



Beiarn kommune
8110 MOLDJORD

MØTEINNKALLING

Utvalg: KOMMUNESTYRET
Møtested: Beiarn Sykehjem
Møtedato: 06.05.2015 **Tid:** 09:00

Eventuelt forfall meldes til tlf. 75569000
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Innkalte:

Funksjon	Navn	Forfall Innkalt for
Leder	Monika Sande	
Nestleder	Gudbjørg Navjord	
Medlem	Anne Rita Nybostad	
Medlem	Bror Even Hemminghytt	
Medlem	Tone K. Helbostad	
Medlem	André Kristoffersen	
Medlem	Øyvind Sande	
Medlem	Rune Jørgensen	
Medlem	Håkon Sæther	
Medlem	Heidi Larsen	
Medlem	Ørjan Kristensen	
Medlem	Kjell Sandmo	
Medlem	Helge Osbak	
Medlem	Arne Larsen	
Medlem	Ole-Håkon Hemminghytt	

TILLEGGSLISTE

Saksnr.	Arkivsaksnr.	Tittel
18/15	14/456	REVISJON - ELEVENES PSYKOSOSIALE SKOLEMILJØ

Beiarn kommune, 28.04.15

Monika Sande
ordfører

FORVALTNINGSREVISJON - ELEVENES PSYKOSOSIALE SKOLEMILJØ

Saksbehandler:

Arkiv: B32

Arkivsaksnr.: 14/456

Saksnr.: Utvalg

18/15 Kommunestyret

Møtedato

06.05.2015

Kontrollutvalgets innstilling:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Elevenes psykososiale miljø er forelagt kommunestyret i Beiarn og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen:
Det må lages et samlet system for kommunens psykososiale skolemiljø, herunder klarlagte kriterier for hva som er krenkende adferd, og hvordan dette skal håndteres fra skolens side.

Saksutredning:

Fra Kontrollutvalget er forvaltningsrevisjon om elevenes psykososiale miljø behandlet. Rapport etter revisjonen, saksdokumenter og protokoll fra behandlingen i kontrollutvalget følger vedlagt.

Administrasjonen forestår ingen saksbehandling i saker av denne typen. Kontrollutvalget innstiller direkte til kommunestyret. Deres innstilling er tatt inn i kommunens saks-og arkivsystem for å kunne følges riktig opp mot protokoller og arkivføring.

Vedlegg:

Rapport - Forvaltningsrevisjon Elevenes psykososiale skolemiljø

Saksdokumenter til kontrollutvalgets møte 15.01.15

Saksprotokoll fra kontrollutvalgets møte 15.01.15.

Vår dato: 07.01.2015 Jnr 15/005 ark 411-5.3

Beiarn Kommune		
Ar/saknr.	Dok.nr.	Reg. nr/år
4/456	10	571/15
02 FEB 2015		
Ark.kode P	B32	
Ark.kode S		
Avdeling	Saksbeh.	ØPIU
Kassasjon	Gradering	

SAK 02/15

Forvaltningsrevisjon Elevenes psykososiale miljø

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
15.01.2015

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 9. desember 2014

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget vedtok i sak 04/14, 9. mai 2014, å bestille forvaltningsrevisjonen Elevenes psykososiale miljø. Kommunestyret har tidligere i sin sak 32/2012 Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2015 vedtatt følgende prioriterte områder for forvaltningsrevisjon:

1. Innkjøpsavtaler og offentlige anskaffelser (Gjennomført)
2. Lærlingeordningen i Beiarn kommune (Gjennomført: Prosjektet ble integrert i forvaltningsrevisjon Kompetanseutvikling fra forrige plan for forvaltningsrevisjon)
3. Elevenes psykososiale skolemiljø (Foreligger til behandling)
4. Kommunale bygg – eiendomsforvaltning
5. Sykefraværsoppfølging innen enheter i helse og omsorg

Formålet med den nå gjennomførte revisjonen har vært å undersøke hvordan skolen arbeider med psykososialt miljø, herunder skolens evne til å forebygge og håndtere uheldig atferd.

Følgende 3 problemstillinger har blitt undersøkt i forbindelse med revisjonen:

1. Har skolen et godt forebyggende arbeid?

2. Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?
3. Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?

Revisors undersøkelser gjelder hvorvidt de lovfestede formelle kravene til arbeidet med elevenes psykososiale miljø er overholdt. Altså tas det ikke stilling til om elevenes psykososiale skolemiljø er godt eller mindre godt. Rapporten er basert på gjennomgang av dokumentasjon, foruten intervjuer med en rekke personer (rektor, to lærere, en assistent, leder FAU, medlem SU (Samarbeidsutvalg), to elevrådsrepresentanter og to 7.klassinger)

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen) er hentet fra opplæringsloven med forskrift, samt veileder til opplæringslovens § 9a.

Funn og vurderinger: Problemstilling 1 – Har skolen et godt forebyggende arbeid?

Opplæringsloven § 2-9 sier at kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Videre er det § 9a stilt krav om at skolen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, samt at skolen skal «*drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av dette kapitlet blir oppfylte*». Videre er det klart at skolens ledelse har ansvar for daglig gjennomføring av dette.

Funn: Kommunen har ikke vedtatt egne kommunale forskrifter om ordensreglement i skolen. Trones skole har imidlertid et ordensreglement med bl.a retningslinjer for samarbeid, regler for helse, miljø og sikkerhet, samt oversikt over konsekvenser ved brudd på reglene. I tillegg har hver klasse egne klasseregler. Revisor får opplyst at ordensreglementet sendes ut til foreldrene og omtales på felles foreldremøte ved starten av nytt skoleår. Trones skole har ingen samlet plan for sitt arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø, men det finnes skriftlig materiale om temaet i flere dokumenter. Handlingsplan mot mobbing ble laget i 2003 som bl.a opplyser om avdekking av mobbing, problemløsning og forebygging. Ifølge opplysninger til revisor har planen lagt ubrukt i en rekke år, men ble tatt frem igjen høsten 2014.

Helsesøster har et åpen-dør-tilbud for elevene annenhver mandag. Videre opplyses det at Trones skole har et variert trivselstilbud for elevene. Også leder av FAU peker på viktigheten av trivselsskapende aktiviteter. I 2013 deltok 7. og 10. trinn i en nasjonal elevundersøkelse. Resultatene var i stor grad positiv for skolen, men de intervjuede peker på at det var mangler ved tallene der hvor det var få elever som hadde krysset av for et svaralternativ. Egne trivselsundersøkelser gjennomføres ikke. Skolen opplyser at de har inspeksjonsordning for skolegård og for ankomst / avgang med skolebuss.

Revisors vurdering: Kommunen har ikke vedtatt forskrift om ordensteglement slik det kreves i loven, men Trones skoles reglement tilfredsstillende kravene som stilles i lovens § 2-9. Et *kontinuerlig og systematisk arbeid* for å fremme helse, miljø og trygghet forutsetter en samlet plan for arbeidet. Skolens fragmenterte dokumentasjon på området er ikke tilfredsstillende i forhold til lovens krav. Videre mener revisor det jevnlig bør gjøres egne trivselsundersøkelser, og at ordensreglement og handlingsplan mot mobbing kanskje bør tas opp til revisjon. Etter revisors vurdering synes skolen å ha en forsvarlig inspeksjonsordning.

Funn og vurderinger: Problemstilling 2 – Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?

