 2016 har klassemiljø vært tema på alle foreldremøter.

Flesnes oppvekstsenter har ført opp temaet avdekking av mobbing i sin tiltaksplan mot mobbing, hvor det listes opp måter mobbing kan avdekkes på både skolenivå (trivselsundersøkelser, inspektører i skolegården, rapporteringssystem) og klassenivå (enkeltsamtaler med elevene, informasjon til elevene om at det er rett å si fra, loggbok, foreldremøter/-kontakt). Tiltaksplanen inneholder også kjennetegn på at en elev blir plaget. I oppvekstsenterets siste årsmelding (2016) er det kommentert at *kollegiet ofte diskuterer elevflokken,* at dette kan gjelde både sosiale og faglige utfordringer, og at dette er viktig fordi lærerne er inne på alle klassetrinn.[7] Foreldresamarbeid er også tema i årsmeldingen, samt i oppvekstsenterets virksomhetsplan for 2016/17. Det fremgår av virksomhetsplanen at et av målene for samarbeidet mellom hjem og skole er at barna skal trives godt på oppvekstsenteret og ha et godt læringsmiljø.

[7] Som tidligere nevnt, har Flesnes oppvekstsenter ni elever inneværende skoleår.

Det fremgår av Vik oppvekstsenterets handlingsplan mot mobbing at «lek og læring gjennom ROTA[8]» skal være tema i blant annet foreldremøter og i de halvårlige samtaletimene (skole-hjem-samarbeidet). I oppvekstsenterets lokale læreplan for et godt psykososialt miljø er det blant annet angitt at foreldremøter gjennomføres minimum to ganger per skoleår.

Ifølge kommunes tilstandsrapport for 2016 har skolene bant annet etablert rutiner for at lærere og elever skal jobbe med begrepet «mobbing». Rektorene kommenterte at slike rutiner er etablert/at skolen jobber med dette kontinuerlig. Rektor ved Borkenes skole utdypet overfor revisor at personalet høsten 2016 jobbet både individuelt, i gruppe og i plenum med spørsmålet «Hva kan du gjøre for å forhindre mobbing?», at hver kontaktlærer videre fikk i oppdrag å jobbe med begrepet i sin klasse, og at rektor/inspektør deltok som observatør på gjennomføringa i en del klasser.

Elevundersøkelsen, kartlegginger

Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 viser blant annet til kartlegging av elevmiljøet på 1-6. årstrinn som et tiltak som er under arbeid i Kvæfjordskolens kontinuerlige arbeid med læringsmiljøet. Det fremgår også av tilstandsrapporten at alle elever fra 7. til 10. årstrinn deltar i *Elevundersøkelsen*, men at det kun er resultatene for 7. og 10. årstrinn som publiseres på «skoleporten»[9]. I undersøkelsen får elevene si sin mening om læring og trivsel i skolen, og den er obligatorisk for alle grunnskoler å gjennomføre på 7. og 10. trinn hver høst.[10] Vik oppvekstsenter har kun elever på 1.-4. trinn, og deltar derfor ikke i *Elevundersøkelsen.*

I Borkenes skoles virksomhetsplan for 2016-17 er kartlegging av elevmiljøet på alle trinn, med oppfølging i elevråd, personalet, plangruppe og FAU[11], angitt som et av tiltakene i skolens arbeid med sosial kompetanse. Det fremkommer av Borkenes skoles årshjul at elevsamtaler, foreldremøter og konferanser skal gjennomføres i mars og oktober. Borkenes skole har forelagt revisjonen trivselsundersøkelse og samtale-/kartleggingsskjema som brukes i forbindelse med utviklings-samtaler/konferansetimer på alle årstrinn. Det finnes spørsmål i skjemaene som tar sikte på å blant annet kartlegge elevens trivsel og det sosiale miljøet i klassen. Borkenes skole har også fremvist overfor revisor et ikke-anonymt spørreskjema (utarbeidet ved Læringsmiljøsenteret) for å kartlegge sosiale relasjoner/forhold i klassen, og der 10 av 17 spørsmål omhandler mobbing, inkludert nettmobbing. Rektor opplyste at skjemaet til nå har vært brukt på 7.-10. trinn,[12] og at skolen på småtrinnet prøver ut et ikke-anonymt skjema som er utarbeidet ved Tromsdalen skole. Skjemaet skal sendes hjem til besvarelse før vårens konferansetime. Rektor kommenterte også at kontaktlærerne kan sammenligne resultatene fra de ulike kartleggingene med hverandre og innrette eventuelle tiltak etter dette. Ifølge rektor drøftes tiltak på teamene og i personalgruppa, og skolens ledelse deltar når elevundersøkelsen gjennomgås i teammøte med 7. og 10. trinn.

Rektor ved Flesnes oppvekstsenter kommenterte at elevene gjennom blant annet elevsamtalene og elevundersøkelsene kan si fra at mobbing forekommer. Elevsamtalene gjennomføres ifølge rektor to ganger i året. Hun påpekte at skolemiljøet er lite og gjennomsiktig, og at lærerne kjenner elevene godt siden skolen har få elever. Elevmiljøet er ofte oppe til diskusjon, og skolen opplever at elevene er flinke til å signalisere til de voksne hvis de opplever problemer av noe slag seg imellom. Ifølge rektor har skolen også et godt og åpent forhold til foreldregruppa med lav terskel for å si ifra. Rektor forela for revisor mal for elevsamtale som bl.a. inneholder spørsmål som gjelder trivsel i

[8] ROTA står for *ros, omsorg, trygghet, trivsel, tilhørighet* og *ansvar*, jf. informasjon i handlingsplanen.
[9] Skoleporten.no er en nettjeneste fra Utdanningsdirektoratet.
[10] Jf. informasjon på www.udir.no. Svarene brukes av skolen, kommunen og staten for å gjøre skolen bedre.
[11] Foreldrerådets arbeidsutvalg
[12] Det er foreløpig ikke avtalt å gjøre slik kartlegging på 5. og 6. trinn, ifølge rektor.

timene/friminuttene, samt mal for elevvurdering hvor det fremgår at *samarbeidsevne/sosialt* er blant temaene som skal vurderes. Utviklingssamtalene og klasseforeldremøtene for høsthalvåret 2016 er lagt inn i oppvekstsenterets årshjul.

Rektor ved Vik oppvekstsenter opplyste at kartleggingen av elevenes trivsel foregår gjennom daglig/ukentlig avsatt tid i klassene til holdningsskapende arbeid, ROTA-aktiviteter, egenvurdering og lærers vurdering. Rektor utdypet at kartleggingen av elevenes trivsel og måloppnåelser i ROTA, skjer gjennom hyppige samtaler på klasse-, gruppe- og individnivå, og at dette skjer både gjennom planlagte læringsaktiviteter og når situasjoner oppstår («her og nå»-situasjoner). Rektor kommenterte at «her og nå»-situasjonene er ferskvare og gir meningsfulle samtaler med hensyn til aldersgruppa og kartlegging med relevans til ROTA-reglene og "Mitt valg"[13]. Hvis hensiktsmessig benyttes tipsplakater også. Skolen forela for revisor plakat med ROTA-regler, eksempel på ukeplan som inneholder timeplan og målformulering som gjelder sosial mestring/trivsel samt mal som brukes for dokumentere at halvårlig utviklingssamtale er gjennomført. Som nevnt ovenfor, er det angitt i Vik oppvekstsenterets handlingsplan mot mobbing at «lek og læring gjennom ROTA» skal være tema i blant annet de halvårlige samtaletimene. I oppvekstsenterets lokale læreplan for et godt psykososialt miljø er det blant annet angitt at elevsamtaler gjennomføres jevnlig med alle elevene og at halvårlige utviklingssamtaler gjennomføres minimum to ganger per skoleår.

Ifølge kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 skal skolene ta i bruk sosiogram[14] i kartleggingsarbeidet, slik at tiltak kan settes inn mer målrettet. Rektor ved Borkenes skole kommenterte at de allerede bruker vanlig «gammeldags» sosiogram en del, men at skolen jobber med å ta i bruk digitalt sosiogram: Personen som veileder skolen i prosjektet «Ungdomstrinn i utvikling» (/«Kvæfjordskolen i utvikling») skal i løpet av våren demonstrere bruk av et digitalt sosiogram[15] (fra programmet «Golden5») på 1. og 2. klassetrinn for to av skolens team. Ifølge rektor har PPT allerede brukt programmet på 6. klassetrinn, og målet er at skolens kontaktlærere skal kunne bruke programmet på sikt. Oppvekstsentrene bruker ikke sosiogram.[16]

Inspeksjonsordning

Skoleledelsen kommenterte at alle tre skolene har praksis for inspeksjon, f.eks. hva inspektøren skal gjøre og hvilken del av uteområdet det oftest oppstår konflikter i, men at dette i liten grad er skriftlig nedfelt. Det ble også kommentert at store forskjeller i elevtallet skolene imellom gjør det enklere å holde oversikt over skolemiljøet ved oppvekstsentrene enn ved Borkenes skole.