Dersom en tilsatt ved skolen får kunnskap eller mistanke om krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken, varsle skoleledelsen og selv gripe inn hvis mulig. Dersom en elev eller forelder ber om tiltak mot krenkende adferd, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Funn: Som nevnt over har plan mot mobbing være lite brukt de senere år. Revisor får opplyst at problemer søkes løst på lavt nivå først, men at problemer kan tas opp til diskusjon i team på de ulike trinnene. Lærerne ga uttrykk for trygghet når det gjelder å håndtere mobbesituasjoner. Når det gjelder varsling av ledelse pekes det bare på at det har vært ustabilit med ledelse ved skolen de siste 4-5 årene. Intervju med assistent og med elevene peker på at problemet oftest ikke er mobbing, men at noen elever blir gående for seg selv. Flere av de intervjuede ga uttrykk for *kort vei* og lett å ta kontakt mellom foreldre, skole og helsesøster. Ingen av de intervjuede hadde vært med på å diskutere hva som regnes som *krenkende adferd*. Ingen hadde noen gang opplevd at en elev eller forelder hadde bedt om tiltak fordi de følte seg plaget, med unntak av en lærer som mente å huske en sak med et enkeltvedtak.

Revisors vurdering: Skal den enkelte kunne ta stilling til alvorlighetsgrad og om ledelsen skal varsles, må skolen på forhånd ha diskutert igjennom og fått en omforent forståelse av begrepet *krenkende adferd*. Denne forståelsen må skriftliggjøres. Etter revisors vurdering har det ikke vært kultur for å ta opp enkelttilfeller med skolens ledelse, uten at man dermed kan si at det har vært tilfeller som burde vært tatt opp med skoleledelsen. Det kan heller ikke konkluderes at skolen i strid med loven har unnlatt å fatte enkeltvedtak. Revisor mener rektor ved Trones skole over tid har hatt for mange arbeidsoppgaver. Revisors inntrykk er at de intervjuede lærerne og assistenten synes trygge i sine roller.

Funn og vurderinger: Problemstilling 3 – Har skolen god ivaretagelse av brukarmedvirkning?

Hver skole skal etter opplæringsloven ha samarbeidsorganer som SU, skolemiljøutvalg, elevråd, foreldreråd og FAU. Loven krever at de nevnte organene skal holdes løpende underrettet om alle forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Funn: Fra høsten 2013 ble det i SU-møte vedtatt et felles SU for de to skolene. Kommunens representant til SU gjennom 7 år opplyser at utvalget har vært lite i bruk. Psykososialt skolemiljø skal ikke ha vært tema i møtene her. Revisor får opplyst fra rektor at FAU fungerer som skolemiljøutvalg. Leder FAU Trones skole opplyser at det ikke har vært saker fra skolens side som angår psykososialt skolemiljø. Elevrådet ved skolen synes relativt aktivt

Revisors vurdering: Når det er to skoler så skal det jfr opplæringslovens være to samarbeidsutvalg. Hver skole skal også ha et skolemiljøutvalg. Det er ikke i samsvar med loven at FAU skal fungere som skolemiljøutvalg. Videre sier revisor at de har inntrykk av at verken SU eller FAU har vært forelagt saker som har med skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø de senere år.

Revisors anbefaling:

1. Skolen bør lage en samlet plan for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø.
2. Det bør diskuteres hva som må anses for å være krenkende adferd slik at de ansatte ved skolen har en omforent oppfatning av dette.
3. Det bør vurderes om ledelsen ved skolen varsles i tilstrekkelig grad ved enkelttilfeller.
4. Rektor bør sørge for at alle utvalg som kreves i opplæringsloven er på plass og at utvalgene har jevnlig møter.
5. Medbestemmelsesutvalgene bør holdes løpende orientert om alle forhold som gjelder skolemiljøet og delta i planleggingen av skolens arbeid på dette området.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen har gitt en utfyllende kommentar som i sin helhet er lagt ved rapporten.

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport i samsvar med det oppdrag de ble gitt av kontrollutvalget. Videre er revisjonen utført i samsvar med kravene i Standard for forvaltningsrevisjon. Prosjektplanens fremdrift tilsa endelig utarbeidelse av rapport i løpet av andre halvår 2014, eller første halvår 2015. Ferdig rapport er levert 12. desember 2014.

Rapporten får frem at skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø ikke er *kontinuerlig* og *systematisk*, slik det er krav om i opplæringsloven. Det nevnes imidlertid også at det gjennomføres mange trivselskapende tiltak.

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Elevenes psykososiale miljø er forelagt kommunestyret i Beiarn og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen:

Inndyr 7. januar 2015

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

SAKSPROTOKOLL – KONTROLLUTVALGET I BEIARN

Saksbehandler: Lars Hansen

Saksgang

Kontrollutvalget i Beiarn 15.01.2015 02/15

Beiarn Kommune		
Saksnr.	Dok.nr.	Behandler
14/456	9	598/15
02 FEB 2015		
B32		
Saksbeh.		OPD
Gradering		

02/15 Forvaltningsrevisjon Elevenes psykososiale miljø

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Elevenes psykososiale miljø er forelagt kommunestyret i Beiarn og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen:

Omforent forslag til vedtak:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Elevenes psykososiale miljø er forelagt kommunestyret i Beiarn og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen:
 - Det må lages et samlet system for kommunens psykososiale skolemiljø, herunder klarlagte kriterier for hva som er krenkende adferd, og hvordan dette skal håndteres fra skolens side.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak (innstilling til kommunestyret):

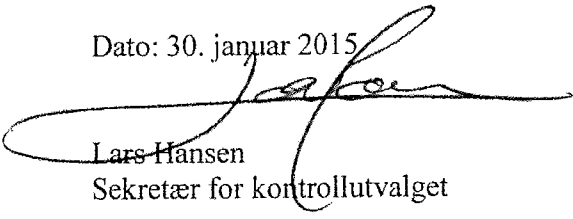
1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Elevenes psykososiale miljø er forelagt kommunestyret i Beiarn og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.

3. Kommunestyret vil trekke frem følgende forhold for oppfølging fra administrasjonen:

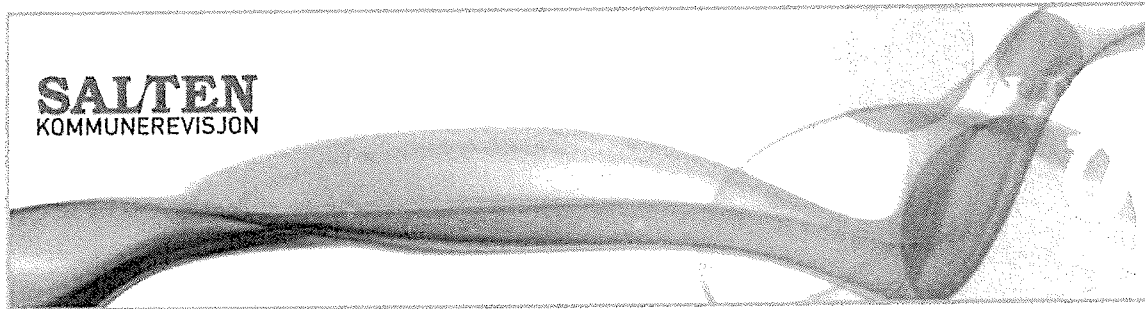
- Det må lages et samlet system for kommunens psykososiale skolemiljø, herunder klarlagte kriterier for hva er krenkende adferd, og hvordan dette skal håndteres fra skolens side.

Rett utskrift:

Dato: 30. januar 2015


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Saksprotokoll sendt: Beiarn kommune, kommunestyret.
Salten kommunerevisjon IKS



Beiarn Kommune		
Saksnr. 11/156	Dok.nr. 11	Reg.nr./År
02 FEB 2015		
Ark.kode P	332	
Ark.kode S		
Avdeling	Saksbeh.	OPN
Kassasjøn	Gradering	

Forvaltningsrevisjon

**Elevenes
psykososiale
skolemiljø**

Beiarn kommune

FORORD

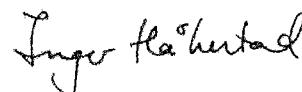
Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Beiarn kommune vedtok i møte 5. mai 2014 å gjennomføre en undersøkelse i forbindelse med elevenes psykososiale skolemiljø. Rapporten står som nummer tre i forvaltningsrevisjonsplanen for Beiarn kommune i perioden 2012-2015. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Inger Håkestad.

Bodø, den 09.12.2014.



Svein Erik Moholt
ansvarlig forvaltningsrevisor



Inger Håkestad
forvaltningsrevisor

Innhold:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER	7
2.1 FORMÅL.....	7
2.2 PROBLEMSTILLING	7
2.3 AVGRENSNINGER	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER.....	8
5.0 Trones skole	8
5.1 Har skolen et godt forebyggende arbeid ?	9
5.1.1 REVISJONSKRITERIER.....	9
5.1.2 FAKTA.....	10
5.1.3 VURDERING.....	13
5.2 Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?	14
5.2.1 REVISJONSKRITERIER.....	14
5.2.2 FAKTA.....	14
5.2.3 VURDERING.....	15
5.3 Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?	17
5.3.1 REVISJONSKRITERIER.....	17
5.3.2 FAKTA.....	17
5.3.3 VURDERING.....	19
6. KONKLUSJON OG ANBEFALING	19
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	21
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar	22

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne undersøkelsen sett på hvordan det arbeides i forhold til elevenes psykososiale skolemiljø ved Trones skole i Beiarn.

I undersøkelsen ligger følgende problemstilling til grunn:

1. Har skolen et godt forebyggende arbeid?
2. Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?
3. Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?

Innsamlingen av data baserer seg på gjennomgang av interne dokumenter ved skolen og intervju av ansatte. Vi har intervjuet rektor, to lærere, en assistent, en SU¹ representant, FAU²-leder og helsesøster. Vi har også snakket med to elevrådsrepresentanter i ungdomsskolen og to elever fra 7. klassetrinn ved skolen.

Revisjonskriteriene er hentet fra opplæringslovens kapittel 9a som omhandler elevenes skolemiljø. Det har falt naturlig med tanke på brukermedvirkning, også å trekke inn opplæringslovens kapittel 11, som omhandler organ for brukermedvirkning i skolen.

Når det gjelder skolens forebyggende arbeid, er det vår vurdering at skolens dokumentasjon er fragmentert, og at det mangler en samlet plan for det kontinuerlige og systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Et stort antall ulike trivselstiltak og aktivitetstilbud i regi av foreldre, elever og skole i samarbeid antas å ha god forebyggende effekt. Det formelle i forhold til lovens krav er ikke på plass, men det gjøres likevel mye godt forebyggende arbeid.

I det individuelt rettede arbeidet mangler det en grunnleggende forutsetning. Skolens ansatte har ikke en omforent oppfatning av hva som må anses som krenkende adferd. Det individuelt rettede arbeidet gjennomføres ved at problemer løses i hvert enkelt tilfelle, på lavest mulig nivå. Det synes å være sjelden at skolens ledelse varsles. Muligheten og plikten til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven er lite kjent ved skolen. Det individuelt rettede arbeidet er ikke formalisert slik loven krever. Det mangler ledelse og generelle retningslinjer som skal sikre at det arbeides godt på dette området.

En grunnleggende forutsetning for å ha god ivaretagelse av brukermedvirkning er at utvalgsstrukturen er på plass. Ved Trones skole har ikke alle lovpålagte utvalg vært på plass i den utstrekning loven krever. SU har hatt få møter de siste årene. Plan- og orienteringssaker vedrørende elevenes psykososiale skolemiljø har vært fraværende i utvalgene. Det henger igjen sammen med at det ved skolen ikke har vært arbeidet systematisk og på generell basis med elevenes psykososiale skolemiljø.

¹ Samarbeidsutvalg

² Foreldrenes arbeidsutvalg

Generelt sett er det revisors inntrykk at rektor ved Trones skole har hatt en uholdbart stor arbeidsbelastning de siste to årene, og at dette har virket inn på hans muligheter for å lede an i arbeidet med elevenes psykososiale miljø ved skolen. Det er rådmannens ansvar å sørge for tilstrekkelig bemanning i oppvekstsektorens administrative stillinger.

Anbefalinger:

1. Skolen bør lage en samlet plan for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø.
2. Det bør diskuteres hva som må anses for å være krenkende adferd, slik at de ansatte ved skolen har en omforent oppfatning av dette.
3. Det bør vurderes om ledelsen ved skolen varsles i tilstrekkelig grad ved enkelttilfeller.
4. Rektor bør sørge for at alle utvalg som kreves i opplæringsloven er på plass og at utvalgene har jevnlig møter.
5. Medbestemmelsesutvalgene bør holdes løpende orientert om alle forhold som gjelder skolemiljøet og delta i planleggingen av skolens arbeid på dette området.

1. INNLEDNING

I denne undersøkelsen ser vi på arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø ved Trones skole i Beiarn. Skolens arbeid på området måles opp mot krav som stilles i opplæringslovens kapittel 9a som omhandler elevenes skolemiljø. Departementet har også laget en egen veileder til dette kapittelet.

Opplæringslovens kapittel 9a ble føyd til opplæringsloven i 2002 og trådte i kraft fra april 2003. Lovgrunnlaget slår tydelig fast at alle barn har rett til et oppvekst- og læringsmiljø uten mobbing. Departementet har i fire omganger siden den gang sendt ut invitasjon til alle kommuner om å skrive under et manifest mot mobbing i skolen. Siste gang var i 2011. De fleste skolene i landet har skrevet under på dette manifestet.

Likevel er mobbing og mistriivsel et vedvarende og stadig tilbakevendende problem i norske skoler. De siste årene har nye media som mobiltelefon og internett bidratt sterkt til at mobbing skjer gjennom nye kanaler. En del tilfeller som avdekkes i media, er svært alvorlige. Mobbing har i noen tilfeller fått store negative konsekvenser for barn og unges psykiske helse og deres evne til å mestre hverdagen.

Også ved skolene i Beiarn var det stort fokus på dette problemet i 2003, og det ble utarbeidet en omfattende plan mot mobbing i skolen. Vår undersøkelse vil vise hvordan dette arbeidet har blitt videreført, og hvordan det arbeides i dag i forhold til elevenes psykososiale miljø ved Trones skole.

I rapporten presenteres først de tre problemstillingene og våre metodiske tilnærminger. Deretter er det en kort generell del som angir hvilke kilder vi har hentet revisjonskriterier fra.

Så følger en presentasjon av Trones skole.

Det utledes revisjonskriterier for hver problemstilling. Vi beskriver fakta som vi har samlet inn til den aktuelle problemstillingen. Deretter følger revisors vurdering, der vi vurderer kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

Til slutt kommer konklusjon for hver problemstilling og revisors anbefalinger.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med denne rapporten er å undersøke hvordan skolen arbeider med elevenes psykososiale skolemiljø. Herunder undersøkes skolens evne til å forebygge og håndtere uheldig adferd som for eksempel mobbing og utestenging av enkeltelever.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

1. Har skolen et godt forebyggende arbeid?
2. Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?
3. Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?