Det fremgår av Borkenes skoles gjeldende handlingsplan mot mobbing, at «flere lærere inspiserer fast hvert friminutt». Videre er «inspeksjonsorden» nevnt i skolens årshjul for arbeid med godt psykososialt miljø. Rektor utdypet at også trivselsledere (to lærere) er ute i friminuttene tre dager i uka, og viste til at skolen deltar i *Trivselsprogrammet* på barnetrinnet.[17]

I Flesnes oppvekstsenters tiltaksplan mot mobbing er «god inspeksjonsordning i friminuttene» nevnt som et tiltak i skolens forebyggende arbeid, og «aktive og mobile inspektører i skolegården» er nevnt som et tiltak for avdekking av mobbing. I oppvekstsenterets virksomhetsplan for 2016-17

[13] Program for utvikling av et godt læringsmiljø og læring av sosial og emosjonell kompetanse, jf. www.determittvalg.no
[14] Et sosiogram gir grafisk informasjon om relasjoner mellom personer i ei gruppe. (Revisors tilføyelse)
[15] Fra programmet «Golden5»
[16] Rektor ved Flesnes oppvekstsenter viste til at sosiogram ble tatt i bruk med bistand fra PPT ved en spesiell situasjon for mange år siden, og at elevtallet den gang var langt større og mindre oversiktlig enn i dag.
[17] Dette programmet omtales nærmere i kapitel 5.1.3

henvises det til en inspeksjonsplan som er utarbeidet av FAU og lærerkollegiet i lag, og denne inspeksjonsplanen er også forelagt revisjonen.[18] Rektor kommenterte at lærerne i tillegg arbeider med trivselstiltak i friminuttene alt etter årstid, der også ansatte og barna i barnehagen inkluderes. Inspiserende lærer leder da faste aktiviteter i to friminutter per uke.

I Vik oppvekstsenters handlings-/tiltaksplan mot mobbing fremgår det at voksne skal inspisere fast hvert friminutt, at inspektørene skal være oppmerksomme på situasjoner som kan tyde på mobbing og straks skal gripe inn ved episoder. Det fremgår også at inspektøren sammen med aktuell(e) kontaktlærer(e) har ansvar for å rydde opp i situasjonen og eventuelt melde fra videre.

Skolehelsetjenesten

Skoleledelsen opplyste at skolehelsetjenesten er en aktiv medspiller i arbeidet med skolemiljøet. Ifølge ledende helsesøster i kommunen[19] skal skolehelsetjenesten i samarbeid med elever, foreldre, skolens personell og øvrige samarbeidspartnere arbeide for å identifisere elever med helsemessige problemer som har sammenheng med skolesituasjonen. Helsesøster opplyste videre at skolehelsetjenesten gjennomfører både individuelle samtaler og gruppesamtaler, gjør av og til observasjoner i aktuell klasse, har undervisning, og deltar i ansvarsgrupper, samarbeidsmøter og foreldremøter. Ifølge skolehelsetjenesten etableres kontakten med barnet/ungdommen ved henvendelse fra enten foreldre, kontaktlærer eller annen instans, eller ved at barnet/ungdommen selv tar kontakt. Skolehelsetjenesten er blant annet opptatt av å være tilgjengelig (lavterskeltilbud, «åpen dør»), og ønsker å ha kjennskap til skolehverdagen til både små og store. Skolehelsetjenesten har vært og er delaktig i utarbeidelse av plan for fravær, og i arbeidet med handlingsplan mot mobbing. Helsesøster har deltatt på foreldremøter på Borkenes skole der hun fortalte om arbeidet som er gjort i barnehagen for å forebygge mobbing. Ifølge rektor satte hun også fokus på foreldrerollen og innledet til diskusjon ved å opplyse om viktigheten av å ha et godt samarbeid mellom skole og hjem og mellom foreldrene, for å forebygge mobbing og skape et godt klassemiljø.

Skolehelsetjenesten består av faglærte med videreutdanning innen blant annet psykososialt arbeid med barn og unge.[20] Ved Borkenes skole er helsesøster til stede ved småskolen én dag i uka (5 timer). Ved mellom- og ungdomstrinnet er helsesøster eller miljøterapeut til stede tre dager i uka (fra 3 til 5,5 timer hver gang)[21]. Helsesøster er til stede ved Flesnes oppvekstsenter fast 4-5 timer én dag i måneden eller lengre ved behov. Rektor påpekte at helsesøster i tillegg deltar på temamøter med foresatte. Helsesøster eller barnepsykiatrien avhjelper også i samtaler med elevene siden forholdene er små og elever som trenger en voksen samtalepartner, kan finne trygghet i å prate med noen de ikke kjenner så godt. Ifølge rektor avtales slike samtaler i forkant med foresatte. Rektor ved Vik oppvekstsenter opplyste at helsesøster tidligere var til stede ved skolen fast én gang i måneden, men at besøkene nå er sjeldnere og at antall timer varierer.

I kommunes tilstandsrapport fremgår det at skolene har etablert rutiner for at elev- og læringsmiljøet tas opp som hovedtema på alle foreldremøter i vårhalvåret, og for at helsesøster skal delta på disse møtene. Ifølge rektor ved Borkenes skole deltok helsesøster på alle foreldremøtene i høsthalvåret. Rektorene ved oppvekstsentrene opplyste at elev- og læringsmiljø er hovedtema på foreldremøtene, men at helsesøsters tilstedeværelse varierer.

[18] Dokumentet «Når jeg har inspeksjon ved Flesnes skole vil jeg»…
[19] Jf. skriftlig redegjørelse fra ledende helsesøster til KomRev NORD
[20] Helsesøster med videreutdanning i kognitiv adferdsterapi, miljøterapeut med videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge, psykisk helsearbeid, og kognitiv adferdsterapi, helsesøster med videreutdanning som foreldrerådgivning i PMTO, helsesøster for flyktninger med videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge.
[21] Helsesøster to dager i uka og miljøterapeut én dag i uka.

Ressursteam

Borkenes skole har ifølge rektor ressursteam som består av ledelse, koordinator, helsesøster, rådgiver/sosiallærer som i faste møter ca. fem-seks ganger per skoleår drøfter blant annet bekymringsmeldinger, miljøarbeid og utviklingsarbeid. Rektor ved Vik oppvekstsenter opplyste at hos dem foregår dette arbeidet i fellesmøter med ledelse, kontaktlærere, spes.ped.koordinator og andre instanser som for eksempel helsesøster. Rektor presiserte at eventuelle bekymringsmeldinger har høy prioritet, og at det da organiseres møte med partene.

Rektor ved Flesnes oppvekstsenter påpekte at de er en liten skole, og at få elever og få ansatte gir god oversikt over skolemiljøet ved oppvekstsenteret. Små forhold påvirker ifølge rektor organiseringen av arbeidet: Rektor har også funksjon som rådgiver, og alle lærerne arbeider i et team. Koordinator er også fagansvarlig i barnehagen og rektors stedfortreder. Rektor, koordinator og de øvrige lærere møtes to ettermiddagsøkter per uke der f.eks. bekymringsmeldinger, miljøarbeid og utviklingsarbeid diskuteres. Etter behov deltar helsesøster og barnevernstjenesten. Rektor og koordinator møtes ofte for å diskutere ulike ting som gjelder skolesamfunnet, og de har gjerne diskutert problemer/utfordringer i forkant av fellesøkter med de andre lærerne.

Andre samarbeidsparter

Av andre viktige samarbeidsparter i tillegg til helsesøster, er PPT[22] til stede ved Borkenes skole fast én dag hver andre uke. PPT har faste kontaktpersoner, som kan kontaktes ved behov, ved alle tre skolene. Skoleledelsen kommenterte at PPT bistår skolen i arbeid med elever som har spesielle behov, men at PPT også kan være involvert i arbeid med klassemiljø. Også barnevernet har faste kontaktpersoner ved hver av skolene. Barnevern og andre instanser som psykiatritjenesten og politi involveres ved behov. Rektor ved Borkenes skole opplyste at i arbeidet med læringsmiljø/mobbing og nettvett, har politiet deltatt på møter på 7.-10. klassetrinn inneværende og/eller forrige skoleår. Skolen/FAU har også hatt temamøte for foreldre fra 5. – 10. trinn i januar 2017 med samme tema. Skolen har forelagt revisor referat fra møte med politiet.

Handlings-/tiltaksplanene mot mobbing fra alle tre skoler angir (kortfattet) at samarbeidspartnere kan brukes om nødvendig. Vik oppvekstsenter og Borkenes skole har i sine planer gitt eksempler på hvilke faginstanser som kontaktlærer og rektor kan vurdere å innhente råd og hjelp fra; helsesøster, PP-tjenesten, barnevern, politi e.l. Det fremgår av Flesnes oppvekstsenters virksomhetsplan for 2016-17 at på skolens temamøter for foresatte (der rektor og leder i FAU er ansvarlige) kan skolens samarbeidspartnere som barnevern, psykiatritjeneste, PPT og helsetjenesten delta, avhengig av tema.

Som tidligere nevnt, har Borkenes skole mange gjesteelever som følge av at det ligger én statlig og én privat barnevernsinstitusjon på Borkenes. Ifølge skolens ledelse har skolen et eget team som følger opp disse elevene, og det er alltid én voksen tilgjengelig hvis elevene har behov for kontakt («åpen dør»). Det ligger mye arbeid bak, men skoleledelsen erfarer at skolen lykkes ganske godt med å integrere elevene i skolen. Rektor påpekte at skolen har et veldig godt samarbeid med den statlige barnevernsinstitusjonen Kvæfjord ungdomssenter.

Revisors vurdering

På bakgrunn av beskrivelsene over, er vår vurdering at kommunen oppfyller kriteriet om at skolene skal ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder også for å avdekke problemer.

[22] Pedagogisk psykologisk tjeneste

5.1.2 Konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet

Revisors funn

Det fremgår av Vik oppvekstsenters lokale læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø at oppvekstsenterets læringsmiljø og læringskultur skal baseres på «ROTA», der ROTA står for *ros, omsorg, trygghet, trivsel, tilhørighet* og *ansvar*. Skolens pedagogiske plattform «Lek og læring gjennom ROTA» gjenspeiles i oppvekstsenterets handlingsplan mot mobbing, og i skolens oversikt over satsingsområder for skoleåret 2016-17. Ett av skolens satsingsområder er *læringsmiljøet*, og målsetninger som er oppført i tilknytning til dette er *lek og læring gjennom ROTA* og *mobbefritt læringsmiljø.* (Både læreplanen og handlingsplanen omtales nærmere i kap. 5.1.3).

Flesnes oppvekstsenters pedagogiske plattform er «Trygghet og trivsel i et godt læringsmiljø», og rektor har gjort rede for skolens satsingsområder.[23] Ett av disse er samhandling mellom store og små, og at elevene skal lære å være inkluderende, vise respekt for alle samt gi trygghet. Ifølge Flesnes oppvekstsenters virksomhetsplan for 2016-17 er målet for skolens sosiale arbeid og arbeid med elevmiljø at alle skal føle seg ivaretatt på oppvekstsenteret, og at elevene skal kunne vise samhandling og respekt. Det fremgår også av virksomhetsplanen at aktiv jobbing med mobbeplan er et av satsingsområdene. I oppvekstsenteret tiltaksplan mot mobbing er det angitt at målet med tiltaksplanen er at ingen på skolen skal utsettes for mobbing eller plaging.

Sosial kompetanse er angitt som et av flere mål ved Borkenes skole, og flere konkrete tema/tiltak er listet opp til dette satsingsområdet.[24] (Disse omtaler vi nærmere i kap. 5.1.3). Det fremgår av skolens virksomhetsplan for 2016-17 at skolen skal gi rom for læring og trivsel for den enkelte, ut fra sine forutsetninger, i et godt og inkluderende læringsmiljø. Videre er det angitt at skolen *skal være et fellesskap, og det skal være preget av positive holdninger til alle elever. Det betyr av vi arbeider sammen mot felles mål med gjensidig respekt for hverandre.* Det fremgår også av virksomhetsplanen at det er et mål å gi elevene et godt læringsmiljø med trivsel og tillit. Borkenes skoles pedagogiske plattform er *trygghet, trivsel og læring*, og skolen har utarbeidet en informasjonsbrosjyre om dette som er forelagt revisor.

Revisors vurdering

På bakgrunn av beskrivelsene over, er vår vurdering at kommunen oppfyller kriteriet om at skolene skal sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.

[23] Jf. skriftlig redegjørelse 10.11.2016.
[24] Jf. dokumentet *satsingsområder 2016-17.*

5.1.3 Plan for skolens arbeid for et godt psykososialt miljø

Revisors funn

Lokal læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø – Vik oppvekstsenter

Vik oppvekstsenter har utarbeidet lokal læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø. Det fremgår av planen at læringsmiljøet og læringskulturen ved oppvekstsenteret skal baseres på ROTA, og at ROTA skal være synlig i planlegging, gjennomføring og evaluering av alle skolens aktiviteter. Planen fastlegger blant annet følgende aktiviteter for et godt læringsmiljø:

- Rota-uke («Vær en venn-uke») ved skolestart
- Opplæringsprogrammet «Mitt valg» i alle klasser
- Fast timeplanfestet ROTA-tid hver uke - holdningsskapende arbeid
- Månedlige ROTA-møter – treffpunkt for skolens førskoleelever, elever og ansatte,
- Jevnlige elevsamtaler, halvårlige utviklingssamtaler, minst tre foreldremøter per skoleår, hyppige møter i samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget
- ROTA/læringsmiljøet som fast agenda i elevrådet
- Inspeksjon i alle friminutt, ved behov økes antallet voksne ute
- Foreldreinitiert ROTA-aktivitet (foreldre, elever, kontaktlærer) – sosial sammenkomst etter skoletid

Ifølge rektor er planen utviklet over flere år og at den er godt verktøy for å tydeliggjøre regler som omhandler det sosiale både i det daglige arbeidet og i forbindelse med for eksempel ansettelser.

Milepælsplan og årshjul for godt psykososialt læringsmiljø - Borkenes skole

Borkenes skole har forelagt revisjonen flere dokumenter som gir oversikt over skolens planlagte aktiviteter/tiltak som gjelder skolens arbeid med sosial kompetanse og læringsmiljø. Det fremgår av milepælsplanen[25] at blant annet følgende skal være tema: Nettmobbing, bevisstgjøring for å forhindre mobbing, bli kjent med læringsmiljøsen teret og Udirs nettsteder om mobbing, opplæring i friminuttleker, *Trivselsprogrammet* og rollen som trivselsleder[26], digital mobbing, elevundersøkelsen, og bruk av digitalt sosiogram. Det er oppført hvem som er målgruppa for temaet/tiltaket; elever (alle/enkeltklasser/trivselsledere) personalet, foreldre eller skoleledelsen. Aktiviteter/tiltak som beskrives i skolens årshjul for arbeid med psykososialt miljø[27] er for eksempel å lage/gjennomgå klasseregler/ordensreglement, elevsamtaler, foreldremøter, konferansetimer, turer, venneuker, internasjonal dag, førskoledag, aktivitetsdag, pubertetsundervisning og opplegg om psykisk helse i regi av helsesøster. Faste dagsrutiner, inspeksjonsorden, samarbeid skole – hjem, foreldrestyrte elevaktiviteter og HMS-plan for elever er også nevnt (men ikke konkretisert). Andre tema/aktiviteter som er nevnt i planer eller redegjørelser fra Borkenes skole er blant annet[28] ny handlingsplan for godt læringsmiljø/revisjon av handlingsplan mot mobbing, og opplæringsprogrammet «Mitt valg» på 1.- 4. trinn.

[25] *Milepælsplan for arbeid med godt læringsmiljø 2016-2017 – Borkenes skole*

[26] Elevene på mellomtrinnet er kurset som trivselsledere/aktivitører i friminutt og alle lærerne har hatt innføring i programmet. Det fremgår av programbeskrivelsen at målet med trivselsprogrammet er å gi økt og mer variert aktivitet i friminuttene, bygge vennskap, hindre konflikter, samt gi inkluderende, vennlige og respektfulle elever. Ifølge rektor har skolen et ønske om å få elevene i gang med trivselsprogrammet for ungdomstrinnet fra høsten 2017.

[27] *Årshjul – arbeid med psykososialt miljø – Borkenes skole*.

[28] Jf. dokumentet satsingsområder skoleåret 2016-17, og powerpoint-presentasjon datert 21.11.16, og skriftlig redegjørelse/oppsummering fra rektor samt sentraladministrasjonen.

Det fremgår av Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 at skolene har utarbeidet dokumentet "Årshjul for et felles læringsmiljø" som beskriver skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Tilbakemeldingene fra rektorene viser at det kun er Borkenes skole som har eget årshjul for skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Oppvekstsentrenes arbeid for å fremme det psykososiale miljøet, inngår i skolenes årshjul som også beskriver andre aktiviteter/tiltak gjennom året (ikke bare psykososialt arbeid).

Handling-/tiltaksplan mot mobbing

Alle tre skoler har utarbeidet handling-/tiltaksplan mot mobbing. Det varierer hvor omfattende planene er og når de sist ble revidert. Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 viser blant annet til at skolenes handlingsplan mot mobbing revideres som et tiltak i Kvæfjordskolens kontinuerlige arbeid med læringsmiljøet. Vik oppvekstsenter reviderte sin handlingsplan i september 2016. Flesnes oppvekstsenters handlings-/tiltaksplan mot mobbing ble sist oppdatert i 2012, og skal ifølge rektor oppdateres til høsten. Borkenes skoles handlingsplan mot mobbing er under revisjon, og oppdateringen av planen inngår som en del av et større arbeid med å utarbeide en handlingsplan for et godt læringsmiljø for Kvæfjordskolen. Dette arbeidet omtaler vi nærmere i eget avsnitt under. Borkenes skoles gjeldende handlingsplan mot mobbing inneholder (kortfattet) informasjon om *forebygging, avdekking* og *behandling av mobbesaker.*

Det fremgår av Flesnes oppvekstsenters tiltaksplan mot mobbing at skolens mål med tiltaksplanen er at ingen på skolen skal utsettes for mobbing eller plaging. I planen er det angitt at dette kan oppnås gjennom *forebyggende arbeid*, *avdekking av mobbing* og *reaksjonsformer.* Til hvert av disse områdene, inneholder planen konkrete tiltak. Når det gjelder forebyggende arbeid, lister planen eksempelvis opp følgende tiltak på skolenivå: Trivselstiltak, god inspeksjonsordning, elevsamtaler, attraktivt utemiljø, jevnlig fokus på skolemiljø og mobbing på foreldremøter. Eksempler i planen på tiltak på klassenivå er sosiale arrangementer, klasseregler, kontinuerlig arbeid med klassemiljø, nært foreldresamarbeid, psykisk-helse-prosjekt og «Zippys venner»[29].