2.3 AVGRENSNINGER

Undersøkelsen er avgrenset til elevenes psykososiale skolemiljø. Det fysiske skolemiljøet er ikke omhandlet.

Undersøkelsen begrenser seg til å undersøke om de lovfestede formelle kravene til arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø er overholdt eller ikke. Undersøkelsen tar ikke stilling til hvorvidt elevenes psykososiale skolemiljø er godt eller mindre godt.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

Rektor

To lærere (en fra småskolen og en fra ungdomsskolen)

En assistent (småskolen)

Leder FAU (foreldrerepresentant)

Et SU medlem (valgt inn som kommunens representant i SU, også medlem i foreldrerådet)

Skolens helsesøster

I tillegg har revisor hatt samtaler med to elevrådsrepresentanter i ungdomsskolen og to elever fra 7. klasse.

Ellers har revisor gått gjennom en god del interne dokumenter i skolen.

Forkortelser:

SU: Samarbeidsutvalget

FAU: Foreldrenes arbeidsutvalg

KF: Kommunenes Sentralforbund

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

Opplæringsloven

Forskrift til opplæringsloven, kapittel 12, Trygghet for elevene

Veileder til opplæringslovens kapittel 9a – elevenes skolemiljø, Kunnskapsdep., 2006

Retningslinjene i opplæringsloven kapittel 9a – elevenes skolemiljø gjelder også for skolefritidsordning ved skolen, jfr. § 9a-9.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.0 Trones skole

Trones skole er en 1.-10. skole som ligger på Trones i Beiarn. Skolen har skoleåret 2014-2015 til sammen 62 elever fordelt med 13 elever på småskoletrinnet, 12 elever på mellomtrinnet og 37 elever på ungdomstrinnet. Dette er den eneste skolen i kommunen som har ungdomstrinn. Kommunen har også en barneskole med 1.-7. trinn på Moldjord. Denne skolen har i skoleåret 2014-2015 til sammen 42 elever på småskole- og mellomtrinnet.

Det er totalt 18-20 ansatte ved Trones skole. Nåværende rektor har vært rektor ved Trones og Moldjord skoler i vel to år. I de to årene fram til høsten 2014 har han også vært rektor for kulturskolen og voksenopplæringen, i tillegg til at han har vært skolesjef i kommunen. Fra og med høsten 2014 er det tilsatt egen skolekoordinator i Beiarn kommune som vil fungere

som skolesjef. Før nåværende rektor kom, var det en annen person som var rektor i bare et par år. I disse årene var det skolesjef i kommunen.

Lærerkollegiet ved Trones skole består i stor grad av lærere som har arbeidet ved skolen i mange år. De to vi har intervjuet i denne undersøkelsen, har vært ansatt ved skolen i henholdsvis 18 og 25 år. Med tanke på lærerkollegiet har det i mange år vært et stabilt miljø ved skolen.

Skolene i Beiarn har som noen av de siste skolene i landet fått fremmespråklige elever fra ikke-vestlige land, og har nå barn fra til sammen 5-6 ulike land, de fleste av disse går på Moldjordskolen.

I 2012 var alle elever og ansatte samlet på Moldjord skole fordi skolebygningene på Trones ble renoveret. Trones skole har for tiden ikke skolefritidsordning, da det ikke er stort nok behov til at det må opprettes.

5.1 Har skolen et godt forebyggende arbeid?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen har plikt til å utarbeide skolereglement etter opplæringsloven § 2-9:

”Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Reglementet skal gi regler om rettighetene og pliktene til elevene så langt de ikke er fastsatt i lov eller på annen måte. Reglementet skal inneholde regler om adferd, regler om hvilke tiltak som skal kunne brukes mot elever som bryter reglementet og regler om framgangsmåten når slike saker skal behandles.” Lovens § 2-10 inneholder regler for bortvisning.

Lovreglene for hvordan det psykososiale opplæringsmiljøet skal være, finner vi i opplæringsloven kapittel 9a som omhandler elevenes psykososiale skolemiljø. Opplæringsloven § 9a-3, 1 ledd:

”Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet”

I opplæringsloven § 9a-4 framgår det hvordan skolen skal arbeide for å få dette til:

Skolen skal aktivt drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av dette kapittelet blir oppfylte. Skoleledelsen har ansvaret for den daglige gjennomføringen av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.

Av veilederen til opplæringsloven framgår at bestemmelsen ikke bare handler om å hindre plager og dårlig læring, men også at skolemiljøet skal bidra positivt til elevenes helse, trivsel og læring. Der står det at "skolen må ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing skal avdekkes og håndteres".

Kapittel 12 i forskriften til opplæringsloven omhandler elevenes trygghet. I § 12-1, pkt. a) står det at

"Når skolen er ansvarlig for tryggheten til elevene, må tilsynet i praksis være forsvarlig i forhold til risikoen for at skade eller ulykke kan skje".

Denne regelen må gjelde for alt som skjer i skolehverdagen, også på det psykiske planet.

5.1.2 FAKTA

Beiarn kommune har ikke vedtatt egne kommunale forskrifter om ordensreglement i skolen. Trones skole har et ordensreglement med regler om hensyn, omtanke og respekt, som sier noe om hvordan en skal være mot hverandre. Det inneholder retningslinjer for samarbeid og medansvar, med regler for hvordan ta ansvar for hverandre og felles læring. Heri inngår blant annet at det ikke er tillatt å ha med mobiltelefon på skolen. Der er også regler for helse, miljø og sikkerhet, samt en oversikt over konsekvenser ved brudd på reglene. Skolen har hatt det samme reglementet i mange år, og revisor har ikke kunnet finne ut når det ble laget. I noen av intervjuene med ansatte gis det uttrykk for at reglementet kunne vært revidert f.eks. med tanke på nytt elektronisk utstyr utenom mobiltelefon.

I tillegg har hver klasse egne klasseregler. På småskoletrinnet har en hatt de samme reglene i flere år. I småskolen er det en regel om "gylden tid" som er 45 min. i uka der elevene selv kan bestemme hva de vil holde på med. Hvis de ikke forholder seg til reglene, kan de miste gyllen tid. Elevene på mellomtrinnet som vi snakket med, nevnte dette, de hadde en positiv innstilling til den "gyldne tiden". På ungdomstrinnet lager elevene klasseregler under litt styring fra lærer. I fjor ble det innført "prikkbelastning" i ungdomsskolen ved brudd på oppførselsreglementet, etter et fast oppsett. Dette fungerer som veiledende grunnlag for fastsetting av karakterer i orden og oppførsel. Bakgrunnen for innføring av dette var at lærerne etter hvert følte at det ble for mange ulike reaksjonsmåter, og at et gradert prikkbelastningssystem er mer rettferdig.

Ordensreglementet blir sendt ut til foreldrene i en informasjonsfolder ved starten på hvert skoleår og omtalt på felles foreldremøte som avholdes i starten av hvert nytt skoleår. Informasjonsfolderen inneholder også en rekke praktiske opplysninger av interesse for foreldrene og elever, som skolerute, oversikt over personalet og litt om skolehelsetjenesten.

Trones skole har ingen samlet plan for hvordan skolen skal arbeide med elevenes psykososiale skolemiljø. Det finnes skriftlig materiale i flere dokumenter, blant annet i

nevnte ordensreglement, i felles virksomhetsplan for skolene i Beiarn og i kommunens årsmelding for skolen. I virksomhetsplanen for Moldjord og Trones skole for skoleåret 2014-2015 nevnes felles verdiplattform for de to skolene, og en del felles praktiske tiltak som felles avslutning, felles aktivitetsdager og felles leirskole for 7. trinn. I kommunens årsmelding for 2013 er en del trivselstiltak ved skolene omtalt med tekst og bilder.