Vik oppvekstsenters handlingsplan mot mobbing angir blant annet at arbeidet med å skape et godt psykososialt miljø - et læringsmiljø uten mobbing - krever bevisst oppbygging av en positiv relasjon til hver enkelt elev, der eleven opplever å bli sett og at læreren bryr seg. Ifølge planen skjer dette gjennom tydelig klasseledelse, forutsigbarhet, godt forberedte læringsaktiviteter, positive og inkluderende elevaktiviteter, tverrfaglig samarbeid om trivsel og en lokal læreplan for et godt læringsmiljø. Videre fremgår det av planen at kontaktlærer(e) daglig og ukentlig på klasse-, gruppe og individnivå skal avsette tid til holdningsskapende arbeid som gjelder elevenes trivsel og sosiale mestring med ROTA som utgangspunkt.

Flesnes oppvekstsenter har i eget dokument oppsummert sine planer for arbeidet med temaet mobbing.[30] Aktiviteter som er oppført er blant annet fortløpende informasjon/diskusjon blant lærerne, tema på foreldremøter, i råd/utvalg og i møter med samarbeidsparter, mobbing som tema i klassene, arbeide mer på tvers av klassene, flere møteplasser, følge opp egen inspeksjonsplan for å forebygge/avdekke mobbing, arbeide aktivt for å skape et trygt miljø der terskelen er lav for å melde fra til en voksen om mobbing, informasjon til frivillige organisasjoner i bygda som driver barne- og ungdomsarbeid samt deltakelse i planarbeid. Oppvekstsenterets siste årsmelding (2016) inneholder oversikt over ulike sosiale tiltak som har vært gjennomført i løpet av året.

[29] Program/tiltak for å jobbe systematisk med å fremme god psykisk helse og et godt psykososialt miljø, jf. www.vfb/no/zippys_venner/

[30] Jf. redegjørelse fra rektor 10.11.16: *Flesnes Oppvekstsenters planer for arbeidet med temaet mobbing.*

Rutiner som er etablert for å fremme et godt læringsmiljø og for å forebygge mobbing i Kvæfjordskolen, samt tiltak som er under arbeid, er også oppsummert i Kvæfjord kommunes årlige tilstandsrapport for grunnskolen.

Handlingsplaner for et godt leke-/læringsmiljø

Kvæfjordbarnehagen har nylig tatt i bruk ny plan for arbeidet med barnas leke- og læringsmiljø. Ifølge skoleledelsen, har barnehagene så langt veldig gode erfaringer med planen. *Kvæfjordskolen* – med Borkenes skole som pilot – er i gang med å videreføre barnehagenes arbeid på dette området. Målet er å utarbeide en overordnet, strategipreget plan for et godt og trygt læringsmiljø i skolene. Arbeidet med barnehagenes overordnede plan kom i stand som følge av at fylkesmannen våren 2013 påpekte at *Kvæfjord kommune over år har hatt et større problem med mobbing i Kvæfjordskolen enn fylket og landet for øvrig.*[31] Kvæfjordbarnehagen, i samarbeid med helsestasjonen, gikk da i gang med et bredt arbeid med fokus på forebygging av mobbing. Det fremgår av barnehagenes handlingsplan at den er ment å være et redskap til bruk for å gjøre arbeidet med forebygging av krenkende adferd levende. Videre fremgår det at målet er at barn skal ha et trygt og inkluderende læringsmiljø, og planen lister opp tiltak som brukere av handlingsplanen skal/bør gjennomføre i arbeidet med å nå målet. Tiltakene i barnehagenes handlingsplan er tidfestet i et årshjul.

Skoleledelsen kommenterte at s*ømløs overgang* mellom barnehage og skole, både faglig og sosialt, vil være en sentral del av skolenes nye plan for læringsmiljø. For både barnehage og skole gjelder at planene også skal ha i seg grep for å avdekke uønskede hendelser og handtere mobbing, og skoleledelsen poengterte at ansattes handlingsplikt vil bli tydeliggjort i den nye handlingsplanen. Planen vil også være konkret om tiltak som kan/skal iverksettes samt om krav til dokumentasjon.[32] Som en del av arbeidet med ny overordnet plan for *Kvæfjordskolen*, revideres samtidig Borkenes skoles handlingsplan mot mobbing. Ifølge rektor ved Borkenes skole bruker de veilederen *Zero – Skolens handlingsplan mot mobbing*[33] som mal i arbeidet. Veilederen inneholder både en instruksjon knyttet til prosessen med å lage en handlingsplan mot mobbing og en mal for selve handlingsplanen. Ifølge skoleledelsen vil den nye planen erstatte gjeldende handlingsplan mot mobbing ved Borkenes skole, men det er ikke avklart om oppvekstsentrene skal beholde sine lokale handlingsplaner i tillegg til den nye overordene planen; dette er noe som vil bli vurdert nærmere etter hvert.

Som pilot i arbeidet med å utarbeide ny overordnet plan for godt læringsmiljø, deltar både ansatte, foreldre og elever ved Borkenes skole. Rektor opplyste at personalet flere ganger i grupper på tvers av team og i team har hatt refleksjonsoppgaver om forebygging av krenkende adferd, siden skolen har valgt å starte med dette området i den nye planen. Videre har hver lærer via et nettbasert program om læringsmiljø (Golden5) svart på spørsmål om å bygge relasjoner. Ifølge rektor involveres foreldre gjennom deltakelse i arbeidsgruppa som utarbeider planen, og arbeidsgruppa har også lagt føringer for vårens foreldremøter. Videre informerte rektor om at FAU holdes orientert om arbeidet og får mulighet til å komme med innspill, mens elevrådet (der også skolens ledelse deltar) på siste møte fikk i oppdrag å diskutere hvordan elevene kan bidra til bedre miljø, spesielt i friminuttene. Rektor opplyste at handlingsplanen underveis i prosessen vil bli behandlet i personalgruppa, FAU

[31] Jf. informasjon i barnehagens handlingsplan. Fylkesmannen gjennomførte også tilsyn ved Vik oppvekstsenter og Borkenes skole i 2012 av elevenes rett til et godt psykososialt miljø, jf. opplæringsloven § 9a-1. Det ble gjennom tilsynet ikke avdekket lovstridige forhold som ga grunnlag for pålegg. Tilsynsrapportene er datert 7.5.2012. *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Kvæfjord kommune – Borkenes skole*

[32] Kvæfjordbarnehagens handlingsplan for et godt leke- og læringsmiljø inneholder en rekke vedlegg i form av maler for skjema som blant annet skal brukes i forbindelse med samtaler for å kartlegge blant annet barnas trivsel. Det er også utarbeidet mal for tiltaksplan når noen blir utsatt for krenkende adferd og mal for referat fra foreldresamtale vedørende krenkende adferd i barnehagen.

[33] Utarbeidet av Læringsmiljøsenteret, Universitetet i Stavanger.

og elevrådet med mulighet for innspill. Til slutt vil handlingsplanen bli lagt fram for samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget. Målet er å ha planen ferdig til årsskiftet 2017/18.

Lederne ved oppvekstsentrene har i rektormøte fått ei kort orientering om arbeidet så langt med den nye overordnete planen. Ifølge rektor ved Vik oppvekstsenter er det meningen at ansatte/foreldre/elever ved dere skole kobles på arbeidet når skisse/utkast til handlingsplan foreligger. Rektor ved Flesnes oppvekstsenter kommenterte at temaet allerede er oppe i lærerkollegiet eller i foreldregruppa, men at de til høsten vil gå i gang med det systematiske arbeidet der også FAU, elevråd og skolemiljøutvalget ved deres skole engasjeres.

Nettvett/digital mobbing

Skoleledelsen opplyste at også nettmobbing skal være et tema i Kvæfjordskolens nye plan for godt læringsmiljø. Videre fremgår det av Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 at Kvæfjordskolen skal utarbeide en plan for å forebygge digital mobbing siden en stor del av mobbingen i dagens samfunn skjer via digitale medier. Ifølge tilstandsrapporten skal planen inneholde elementer som a) lokal læreplan for digitale ferdigheter for alle elever (1-10. årstrinn) med fokus på blant annet nettvett og ansvarlig bruk av digitale kommunikasjonsmidler, b) gjennomføre temamøte for foreldre på barnetrinnet, c) få besøk av politiets forebyggende enhet på barnetrinnet med tema "nettvett", og d) engasjere elevrådene i å utarbeide nettvettsregler for alle klassetrinn. Rektor ved Borkenes skole presiserte at skolen ikke skal lage en egen plan, men ta i bruk IKT-senterets plan for arbeid med IKT og digital dømmekraft. Ifølge rektor ved Borkenes skole skal planen innføres på småtrinnet fra høsten 2017 og etter hvert i de andre klassetrinnene. Rektor opplyste at elevrådet på ungdomstrinnet har laget nettverksregler som henger i alle klasserom på ungdomsskolen.

Rektor ved Flesnes oppvekstsenter kommenterte at de har igangsatt arbeidet med å utarbeide plan for å forebygge digital mobbing, og som en del av arbeidet har skolen tatt kontakt med politiet. Ifølge rektor gir besøk av politiet godt resultat, og både elever og foreldre vil bli engasjert i dette. Vik oppvekstsenter har ikke etablert plan for å forebygge digital mobbing, men rektor kommenterte at skolen følger kompetansemålene i Læreplanverket (LK06) om grunnleggende nettvett i digital samhandling, og at elevene skal ha kunnskap om regler for personvern i digitale medium.

Beredskap

Kommunen har forlagt for revisor handlingsplan ved alvorlige ulykker i barnehage og skoler, samt risiko- og sårbarhetsanalyser. Planen og analysene tar for seg en rekke hendelser som blant annet mobbing, sykdom, dødsfall, brann, våpen, ustabile personer, rus, ulykker, overgrep og vold.

Ved Borkenes skole har de i tillegg en egen kriseperm; *Omsorg i skolen*. Permen er inndelt i følgende hovedområder: sykdom og ulykke, død, seksuelle overgrep, vold, mobbing og andre forhold (samlivsbrudd, trussel mot skolen).

Revisors vurdering

På bakgrunn av beskrivelsene over, er vår vurdering at kommunen i hovedsak oppfyller kriteriet om at det skal foreligge plan for skolenes arbeid for et godt psykososialt miljø, og at sluttføring av arbeidet med ny overordnet plan/oppdatering av eksisterende handlingsplaner vil medføre at kommunen må sies å oppfylle kravet fullt ut.

5.1.4 Rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer og arbeid

Revisors funn

Skolene har ikke skriftlige rutiner for oppdatering/oppfølging av plan for godt psykososialt miljø eller for tiltaks-/handlingsplaner mot mobbing, og skoleledelsen erkjente at evalueringene kunne vært satt bedre i system. Skoleledelsen kommenterte at tiltak likevel evalueres, for eksempel at ansatte i etterkant av turer drøfter om man oppnår det man ønsker med disse turene, eller at man følger med på og drøfter systemet for trivselsledere eller klassemiljø. Ved Borkenes skole er, som nevnt, handlingsplanen mot mobbing under revisjon, fordi den ble vurdert som utdatert. Rektor påpekte at planen også vil inneholde rutiner for oppfølging og oppdatering av planen.

Rektor ved Vik oppvekstsenter kommenterte at skolen har kontinuerlig fokus på elevenes læringsmiljø, og at de i ukentlige fellesmøter i lærerkollegiet gjør formell evaluering av læringsmiljøet. Ifølge rektor føres evalueringen i møteprotokoll. Rektor opplyste videre at «Lokal læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø» oppdateres og videreutvikles i løpet av vårhalvåret, på bakgrunn av evalueringer gjort gjennom skoleåret. Rektor har forelagt revisjonen utdrag fra skolens årshjul, hvor det fremgår at læringsmiljø er tema på lærernes ukentlige fellesmøter.

Revisors vurdering

Etter revisors vurdering oppfyller kommunen i noen grad kriteriet om at skolene skal ha skriftlige rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer for og arbeid med elevenes psykososiale miljø, ettersom ingen av skolene har fremvist dokumentasjon på systematisk evaluering av arbeidet med det psykososiale miljøet. Skoleledelsen erkjenner at dette evalueringsarbeidet kunne vært satt bedre i system.

5.2 Handlings- og vedtaksplikt

Revisjonskriterier

Skolene skal ha rutiner for at ansatte gjøres kjent med sin plikt til å

- snarest undersøke saka
- varsle skoleledelsen
- selv gripe inn dersom det er nødvendig og mulig

…ved kjennskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger

Skolene skal ha rutiner for snarest mulig behandling av saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet.

Oppll. § 9a-3, rundskriv Udir 2010

Revisors funn

I Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 fremgår det at det er etablert rutiner for at tiltak skal settes inn tidlig i saker hvor det er mistanke om mobbing, og at foreldrene involveres. Rektorene ved alle tre skolene bekreftet at slike rutiner er etablert.

Det fremgår av Vik oppvekstsenters handlings-/tiltaksplan mot mobbing at enhver henvendelse fra elever eller foreldre/foresatte om mobbing, skal drøftes av kontaktlærere og spes.ped. koordinator, og at rektor skal orienteres. Videre angir tiltaksplanen at det blant annet skal gjøres undersøkelser/ fremskaffes informasjon, at kontaktlærer og/eller rektor lager en oppfølgingsplan for saken, og at mobbesituasjonen følges til den opphører helt. Når det gjelder rutiner for å fatte enkeltvedtak ved henstillinger fra elever/foreldre som gjelder det psykososiale miljøet, fremgår det av Vik oppvekstsenters handlingsplan mot mobbing at rektor har ansvaret for å fatte eventuelt enkeltvedtak i saken. Rektor opplyste om at oppvekstsenterets handlings-/tiltaksplan gjennomgås i fellesmøter med ansatte tidlig i høsthalvåret, og at de ansatte da gjøres kjent med sin handlingsplikt ved kunnskap eller mistanke om mobbing, herunder ved henstillinger fra elever/foreldre om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet. Oppvekstsenterets handlings-/tiltaksplan er også tilgjengelig for de ansatte i egen perm på skolens kontor.[34] Rektor påpekte videre at kunnskap eller mistanke om mobbing/henstillinger vedrørende det psykososiale miljøet skal dokumenteres skriftlig. Ifølge rektor har ikke skolen hatt slike saker i inneværende eller forrige skoleår. [35]

I Flesnes oppvekstsenters tiltaksplan mot mobbing, er det listet opp hva ansatte skal gjøre når mobbing/plaging observeres (reaksjonsformer). Det fremgår blant annet at den ansatte må få stoppet handlingen, og at kontaktlærer og rektor skal informeres med muntlig eller skriftlig beskjed. Oppvekstsenteret har også i en «sjekkliste» listet opp tiltak/handlinger for hva skolen skal gjøre i arbeidet med å avdekke og følge opp mobbesak. Når det gjelder rutiner for å fatte enkeltvedtak ved henstillinger fra elever/foreldre som gjelder det psykososiale miljøet, fremgår det av sjekklista at rektor har ansvaret for å fatte enkeltvedtak der dette blir nødvendig Rektor opplyste om at ansatte gjøres kjent med sin handlingsplikt - herunder hvordan hver enkelt voksen skal handle hvis en elev er utsatt for krenkende adferd – ved at skolens psykososiale miljø ofte diskuteres i plenum med alle lærerne er til stede. Rektor kommenterte at skolen de to siste skoleårene ikke har opplevd krenkende adferd mot elevene eller mottatt henstillinger fra elever/foreldre om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, men at dette vil bli dokumentert skriftlig – i form av møtereferater – hvis det skulle skje.

[34] Ifølge rektor vil dokumentene også bli tilgjengelige på Fronter, som inneværende skoleår er under oppdatering.
[35] Revisor ba skolene om å legge frem eventuell dokumentasjon fra nevnte periode som viser hva som blir gjort når/hvis ansatte får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.

Det fremgår av Borkenes skoles ureviderte handlingsplan mot mobbing at alle lærere og ansatte har ansvar for å gripe inn og stoppe episoder som kan tyde på krenkende adferd, at kontaktlærer skal orienteres om saker som er ryddet opp i der og da, og at enhver henvendelse fra elever eller foresatte om mobbing skal undersøkes og følges opp. Rektor opplyste om at skolens holdning er at konflikter løses på et lavest mulig nivå mellom partene, og at kontaktlærer og foreldre har mye kontakt om enkeltelever på telefon, SMS og samarbeidsmøter. Hun poengterte imidlertid at mobbesaker skal meldes til rektor. Skolen har forelagt revisor «Veiviser for arbeidet med mobbesak» som i et flytskjema oppsummerer hva skolens ansatte skal gjøre i slike saker. Det fremgår at kontaktlærer(e) og rektor har ansvar for å følge opp saken. Rektor opplyste om at de ansatte i starten av skoleåret informeres om sin handlings- og varslingsplikt, og at veiviseren – som inngår i skolens rutiner for arbeidet med mobbesaker[36]- for en tid tilbake ble gjennomgått i personalgruppa. Hun påpekte også at den gamle handlingsplanen gjelder til de er ferdig med den nye. Ansattes handlingsplikt vil bli tydeliggjort i den nye handlingsplanen, jf. informasjon i kapittel 5.1.3.

Borkenes skole har også forelagt revisor «meldingsskjema» til bruk i situasjoner der ansatte melder om kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger (jf. oppll. § 9a-3 annet ledd).[37] Meldingsskjemaet er imidlertid sjelden i bruk, ifølge rektor; vanlig prosedyre er at lærer (vanligst kontaktlærer) varsler rektor. Og i tilfeller der lærer får kjennskap til krenkende adferd, varsles kontaktlærer i den aktuelle klassen. Rektor opplyste at skolens skriftlige dokumentasjon i sakene er å skrive referat fra samtaler med elevene og foreldrene, og at det gjøres skriftlige avtaler mellom partene som skal følges opp av kontaktlærer eller rektor.[38]

Rektor ved Borkenes skole opplyste at skolen opplever at både elever og foreldre tar kontakt hvis de opplever mobbing, men at det er vanskelig å tallfeste omfanget. Ifølge rektor har det variert hvorvidt og hvordan skolen har dokumentert at elever/forelder har kommet med henstillinger om psykososiale tiltak, men at dette nå tydeliggjøres i skolens rutiner for «avdekking av krenkende adferd»[39]. Borkenes skole har forelagt revisor «meldingsskjema» til bruk i situasjoner der elev/foresatt ber om tiltak angående det psykososiale miljøet (jf. oppll. § 9a-3, 3. ledd)[40], mal for enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3, samt seks eksempler på enkeltvedtak etter opplæringslova § 9a-3 som har vært gjort forrige og inneværende skoleår. Det fremgår av vedtaksbrevene at det har gått mellom 1 uke til 3 uker fra foresatte tok kontakt med skolen til vedtak ble fattet.[41]

Som nevnt over, har oppvekstsentrene i løpet av de siste to skoleårene[42] ikke mottatt henstillinger fra elever/foreldre om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, og det er derfor ikke fattet slike enkeltvedtak.