I tillegg til dette finnes en handlingsplan mot mobbing som er laget i 2003. En av lærerne sa at hun var med da planen ble utarbeidet, og at også foreldrene var med på dette arbeidet. Det ble nevnt av flere at planen er en plan etter Zeroprogrammet³. Dette er en omfattende og detaljert plan på 23 sider, som omfatter avdekking av mobbing, problemløsning når mobbing er avdekket, forebygging og kontinuitet. Det ble sagt at dette er en plan som har ligget ubrukt i mange år, og som skolen har tatt fram igjen nå i høst. En av lærerne sa at den har vært tatt fram ved behov, men at behovet ikke har vært stort. Tanken er nå å revidere planen og forenkle den.

Ellers finnes en "stoppregel" som er et hendig fargerikt lite hefte med en enkel oppskrift på en god skoledag. Denne har vært brukt ved Moldjord skole, men har i liten grad vært kjent for elever og lærere ved Trones skole. Stoppregelen ble innført på nytt ved Trones skole høsten 2014 under den landsomfattende aksjonen "Manifest mot mobbing". Alle elevene var samlet i gymsalen for å markere innføringen.

Regjeringen sendte i begynnelsen av 2011 ut en invitasjon til kommunene i Norge om å skrive under på Manifest mot mobbing (2011-2014). Representanter for regjeringen, KS, Utdanningsforbundet og Foreldreutvalget for grunnskolen skrev under på dokumentene som følger med manifestet. Dette er det fjerde manifestet på området siden 2002. Per august 2014 var det 379 kommuner i Norge som hadde skrevet under. Beiarn kommune sto på lista over de kommunene som ikke hadde skrevet under manifestet på nevnte tidspunkt. Det opplyses at kommunen skrev under i september 2014.

Helsesøster har fast møtetid på skolen noen timer annen hver mandag. Det er et tilbud om "åpen dør" for enkeltelever, og helsesøster ivaretar ellers oppgaver som vaksinerings og undervisning i grupper. Hun har også samtaler med lærere og benyttes av skolen i forhold til enkeltelever/enkeltepisoder. Helsesøster har relativt nylig deltatt i tematime med ungdomskoleforeldrene der mobbing og utestenging ble tatt opp. Det er ikke jevnlig faste kontaktmøter med skolen.

Ved Trones skole er det et stort og variert trivselstilbud for elevene. Det arrangeres idrettsdager, skidager, fotballturneringer, klisterhjerne (quiz), deltakelse på Tine-stafett, overnatting på skolen for enkelte klassetrinn, og ulike engangsarrangementer som markering av grunnlovsjubileet, vannstafett i forbindelse med TV-aksjonen samt ekskursjoner som en del av undervisningsoppleggene. Elevrådet har også arrangert en egen

³ Zero er et mobbeprogram som er utarbeidet av Senter for adferdsforskning (nå Læringsmiljøsentret) ved universitetet i Stavanger. Programmet har en null-visjon i forhold til mobbing og er tatt i bruk av om lag 370 skoler i perioden fra 2003 og fram til nå.

trivselsdag forrige skoleår der elevene ved skolen ble inndelt i grupper på tvers av alder, og så ble det gjennomført konkurranser. Skolen har trukket inn First Lego League (FLL) som en del av læreplan for teknologiundervisning og andre læreplanmål som en tenker det kommer inn under. Dette har vært i gang i mange år. Skoletid brukes til å komme i gang, og så videreføres det på ettermiddagstid av foreldre og lærere på mellom- og ungdomstrinnet. Grupper fra skolen er med i konkurranser utenfor Beiarn hvert år og har vært med i den europeiske finalen for FLL. Det gis også et Newton-tilbud i Gråttådalen. Elevrådsrepresentantene opplyser at elever har framført et skuespill om mobbing nå i høst.

Leder for FAU gir uttrykk for at noe av det viktigste arbeidet foreldrene ved skolen gjør, er å finne på aktiviteter som kan gjøres trinnmessig, og som skaper aktivitet og trivsel for elevene. FAU har arrangert åpen skole en gang pr. mnd. der elevene får være i skolemiljøet uten å ha skole. FAU-leder gir uttrykk for at det er få tilbud i Beiarn og store avstander, noe som gjør at elevene lett blir sittende hjemme i fritiden. Det er viktig med de aktivitetene som skjer i skolesammenheng for å få samlet elevene og gi dem positive fritidstilbud. Hun gir uttrykk for at det er høy grad av deltakelse fra elevene, men at interessen dabber av med alderen. En av foreldrene som ble intervjuet, ga uttrykk for at det mangler aktiviteter for de store jentene som ikke er sportsinteressert eller opptatt av tekniske ting.

Som et ledd i forebygging ble det gjennomført en nettbasert elevundersøkelse i 2013. Elever fra 7. og 10. trinn var tatt ut fra sentralt hold. Undersøkelsen viser i stor grad positive resultater for skolen. I intervjuene gis det uttrykk for at denne undersøkelsen ikke gir den fulle sannheten, fordi det ikke kommer fram tall i undersøkelsen når det er få som har valgt et svaralternativ. Dette på grunn av at ingen enkeltelev skal kunne gjenkjennes. Lærerne gir uttrykk for at resultatene av undersøkelsen ble diskutert i etterkant, men at det ikke ble trukket noen endelig konklusjon og fulgt opp slik det kunne vært ønskelig. Det blir opplyst at elevundersøkelsen gjennomføres hvert skoleår. Skolen har ikke gjennomført egne trivselsundersøkelser utover dette.

Skolen har inspeksjonsordning i skolegården i friminuttene. Det er ofte en lærer av gangen som har inspeksjon, noen ganger har det vært to stykker samtidig. Lærerne gir uttrykk for at skolen har et stort uteområde, og at elevene spres mer utover området på vinteren. Det er passiv inspeksjon, med andre ord å passe på elevene, ikke involvering i aktivitetene. Småskolelæreren sier at det er aktive barn, de faller og slår seg og gråter, så det er viktig å være til stede.

Mange elever tar buss til og fra skolen. Skolen har inspeksjonsordning for å ta imot elevene ved bussene om morgenen og til å følge dem til bussene ved endt skoledag.

5.1.3 VURDERING

Beiarn kommune har ikke gitt kommunale forskrifter om ordensreglement i skolen i tråd med lovens krav. Ved Trones skole har en imidlertid et ordensreglement som etter revisors vurdering virker godt innarbeidet i skolehverdagen og i forhold til foreldrene. Ordensreglementet tilfredsstillende så vidt vi kan vurdere, de kravene som stilles i lovens § 2-9.

Opplæringsloven fordrer at skolen skal drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Dersom en skal kunne drive et kontinuerlig og systematisk arbeid, bør det være en samlet plan for dette arbeidet. Skolens dokumentasjon på arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø gir inntrykk av å være fragmentert og finnes ikke i samlet form. Dette tilfredsstillende ikke kravene i loven. Å gjennomføre et kontinuerlig og systematisk arbeid er atskillig mer enn å håndtere enkelttilfeller, jfr. neste problemstilling. Det planmessige, kontinuerlige og systematiske arbeidet må ligge i bunnen for avdekking og håndtering av enkelttilfeller. Arbeidet kan tenkes forsterket med kompetanse utenfra, ved at for eksempel helsesøster får delta på jevnlig kontaktmøter som rektor innkaller til, og der skolemiljøspørsmål diskuteres på et generelt grunnlag.