[36] Rutinen er tilgjengelig på Fronter (digital læringsplattform) i mappa læringsmiljø.
[37] Skjemaet gjelder også i tilfeller der elev/foresatt ber om tiltak angående det psykososiale miljøet (jf. oppll. § 9a-3, tredje ledd).
[38] Rektor har forelagt revisor eksempel på hvordan henvendelser fra elev/foreldre og videre oppfølging i saken dokumenteres gjennom referater, avtaler og enkeltvedtak i én sak.
[39] Rektor har forelagt revisor utkast til rutinen *Avdekking av krenkende adferd.*
[40] Skjemaet gjelder også i tilfeller der tilsatte melder om kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger (jf. oppll. § 9a-3, 2. ledd).
[41] I én av sakene, som gjaldt omgjøring av et vedtak, fremkom det ikke når foresatte tok kontakt første gang/første opprinnelig vedtak var gjort.
[42] Revisor ba skolene om å legge frem dokumentasjon på eventuelle henstillinger og enkeltvedtak etter oppll. § 9a-3 tredje ledd fra inneværende eller forrige skoleår.

Revisors vurdering

På bakgrunn våre funn, vurderer vi at kommunen oppfyller kriteriet om at skolene skal ha rutiner for at ansatte gjøres kjent med sin plikt til å snarest undersøke saka, varsle skoleledelsen og selv gripe inn, ved kjennskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.

Vi vurderer at kommunen bare delvis oppfyller kriteriet om at skolene skal ha rutiner for snarest mulig behandling av saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet. Kriteriet vurderes som bare delvis oppfylt fordi rektor ved den klart største skolen kommenterte at det har variert hvorvidt og hvordan skolen har dokumentert at elever/foreldre har kommet med henstillinger om psykososiale tiltak.

5.3 Involvering av elever og skolemiljøutvalg

Revisjonskriterier

Skolene skal

- involvere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolen
- ha skolemiljøutvalg som tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø

Oppll. §§ 9a-5, 9a-6, 11-1a, rundskriv Udir 2014

Revisors funn

Elevmedvirkning

Borkenes skole har i dokumentet *plan for elevdemokrati* angitt hvordan elevene skal involveres og representeres i utvalg. I planen er *trivsel* angitt som ett av temaene som det skal være fokus på. Det er satt opp faste tidspunkt for noen av aktivitetene, som f.eks. valg av elevrådsrepresentant, men det fremgår at innkalling til møter også gjøres ved behov. Organisering av elevrådet fremgår av skolens virksomhetsplan for skoleåret 2016/17. Videre har Borkenes skole forelagt revisjonen oversikt over hvem som sitter i elevrådet i 2016/17 samt referat fra elevrådsmøter som viser at blant annet mobbing, nettvett, læringsmiljø/trivselsregler, aktivitetsdag og elevundersøkelsen har vært tema. Skolen har også forelagt revisjonen en spørreundersøkelse om skolemiljø som ble gjennomført skoleåret 2015/16 og som var laget av elevrådet, samt nettvettregler som er utarbeidet av elevrådet, og som skal henge i alle klasserom. Skoleledelsen opplyste om at det tidligere var fast avsatt tid til «klassens time», noe som gjorde det enklere, i forhold til i dag, å sikre elevmedvirkning. Ledelsen ved skolen kommenterte at også elevene har gitt tilbakemelding om at de savner «klassens time».

Ifølge skoleledelsen har samtlige tre skoler elevråd. Dette gjelder også Vik oppvekstsenter, som ikke er pålagt å ha elevråd ettersom skolen kun har elever fra 1. til 4. trinn.[43] Det fremgår av Vik oppvekstsenterets læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø at ROTA/læringsmiljø skal være fast agenda i elevrådet, og av oppvekstsenterets handlingsplan mot mobbing at *mobbing og bevisst verdivalg tas opp til drøfting i elevrådet jevnlig.*

Det angis i Flesnes oppvekstsenters virksomhetsplan for 2016-17 at alle klasser fra og med 4. klasse har tillitselever og vara for disse, at tillitselevene utgjør skolens elevråd, og at leder og nestleder i elevrådet sitter i skolens samarbeidsutvalg/skoleutvalg. Det fremgår også at elevråd skal velges i løpet av september, hvem som er ansvarlig for at det velges, og hva som er elevrådets oppgaver (oppsummert). Ved Flesnes oppvekstsenter skal temaet mobbing tas opp til fortløpende informasjon/diskusjon i råd/utvalg, som i elevrådet.[44] Rektor viste til at elevrådet arbeider med trivselsbringende tiltak, ved å planlegge aktiviteter som inkluderer alle. Hun kommenterte også at elevene involveres i arbeid med trivselstiltak gjennom blant annet elevsamtalene.

Som nevnt i kapittel 5.1.3, er elever/elevrådet ved Borkenes skole involvert i arbeidet med å utarbeide ny overordnet plan for godt læringsmiljø i Kvæfjordskolen, mens elever/elevråd ved oppvekstsentrene vil engasjeres i arbeidet etter hvert.

[43] Oppll. § 11-2 første ledd: *Ved kvar grunnskole skal det for årstrinna 5-7 og for årstrinna 8-10 vere eit elevråd med representantar for elevane*.
[44] Jf. *Flesnes Oppvekstsenters planer for arbeidet med temaet mobbing.*

Skoleledelsen opplyste om at kommunen har et ungdomsråd som melder til politikerne om bl.a. miljøforhold. Skoleledelsen har inntrykk av at ungdomsrådet i stor grad baserer seg på det som elevrådet er opptatt av. Videre er elevene representerte i skolemiljøutvalg, som vi omtaler under.

Skolemiljøutvalg

Ifølge skoleledelsen har alle tre skolene skolemiljøutvalg, og ved samtlige skoler fungerer et utvidet samarbeidsutvalg som skolemiljøutvalg. Skoleledelsen kommenterte at møtehyppigheten varierer og opplyste at det skrives referat fra møtene som sendes i kopi til kultur- og oppvekstsjefen.

Borkenes skoles informasjonsbrosjyre *Skoleåret 2016/2017* inneholder informasjon om blant annet skolemiljøutvalg. Det fremgår av brosjyren at skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, de tilsatte, elevene og foreldrene tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø, og at utvalget har uttalerett i alle saker som gjelder skolemiljøet. Videre inneholder skolens virksomhetsplan for 206/2017 informasjon om brukermedvirkning og foreldresamarbeid. Rektor har også forelagt revisjonen oversikt over deltakere i skolens råd og utvalg i 2016/17, blant annet skolemiljøutvalget[45], samt referat fra møter i FAU, klassekontaktmøte og samarbeidsutvalg[46] som viser at blant annet arbeid med læringsmiljø/klassemiljø, elevundersøkelsen, mobbing og nettvett har vært tema. [47] Ifølge rektor avholdes møter i skolemiljø-/samarbeidsutvalget to-tre ganger per år, mens FAU – der skoleledelsen også er til stede - har møter oftere. I skolens årsmelding for 2016 er det angitt at oppfølgingen av resultatet fra elevundersøkelsen drøftes i personalet, elevråd, FAU og samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg.

I Flesnes oppvekstsenters virksomhetsplan for 2016-17 er det angitt at samarbeidsutvalg/ skolemiljøutvalg har møter der skole og barnehage er representert, og virksomhetsplanen inneholder også informasjon om brukermedvirkning og foreldresamarbeid. Rektor kommenterte at skolemiljøutvalget er felles for oppvekstsenteret og forela revisjonen oversikt over utvalgets medlemmer som viser at elever og foreldre er i flertall. Flesnes oppvekstsenter har i eget dokument oppsummert sine planer for arbeidet med temaet mobbing,[48] og aktiviteter som er oppført er blant annet fortløpende informasjon/diskusjon i råd/utvalg, som i samarbeidsutvalg og foreldremøter. Ifølge rektor avholdes møter i skolemiljøutvalget to-tre ganger per skoleår, avhengig av saksmengde. Rektor har forelagt revisjonen ett referat fra møte i samarbeids-/skolemiljøutvalget[49] fra inneværende skoleår, og har oversendt utdrag fra protokoller som viser tre saker som angår skolemiljø som har blitt behandlet i skolemiljøutvalget siden 2013.

Det fremgår av Vik oppvekstsenterets handlingsplan mot mobbing at «lek og læring gjennom ROTA» skal være tema i blant annet foreldremøter og samarbeidsutvalget/skolemiljøutvalget. Rektor har forelagt revisor oversikt over deltakerne i disse utvalgene, og det fremgår verken av oversikten eller møtereferater at elevene er representert. Oversendte møtereferater viser at det ble gjennomført tre møter i samarbeids-/skolemiljøutvalget i 2016, og at det så langt i år har vært avholdt to møter i disse utvalgene. I oppvekstsenterets lokale læreplan for et godt psykososialt miljø er det angitt at foreldremøter gjennomføres minimum to ganger per skoleår.

[45] Det fremgår av dokumentasjonen fra skolen at foreldre og elever til sammen er i flertall i skolemiljøutvalget (5 av 9 medlemmer).
[46] Referater fra samarbeidsutvalg gjelder ifølge rektor også for skolemiljøutvalg.
[47] Revisor fikk i tillegg til referater per post, tilgang til Borkenes skoles nettsted på Fronter, hvor det ligger referater og annen dokumentasjon.
[48] *Flesnes Oppvekstsenters planer for arbeidet med temaet mobbing.*
[49] Det fremgår av referatet hva som er hhv. samarbeidsutvalgssak og skolemiljøutvalgssak.

Som nevnt i kap. 5.1.1, har skolene rutiner for at elev- og læringsmiljøet tas opp på foreldremøter.

Foreldre/FAU ved Borkenes skole er involvert i arbeidet med ny overordnet plan for godt læringsmiljø i Kvæfjordskolen, og planen skal til slutt legges fram for skolens samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg. Foreldre og utvalg ved oppvekstsentrene vil bli engasjert i arbeidet etter hvert, jf. informasjon i kap. 5.1.3.

Revisors vurdering

På bakgrunn av beskrivelsene over, vurderer vi at kommunen oppfyller kriteriet om at skolene skal involvere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet.

Vi vurderer kriteriet om at skolene skal ha skolemiljøutvalg som tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø, som delvis oppfylt. Kriteriet oppfylles bare delvis, fordi skolemiljøutvalget ved en av skolene mangler representanter for elevene, og fordi en av de andre skolene i liten grad kan dokumentere aktivitet i sitt skolemiljøutvalg.

5.4 Ordensreglement

Revisjonskriterier

Skolene skal ha skriftlig ordensreglement som viser

- hva som ikke er tillatt adferd i skolen
- hvilke reaksjoner skolen kan bruke hvis en elev bryter med reglene
- hvordan skolen skal gå frem før en reaksjon tas i bruk

Oppll. § 2-9, rundskriv Udir 2010, 8-2014 og 2016

Revisors funn

Ordensreglement for Borkenes skole omtaler blant annet trivsel, trygghet og læring, og det fremgår hva som forventes av alminnelig oppførsel. Videre fremgår at det ved skolen er nulltoleranse for mobbing, sjikane, rasistiske utsagn og holdninger, og hva konsekvensene er ved brudd på skolens reglement (skolens reaksjoner og fremgangsmåte). Gjennomgang av ordensreglementet er satt opp på skolens årshjul for mellom- og ungdomstrinnet, mens «innlæring av skolens regler/rutiner» er satt opp på årshjulet for småtrinnet. I tillegg til reglement som gjelder elevenes oppførsel, har Borkenes skole utarbeidet et dokument - *Felles voksenopptreden på Borkenes skole* - som angir hvordan de voksne (ansatte) skal opptre i ulike situasjoner.

I Flesnes oppvekstsenters virksomhetsplan for 2016-17 er det angitt at skolens ordensreglement blir gjennomgått ved skolestart. Rektor har forelagt revisjonen ordensreglement/rutiner for bruk av svømmehall, rutiner for klasseledelse samt trivselsplakat som henger på klasserommene og som lister opp en del forutsetninger for at læringsmiljøet i klassen skal være godt.

Av Vik oppvekstsenters læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø fremgår det at oppvekstsenteret skal legge til rette for at elevene skal trene på å mestre ROTA-reglene (skolereglene). Videre fremgår det at et av elementene i dette er å *vise respekt*, og at dette gjøres ved å *vise omsorg, ha arbeidsro, være presis* samt *holde orden ute og inne.* Det er angitt i læreplanen hva som forventes av både lærer og elev for å «oppfylle» ROTA-reglene. Rektor har forelagt plakaten *ROTA-regler* for revisor.

Skoleledelsen opplyste at hver klasse skal ha egne klasseregler med tipsplakater om læringsmiljø, og som nevnt i kapittel 5.1 fremgår det av Kvæfjord kommunes tilstandsrapport for grunnskolen 2016 at hver klasse lager sine egne klasseregler. Rektorene ved Vik oppvekstsenter og Borkenes skole bekreftet at dette gjøres, mens rektor ved Flesnes oppvekstsenter opplyste at dette stort sett gjennomføres. Rektor ved Borkenes skole utdypet at alle klasser hver høst lager sine klasseregler, og at noen klasser også lager tips til hvordan klassereglene skal følges.

Revisors vurdering

Vi vurderer at kommunen bare delvis oppfyller kriteriet om at skolene skal ha skriftlig ordensreglement ettersom oppvekstsentrenes tipsplakater, klasseregler o.l. ikke inneholder informasjon om tiltak/regler dersom en elev bryter ordensreglementet.

5.5 Årlig tilstandsrapport

Revisjonskriterium
Administrasjonen skal forelegge for kommunestyret årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa som blant annet omhandler læringsmiljø.

Oppll. § 13-10

Revisors funn

Kommunen har forelagt revisor *tilstandsrapport for grunnskolen 2016*. Rapporten, som ble behandlet i kommunestyret i juni 2016, omtaler blant annet læringsmiljø. Tilstandsrapporten oppsummerer resultatene fra den årlige *elevundersøkelsen* (se kapittel 5.1). Det fremgår også at Borkenes skole i løpet av skoleåret 2015/16 har jobbet med konkrete saker knyttet til elever som følte seg mobbet og utestengt, og det er gjort rede for (oppsummert) hvilke tiltak som ble gjennomført.

Tilstandsrapporten viser til at elever har ulike erfaringer og forutsetninger for å fungere både faglig og sosialt på skolen, og lister opp rutiner som er etablert som en del av Kvæfjordskolens arbeid for å fremme et godt læringsmiljø og for å forebygge mobbing samt til en rekke tiltak som er under arbeid i Kvæfjordskolens kontinuerlige arbeid med læringsmiljøet. Disse rutinene og tiltakene har vi omtalt tidligere i rapporten.

Revisors vurdering
Administrasjonen i Kvæfjord kommune oppfyller kravet om å utarbeide årlig rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskoleopplæringa som blant annet omhandler læringsmiljø.

5.6 Annet funn og revisors kommentar

Alle tre skolene har skolemiljøutvalg, og ved samtlige skoler fungerer et utvidet samarbeidsutvalg som skolemiljøutvalg, jf. informasjon i kap. 5.3. Vi gjør oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet påpeker at i tilfeller der skolen bruker utvidet samarbeidsutvalg som skolemiljøutvalg, så må det være klare skiller mellom utvalgene, for eksempel i form av separate møtereferater.[50] Referatene som skolene forela revisjonen, viser at det ikke føres separate referater, men i ett referat fremgikk det hvilke saker som var henholdsvis skolemiljøutvalgssaker og samarbeidsutvalgssaker.

[50] Opplæringsmateriell til representanter i skolemiljøutvalg: https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjKp5So4cXTAhXmDpoKHc6GB5IQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.udir.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Flaringsmiljo%2Fsmu%2Fopplaring_representanter_smu.pdf&usg=AFQjCNFyWM3LMW3pdn1J4BHNoDTz8vkhmw&sig2=4cpni4bIIjP-JaIu9ifUcw

6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

KomRev NORD har gjennomført forvaltningsrevisjon med temaet psykososialt miljø i Kvæfjord kommunes grunnskoler. Vår konklusjon er at kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø delvis er i samsvar med regelverk og anbefalinger på området.

På flere av områdene revisor har undersøkt, oppfyller kommunen de utledede revisjonskriteriene for undersøkelsen. Etter revisors vurdering gjelder dette at

- skolene skal ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder også for å avdekke problemer.
- skolene skal sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- skolene skal ha rutiner for at ansatte gjøres kjent med sin plikt til å snarest undersøke saka, varsle skoleledelsen og selv gripe inn, ved kjennskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
- skolene skal involvere elevene i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet med det psykososiale miljøet
- administrasjonen skal utarbeide årlig rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskoleopplæringa som blant annet omhandler læringsmiljø

Vi har imidlertid vurdert kommunens arbeid som i varierende grad mangelfullt når det gjelder skolenes arbeid på følgende områder:

- plan for arbeidet for et godt psykososialt miljø (i hovedsak oppfylt)
- skriftlige rutiner for oppfølging og evaluering av skolens planer for og arbeid med elevenes psykososiale miljø (i noen grad oppfylt)
- rutiner for snarest mulig behandling av saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslova dersom en elev eller forelder ber om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet (delvis oppfylt)
- skolemiljøutvalg som tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø (delvis oppfylt)
- skriftlig ordensreglement (delvis oppfylt)

7 HØRING

Revisjonen sendte rapportutkastet på høring til Kvæfjord kommune v/administrasjonssjefen 2. mai 2017. Kommunen avga høringssvar innen fristen 12. mai 2017. Høringssvaret er i sin helhet gjengitt på de neste sidene.

MH

fre 12.05.2017 16:20

Merete Hessen <Merete.Hessen@kvafjord.kommune.no>

Høringsuttalelse til Rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet Grunnskoleelevenes psykososiale miljø

Til Elsa-Leony Larsen

Kopi Vivian Berg Gamst; Inge Johannessen; Knut Teppan Vik

Hei

Det vises til høringsutkast til rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet «Grunnskoleelevenes psykososiale miljø».

Vi ønsker å gi følgende tilbakemelding på den foreløpige rapporten:

Ad pkt 5.1.1 Generelle rutiner (side 14):
Rapporten sier at «Rektor på Borkenes skole kommenterte at elev- og læringsmiljøet er hovedtema på både høst- og vårmøtene».
Rektor har meldt tilbake at det hadde vært mer dekkende/riktig framstilling om det hadde stått at **dette er tema på alle møtene**. Rektor forklarer at foreldremøtene har også andre saker på sin agenda, men klassemiljø skal være tema på alle.

Videre synes det viktig å understreke det proaktive perspektivet som ligger inne i arbeidet med ny (handlings)plan for et godt leke- og læringsmiljø i barnehage og skole; man ønsker ikke bare unngå uheldige episoder, men aktivt fremme det gode miljø. Dette har enhetene over tid jobbet aktivt med - noe vi også skal ihht lovverket.