Jevnlige elevundersøkelser og/eller egne trivselsundersøkelser bør gjennomføres. Det bør konkluderes i etterkant, og uønskede resultater må følges opp på en systematisk måte. Ordensreglementet og handlingsplan mot mobbing har vært uendret i mange år, og bør kanskje tas opp til revisjon.

Det har gått lang tid fra invitasjonen om å skrive under på "Manifest mot mobbing" kom, og til det nylig ble underskrevet.

Ellers stilles det i lovens veileder krav om at skolemiljøet ikke bare skal hindre plager og dårlig læring, men bidra positivt til elevenes helse, trivsel og læring. Det er revisors inntrykk at skolen har og legger til rette for et stort utvalg aktiviteter både i og utenfor skoletiden, og at mye av dette bidrar til helse, trivsel og læring. Tiltak som "gylden tid" og også prikkbelastningssystemet i ungdomsskolen, er bidrag for å frambringe ro og orden, og dermed skape et miljø som kan fremme læring og konsentrasjon om det faglige i timene.

Så langt revisor kan vurdere, har skolen en forsvarlig inspeksjonsordning i friminuttene og på skoleveien fram til buss, som tilfredsstillende lovens krav til trygghet i forhold til risikoen for at skade eller ulykke kan skje. I disse situasjonene omfattes langt på vei både fysisk og psykisk trygghet.

5.2 Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

Det individuelt rettede arbeidet i skolen er omhandlet i opplæringsloven § 9a-3, 2. ledd:

"dersom noen som er tilsatt ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe direkte inn".

Av opplæringslovens veileder framgår det at elever som opplever å bli utsatt for mobbing, vold, rasisme eller ulike former for diskriminering, skal kunne stole på at skolen tar problemene deres på alvor. Skolen skal, eventuelt i samarbeid med andre myndigheter, iverksette nødvendige tiltak for å stanse slik adferd. Veilederen inneholder definisjoner av hva som ligger i begrepene mobbing, diskriminering og rasisme.

I § 9a-3, 3. ledd står det:

"Dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende adferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, vil det likevel kunne klages etter retningslinjene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak".

Av veilederen framgår det at dersom skolen ikke har tilstrekkelig fagkunnskaper til å vurdere forholdene, må det bringes inn slik fagkunnskap. Her kan kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PP-tjenesten) brukes som sakkyndig.

5.2.2 FAKTA

Lærerne ga som nevnt under forrige problemstilling uttrykk for at plan mot mobbing har vært lite brukt i skolen i de senere år. Det gis uttrykk for at psykososiale problemer som avdekkes, søkes løst på et så lavt nivå i organisasjonen som mulig. Det er egne team i småskolen, på mellomtrinnet og i ungdomsskolen, og lærerne gir uttrykk for at dersom de ikke klarer å løse problemene selv der og da, blir det tatt opp og diskutert i teamet. Den ene læreren sa at det hadde hendt at de hadde gått til rektor. Assistenten som ble intervjuet og som jobber i småskolen, ga uttrykk for at hun tar det opp i småskoleteamet, og får god hjelp der. Helsesøster sa at hun oftest tar kontakt med kontaktlærer dersom det er noe. Lærerne ga uttrykk for at de føler seg trygge i forhold til håndtering av mobbesituasjoner.

I forhold til det å varsle ledelsen ble det gitt uttrykk for at det har vært forholdsvis ustabil i ledelsen ved skolen de siste 4-5 årene. Nåværende rektor har måttet ivareta flere stillinger i

sine to første år som rektor, og har ikke hatt mulighet til å fokusere fullt ut på ledelse av Trones skole. Stabiliteten i lærerkollegiet har motvirket negative effekter.

Lærere og assistent gir uttrykk for at det oftest ikke er mobbing som er problemet, men heller at noen elever blir gående litt for seg selv. De har ingen å være sammen med. Det har derfor vært arbeidet aktivt for å sørge for at alle har noen å være sammen med. Noen av elevene er observante i forhold til dette, og melder fra til lærer når noen blir utenfor. Enkelte ga uttrykk for at de ansatte på skolen noen ganger ser slike ting bedre enn foreldrene. Fra alle de ansatte ved skolen som ble intervjuet, ble det gitt uttrykk for at elevene til en viss grad utviser omsorg for hverandre, de store gjerne for dem som er mindre. Elevrådets trivselsarrangement er et eksempel på dette (jfr. side 11). Det synes å være en generell oppfatning at på en så liten skole, skal det godt gjøres at alle elevene finner noen de går godt sammen med.

I småskolen har hver elev en kontaktbok der det skrives beskjeder til og fra foreldrene. Der skrives det hver dag i forhold til lekser, og foreldrene signerer på at de har sett det. Når elevene skal ut i friminuttene, kan lærer spørre hvem de skal være sammen med, og så spørres det om alle har hatt noen å være sammen med når de kommer inn igjen. I ungdomsskolen lager lærerne av og til sosiogram der de kartlegger relasjoner i klassen – dette til bruk når arbeidsgrupper i klassen skal settes sammen.

I flere av intervjuene ble det gitt uttrykk for at ved problemer, var det kort vei i alle retninger mellom foreldre, skole og helsesøster. De sa; ”det er lett å ta kontakt når det er noe”. Ingen av dem som ble intervjuet, hadde vært med på å diskutere hva som må regnes som krenkende adferd. De to intervjuede lærerne vet ikke om alle ansatte har den samme oppfatningen av hva som må regnes som krenkende, og de vet heller ikke om de griper det an på samme måte. Det sies at de diskuterer seg i mellom når det oppstår problemer de ikke klarer å løse på egen hånd der og da. Helsesøster kan eventuelt kontaktes. De gir inntrykk av å være trygge voksne i slike situasjoner.

Ingen av de intervjuede, verken ansatte eller foreldrerepresentanter, hadde opplevd at en elev selv eller foreldrene, kom og ba om tiltak i skolemiljøet fordi de følte seg plaget. En av lærerne mente at det i et tilfelle han kunne huske, hadde blitt fattet et enkeltvedtak i en slik sak. Den andre læreren kunne ikke huske noe slikt, og rektor har inntil ganske nylig ikke vært klar over at det kan fattes enkeltvedtak i forhold til psykososiale problemstillinger.

5.2.3 VURDERING

For å kunne ta stilling til alvorlighetsgrad og vurdere om ledelsen bør varsles, er det nødvendig at skolen har diskutert gjennom begrepet krenkende adferd og kommet fram til en omforent forståelse av det. Veileder til opplæringsloven deler begrepet i tre deler:

- mobbing
- diskriminering

- rasisme

Veilederen har definisjoner for hver av dem. En omforent forståelse i skriftlig form må til for at de ansatte skal vurdere noenlunde likt. En bør samtidig sikre god kommunikasjon slik at det som er skriftliggjort, faktisk oppfattes likt. Dette har skolen ikke fulgt opp i tråd med lovens veileder. Det er en alvorlig brist i skolens arbeid mot mobbing at forståelsen av hva som er krenkende adferd, ikke jevnlig er på dagsordenen.

Revisors inntrykk er at det de siste årene ikke har vært kultur for at enkelttilfeller har blitt tatt opp med ledelsen ved skolen. Revisor kan ikke vurdere alvorlighetsgrad i tilfeller av krenkende adferd som kan ha oppstått ved skolen. Dermed kan vi heller ikke si at der har vært tilfeller som burde vært varslet til skolens ledelse. Vi kan heller ikke si om skolen har unnlatt å fatte lovpålagte enkeltvedtak. Rektor bør imidlertid orientere alle ansatte om varslingsplikten, jfr. lovens § 9a-3, 2. ledd. Det er også viktig å være klar over lovens § 9a-3, 3. ledd der skolen plikter å fatte enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Skolen plikter også eventuelt å orientere foreldre som ber om tiltak, om at de har krav på vedtak etter forvaltningsloven, dersom de ikke er klar over det.

Under problemstilling 1) fant vi at skolen ikke har en samlet plan for forebyggende arbeid i forhold til elevenes psykososiale miljø. Mangelen på formalisering kommer også tydelig fram i forhold til det individuelt rettede arbeidet på området.

Revisors generelle vurdering er at rektor ved Trones skole har hatt alt for mange arbeidsoppgaver i kommunen. Det er rådmannens ansvar å sørge for at oppvekstsektoren i kommunen er tilstrekkelig bemannet i ledelsen slik at skolens rektor får anledning til å fokusere på rektors oppgaver, jfr. kommuneloven § 23 om administrasjonssjefens ansvar. I følge kommentarene til kommuneloven (Bernt/Overå, Kommuneforlaget 2011) ligger det i dette blant annet å sørge for at tjenestemannsapparatet til enhver tid fungerer på en hensiktsmessig måte. For ordens skyld nevnes at det er gitt anledning i lovverket til at to skoler kan ha samme rektor, jfr. opplæringsloven § 9.1. Det er derfor ikke i strid med loven at det er en og samme rektor for Trones og Moldjord skoler.

Det er for øvrig revisors inntrykk at de intervjuede lærerne og assistenten synes trygge i sine roller og har lang erfaring i å håndtere barn og ungdom. Det er få elever ved skolen og små grupper, Trones skole synes å være et sted der den enkelte elev blir sett.

5.3 Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?

5.3.1 REVISJONSKRITERIER

Opplæringsloven §§§§ 11-1, 11-1a, 11-2 og 11-4 har regler for henholdsvis SU, skolemiljøutvalg, elevråd og foreldreråd/FAU. Det er disse rådene/utvalgene som først og fremst deltar i miljøarbeidet ved skolen. Skolen skal etter regelverket ha et SU, skolemiljøutvalg, elevråd og foreldreråd/FAU. SU kan selv velge å fungere som skolemiljøutvalg, jfr. § 11-1a, 2. ledd.

Brukermedvirkning er regulert i opplæringsloven 9a-5 som handler om elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet:

”Elevene skal engasjeres i planlegging og gjennomføring av det systematiske arbeidet for helse, miljø og trygghet ved skolen. Skolen skal legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturlig for de enkelte årstrinnene.

Videre heter det i opplæringsloven § 9a-6 om informasjonsplikt og uttalerett:

SU, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og dessuten elevrådet og foreldrerådet skal holdes løpende underrettet om alle forhold - deriblant hendelser, planer og vedtak – som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Rådene og utvalgene har på forespørsel rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og trygghetsarbeidet ved skolen (skoleutvalg er kun i videregående skole).

Råd og utvalg nevnt i 1. ledd, skal så tidlig som mulig tas med i planlegging og gjennomføring av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over forhold ved skolemiljøet som kan ha negativ virkning for elevenes helse, skal elevene og de foresatte snarest mulig varsles om det”.

5.3.2 FAKTA

Revisor har forstått det slik at det tidligere har vært to SU i Beiarn kommune, et for Trones skole og et for Moldjord skole. Protokoll fra SU-møte høsten 2013 viser at det da ble vedtatt å ha et felles SU for skolene. Det ble valgt medlemmer til et felles SU med representanter fra begge skolene. Kommunen har to representanter, ansatte ved skolene har tre, foreldrene to, og så er det en elev fra hver skole. Kommunens politisk valgte representant ga uttrykk for at han var litt usikker på hvordan dette nå er sammensatt, og sa at det har vært et utvalg som ikke har vært så mye i bruk. En av lærerne som tidligere har sittet i SU, ga uttrykk for at SU ikke har vært det som det bør være de siste årene, og at bindeleddet til elevene i elevrådet er borte.

I ettertid har rektor vært i kontakt med Fylkesmannen om dette og fått til svar at det bør være to SU, fordi det er to forskjellige skoler.

Gjennom intervjuene kom det fram at SU stort sett har hatt bare et møte per år de fem siste årene. Innholdet i disse møtene har i stor grad vært budsjettsaker, nedskjæringer, flytting av skoledager og lignende "ufarlige" ting. Det er rektor som har ansvaret for å kalle inn til møter og sette opp sakliste. Rektor sier at på grunn av arbeidssituasjonen, har han ikke hatt tid til å kjøre møter. Politikerer som ble intervjuet, har sittet i SU i sju år nå i høst. Han sa han er den eneste som har vært politisk valgt i denne perioden. Han sa at psykososialt skolemiljø ikke har vært tema i SU-møtene, han kan ikke huske at de har hatt noen saker på det. Han kjenner ikke til om skolen har et skolemiljøutvalg.

Rektor ble spurt om skolen har et skolemiljøutvalg, og svarte da at FAU fungerer som skolemiljøutvalg. En av lærerne mente at det en gang tidligere hadde blitt valgt tilleggsrepresentanter for elever og foreldre som skulle sitte i SU ved behov for skolemiljøutvalg, men at de aldri kom så langt at det trådte i kraft.

Det er et eget FAU på Trones skole. Nåværende leder for FAU sa at det ikke hadde vært saker fra skolens ledelse i FAU som har handlet om psykososialt skolemiljø og skolens arbeid på dette området. Derimot har FAU vært på tilbudssiden og aktive i forhold til elevenes trivsel i skolen og i fritida. De har stått for åpen skole og forsøker å finne aktiviteter som passer til de ulike alderstrinnene ved skolen. FAU har møter 2-3 ganger i året. FAU-leder gir uttrykk for at det de får vite om skolemiljøet fra ledelsen ved skolen, gjerne kommer i foreldremøtene.

Foreldrerådet ved skolen (alle foreldrene) møtes et par ganger i året og får da informasjon fra skolen om ulike forhold. Her har plan mot mobbing vært omtalt denne høsten.

Elevrådet ved skolen synes å være relativt aktivt. Elevrådet består av en elev fra hvert klassetrinn (1-10) med vara. Det kan være egne møter for ungdomsskolen eller for de som er yngre, alt etter hvilke saker det gjelder. Som tidligere nevnt arrangerte de trivselsdag forrige skoleår med stor grad av inkludering for alle elevene med aldersblandede grupper. De har arrangert fotball og volleyballturnering der vinnerne fikk spille mot lærerne. Elevene har fått ønske seg hva slags aktivitetsutstyr som skulle kjøpes inn, og har ansvar for utlån av dette i friminuttene. Forrige skoleår var representanter fra elevrådet i kommunestyret og orienterte om ungdom og skoleforhold. Revisor fant det vanskelig å spørre dem om de blir tatt med i skolens planarbeid.

De to intervjuede representantene forteller at de har hatt mange møter i høst fordi de planla og øvde på et skuespill om mobbing, som de også framførte for de andre elevene. Flere av møtene har de tatt initiativ til selv fordi elevrådskontakten har hatt ansvaret for Newton i Gråtådalen i seks uker, og ikke vært til stede på skolen. Rektor har innkalt til to elevrådsmøter i denne perioden. Representantene ga uttrykk for at de kunne ha tenkt seg en møteplan for rådets arbeid.