Lovproposisjonen til Stortinget for **nytt kapittel 9A i opplæringsloven**, fremlagt februar 2017, og planlagt behandlet i Stortinget 22. mai 2017, kan bli vedtatt og få ikrafttredelse allerede fra 1. august 2017. Det sentral i lovforslaget er nye og tydeligere plikter for skolene. Blant annet foreslås en tydeligere aktivitetsplikt, som skal erstatte någjeldende vedtaksplikt og handlingsplikt.

Aktivitetsplikten foreslås rendyrket, ved lovfesting av todelt dokumentasjonskrav, herunder at skolene skal utferdige aktivitetsplan iht foreslått ny § 9A (6). De foreslåtte endringene omfatter blant annet handlings- og vedtaksplikten som omtales i pkt 5.2 i KomRev NORD sitt høringsutkast: Det foreslås aktivitetsplikt med tydelige dokumentasjonskrav til erstatning for enkeltvedtakene, men uten å være enkeltvedtak.

I løpet av høsten 2017 må kommunene kunne ha en forventning om at Utdanningsdirektorat utarbeider og sender ut nytt rundskriv, ny veileder samt generell mal for aktivitetsplan til opplæringsloven kap 9A. Fylkesmannen i Troms orienterte på skoleeiermøte 3. mai 2017 kommunene om lovforslaget og forespeilet å komme til bake høsten 2017 med ytterligere informasjon om hvile endringer som vedtas samt hvordan kommunene best skal innrette sin praksis iht dette.

Kvæfjord kommunes videre arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale arbeidsmiljø må, fra resultatet av lovbehandlingen er klart, derfor innrettes mot det nye regelverket. Det vil være hensiktsmessig for oss om eventuelle anbefalinger fra KomRev NORD tar hensyn til de foreslåtte lovendringene.

Med vennlig hilsen

Merete Hessen
Administrasjonssjef
Kvæfjord kommune
tlf 77023011/ 95837181

MH

fre 12.05.2017 16:25

Merete Hessen <Merete.Hessen@kvafjord.kommune.no>

Høringsuttalelse til Rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet Grunnskoleelevenes psykososiale miljø

Til Elsa-Leony Larsen

Kopi Vivian Berg Gamst; Inge Johannessen; Knut Teppan Vik

Hei

I tillegg fikk jeg akkurat nå inn følgende tilbakemelding fra Vik oppvekstsenter: Grunnen til at ikke elever er ført opp som medlemmer av SU/SMU, er at det ikke er lovpålagt med elevrådsordning i 1. - 4. trinn. Vi har valgt å etablere elevråd hos oss, som et ledd i å utvikle demokrati-forståelse fra allerede 1. klasse. Ved særlige relevante saker, kan elever bli innkalt til møte i SU/SMU, selv om de formelt ikke står på medlemslisten.

Med vennlig hilsen

Merete Hessen
Administrasjonssjef
Kvæfjord kommune
tlf 77023011/ 95837181

Revisors kommentar til deler av høringssvaret

Revisor har lagt til enkelte presiseringer i rapporten som følge av kommunens høringssvar.

Når det gjelder elevrepresentasjonen i skolemiljøutvalg, følger det av opplæringslova § 9a-5 at elevrådet *kan* oppnevne skolemiljørepresentanter til å vareta elevene sine interesser overfor skolen og myndighetene i saker som har med skolemiljøet å gjøre. Revisor mener at en naturlig språklig forståelse av «*kan elevrådet oppnevne...*» ikke tilsier en plikt for elevrådet til å oppnevne slike. Sammenholdt med det faktum at kommunen selv regulerer nærmere hvordan elevene skal velge representanter til utvalget[51], forstår vi denne bestemmelsen som *en* mulighet for oppnevning av elevrepresentanter. Altså forstår revisor at retten for elevene til å være representert i skolemiljøutvalget ikke avhenger av hvorvidt elevrådet oppnevner representanter.

8 ANBEFALING

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Kvæfjord kommune å videreutvikle sitt arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø slik at det samsvarer med regelverk og anbefalinger på området.

[51] Den enkelte kommune regulerer nærmere hvordan elevene skal velge sine representanter til skolemiljøutvalget. Dette fremgår av Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) under merknad til § 11-1a, samt av veilederen «Skolemiljøutvalg – veileder til medlemmene» utgitt av Utdanningsdirektoratet på s. 10.

9 REFERANSER

Lov, rundskriv mv.

- *L17.07.1998 nr. 61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Rundskriv Udir-8-2014 *Ordensreglement,* Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-4-2014 *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a,* Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-2-2010 *Retten til et godt psykososialt miljø,* Utdanningsdirektoratet
- Sjekkliste – ordensreglement, Utdanningsdirektoratet 2016
- Veileder IS-2073 *Miljø og helse i skolen,* Helsedirektoratet 2014

Felles

- *Handlingsplan for et godt leke- og læringsmiljø,* inkl. vedlagte maler, Kvæfjordbarnehagen
- *Handlingsplan ved alvorlige ulykker i barnehager og skoler, Kværfjord*
- *Kommentarer til Tilstandsrapporten for grunnskolen 2016,* presentasjon til kommunestyret
- *ROS-analyser - barnehage og skole, Kvæfjord*
- *Tilstandsrapport for grunnskolen 2016,* Kvæfjord kommune

Borkenes skole

- *Avdekking av krenkende adferd* – utkast til ny rutine
- *Elevundersøkelse (laget av elevrådet,* gjennomført skoleåret 2015/16
- *Enkeltvedtak oppll. § 9a-3 - eksempler*
- *Enkeltvedtak oppll. § 9a-3 – mal*
- *Felles voksenopptrenden*
- *Handlingsplan mot mobbing,* sist revidert 2012
- *Ikke-anonymt spørreskjema, Læringsmiljøsenteret*
- Informasjon om *trivselsprogrammet*
- Informasjonsfolder *trivsel – trygghet - læring*
- *Melding § 9a-3 - mal*
- *Milepælsplan for arbeid med godt læringsmiljø 2016-2017*
- Møtereferater – eksempler på henvendelse og oppfølging i én sak
- *Nettvettregler* utarbeidet av elevrådet
- *Ordensreglement*
- Oversikt råd/utvalg 2016/2017: Elevrådet, FAU, SU
- *Plan for elevdemokrati*
- Presentasjon – arbeid med læringsmiljø
- Redegjørelse fra skolehelsetjenesten ved Borkenes skole v/ ledende helsesøster om tjenestens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø
- Referater fra møter i SU/SMU, elevrådet mm 2016
- Referat fra møte med politiet
- Samtaleskjema/kartleggingsskjema /trivselsundersøkelse– maler alle årstrinn
- *Satsingsområder skoleåret 2016/2017*
- *Skoleåret 2016/17* – Informasjonsbrosjyre om og fra Borkenes skole
- *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Kvæfjord kommune – Borkenes skole, Fylkesmannen 7.5.12*
- *Utdrag fra kriseperm*
- *Veiviser for arbeidet med mobbesak*

- *Virksomhetsplan for Borkenes skole 2016/17*
- *Omsorg i skolen*
- *ZERO. Skolens handlingsplan mot mobbing*
- *Årshjul – Felles læringsmiljø på Borkenes skole*
- *Årsmeldinger; 2015 og 2016*

Flesnes
- *Avdekking av mobbing – redegjørelse*
- *Elevvurdering – mal*
- *Elevsamtaler - mal*
- Inspeksjonsrutiner
- Klasseledelse/rutiner lærere
- Ordensreglement/rutiner for bruk av svømmehall
- *Planer for arbeidet med temaet mobbing. Først utarbeidet høst 2013.* Rektor 10.11.16
- *Satsingsområder for Flesnes oppvekstsenter 2016-2017*
- *Skolemiljøutvalget - referat 2016,*
- *Skolemiljøutvalget – utdrag fra protokoll sak 3/2013, 3/2015, 4/2017*
- *Tiltaksplan mot mobbing*
- *Trivselsplakat*
- *Virksomhetsplan 2016-2017*
- *Årshjul 2016-2017*
- *Årsmeldinger; 2015 og 2016*

Vik
- *Bekreftelse på halvårsvurdering - mal*
- *Handlingsplan mot mobbing, revidert september 2016*
- *Lokal læreplan for et godt psykososialt læringsmiljø*
- *Oversikt medlemmer SU/SMU 2016-2017*
- *Referater fra møter i SU/SMU 2016 og 2017*
- *ROTA-plakat*
- *Satsingsområder skoleåret 2016-2017*
- *Tilsynsrapport. Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Kvæfjord kommune – Vik oppvekstsenter, Fylkesmannen 7.5.12*
- *Utdrag fra årshjul*
- *Ukeplan, eksempel*
- *Årsmeldinger; 2015 og 2016*

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Storslett og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Kvæfjord kommune:

Handlingsplanen for eldre	*2004*
Intern samhandling i helsetjenesten i Kvæfjord	*2005*
Forvaltning, drift og vedlikehold	*2006*
Bemanningssituasjonen i fellesadministrasjonen	*2008*
Selvkost VAR	*2008*
Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten	*2009*
Byggesaksbehandling og tilsyn	*2010*
Arbeidsmiljø og sykefravær innenfor helse- og omsorgsavdelingen	*2011*
Psykiatritjenesten	*2012*
Barneverntjenesten	*2015*