5.3.3 VURDERING

Når det er to skoler slik som i Beiarn, skal det også være to SU, jfr. opplæringsloven § 11-1, 1. ledd. Det kan være forskjellige saker og forskjellige oppfatninger ved de to skolene. Her har skolene i Beiarn innført en praksis som ikke er i tråd med loven. Ifølge rektor vil dette bli tatt opp i løpet av høsten og nye valg bli foretatt.

Ved hver skole skal det også være et skolemiljøutvalg, jfr. lovens § 11-1a. Dersom skolen ikke har et eget skolemiljøutvalg, kan SU være skolemiljøutvalg, jfr. lovens § 11-1a, 2. ledd. Når SU skal fungere som skolemiljøutvalg, må det velges inn et par foreldre- og elevrepresentanter i tillegg fordi disse skal ha flertall i skolemiljøutvalget. SU har i utgangspunktet en stemmes overvekt av ansatte og kommunerepresentanter. Det er ikke i tråd med loven at FAU skal fungere som skolemiljøutvalg.

Revisors inntrykk er at SU og FAU ikke har vært forelagt saker som har med skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø å gjøre de senere år. Dette følger naturlig av at skolen ikke har arbeidet kontinuerlig og systematisk med dette feltet på lenge. Det mangler en samordnet plan for arbeidet på dette feltet. FAU synes imidlertid å ha arbeidet godt i forhold til trivselstiltak for elevene. De samme gjelder for elevrådet. De har vært opptatt av trivsel, og vært aktive i forhold til det. I så måte har både FAU og elevene fått anledning til både å planlegge og gjennomføre tiltak som har en positiv effekt i forhold til elevenes trivsel i skolen. De har også fått skolens bifall til tiltakene.

Brukermedvirkningen ved skolen har i stor grad bestått av initiativ fra elever og foreldre og i liten grad av medvirkning i overordnede planprosesser og skolens systematiske arbeid på området, initiert av skolens ledelse. For elevrådets arbeid bør elevrådskontakt være på plass hele tiden.

6. KONKLUSJON OG ANBEFALING

Problemstilling 1)

Har skolen et godt forebyggende arbeid?

Skolen har et godt innarbeidet ordensreglement og også et omfattende plandokument om mobbing. Mobbep planen har vært lite i aktiv bruk de siste årene, men er nå tatt fram igjen.

Skolens forebyggende arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø er ikke kontinuerlig og systematisk slik opplæringsloven krever. Skolens dokumentasjon på området er fragmentert, og det er ingen samlet plan for hvordan skolen skal jobbe med elevenes psykososiale skolemiljø. Lovens formelle krav til et godt forebyggende arbeid er ikke oppfylt. Trones skole har svært mange trivselsfremmende tiltak som foreldre, elever og skolen i

fellesskap planlegger og gjennomfører. Dette må sies å være et godt forebyggende arbeid i skolemiljøet.

Problemstilling 2)

Har skolen et godt individuelt rettet arbeid?

De ansatte ved skolen har ikke diskutert gjennom hva som må anses for å være krenkende adferd og kommet fram til en felles konklusjon. Dermed mangler en grunnleggende forutsetning for det individuelt rettede arbeidet. Dette er ikke i tråd med lovens veileder.

Lærerne forholder seg til enkelttilfellene etter hvert som de oppstår. Enkelttilfeller håndteres på lavest mulig nivå, eventuelt ved at problemet diskuteres i team, noen ganger trekkes helsesøster inn. Det synes å være relativt sjelden at ledelsen ved skolen varsles. Mulighet og plikt til å fatte enkeltvedtak er lite kjent. Det individuelt rettede arbeidet er ikke formalisert slik loven krever. Det mangler ledelse og generelle retningslinjer som skal sikre at det arbeides godt på dette området.

Problemstilling 3)

Har skolen god ivaretagelse av brukermedvirkning?

Trones skole har i den siste tiden bare delvis hatt på plass de utvalgene som kreves i opplæringsloven, og som er en forutsetning for at brukermedvirkningen skal kunne fungere. SU har hatt få møter. Siden det ikke har vært arbeidet kontinuerlig og systematisk med elevenes psykososiale skolemiljø ved skolen de siste årene, har det sannsynligvis heller ikke vært så mye å orientere om og ta opp til diskusjon i de ulike utvalgene. Ut fra lovens forutsetninger har det ikke vært god ivaretagelse av brukermedvirkning ved skolen.

Elevrådet, FAU og foreldrerådet bidrar til god brukermedvirkning ved å planlegge og gjennomføre en rekke trivselstiltak i og utenfor skoletid.

Anbefalinger:

- 1) Skolen bør lage en samlet plan for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø.
- 2) Det bør diskuteres hva som må anses for å være krenkende adferd slik at de ansatte ved skolen har en omforent oppfatning av dette.
- 3) Det bør vurderes om ledelsen ved skolen varsles i tilstrekkelig grad ved enkelttilfeller
- 4) Rektor bør sørge for at alle utvalg som kreves i opplæringsloven er på plass og at utvalgene har jevnlig møter.
- 5) Medbestemmelsesutvalgene bør holdes løpende orientert om alle forhold som gjelder skolemiljøet og delta i planleggingen av skolens arbeid på dette området.

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

Slik vi ser det, endrer ikke rådmannens kommentar på rapportens vurderinger og konklusjon vedrørende elevenes psykososiale skolemiljø.

Våre vurderinger er gjort i forhold til regelverket i opplæringsloven. Det understrekes at kapittel 9a i loven setter rammene for hvordan skolen bør innrette sitt arbeid på dette området. Loven legger opp til at skolen bør ha et system som sikrer at elevenes trivsel blir ivaretatt over tid.

Når det gjelder å undersøke elevenes faktiske trivsel, finnes det som nevnt i rapporten nasjonale elevundersøkelser som skolen har deltatt i. I tillegg til at det på nasjonalt nivå er årlige elevundersøkelser for elevene, finnes det også en foreldreundersøkelse som er frivillig for foreldrene å delta i. Å finne ut om elevene faktisk trives i skolemiljøet, er noe som skolen med fordel kan gjøre selv gjennom arbeid med elevundersøkelsen og gjennom interne trivselsundersøkelser.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

FORVALTNINGSREVISJON - ELEVENES PSYKOSOSIALE SKOLEMILJØ

Rådmannen har gjennomgått forvaltningsrevisjonsrapporten om elevenes psykososiale skolemiljø.

Innledningsvis konstateres at tre følgende spørsmålsstillinger er reist, belyst og vurdert;

- om skolene har et godt forebyggende arbeid
- om skolene har et godt individuelt rettet arbeid
- om skolene har god ivaretagelse av brukermedvirkning

Som rådmann hadde det også vært interessant å få belyst og vurdert om elevene faktisk opplever å ha et godt psykososialt skolemiljø. Altså at et statistisk signifikant utvalg hadde fått uttale seg og rapporten utarbeidet ut fra dette. På den måten ville rapporten blitt mindre orientert om systemene enn om det faktiske psykososiale miljøet for elevene. Rådmannen er imidlertid inneforstått med at gode systemer over tid er avgjørende for å sikre et miljø som faktisk er og oppleves som godt.

Rådmannen finner den foreliggende rapporten interessant og vil gi følgende kommentar til anbefalingene:

- Rapporten med anbefalinger vil bli gjennomgått i skoleledelsen, i kollegiet og i skolens styrende organer.
- Rådmannen er tilfreds med at det ikke er funnet store og alvorlige feil. Jeg føler meg trygg på at skolens personale og ledelse reelt er opptatte av elevenes psykososiale forhold og finner dette avgjørende for et godt samlet læringsmiljø.
- Skolene har flere planverk og er ikke store i størrelse. Jeg vil med dette anbefale skolene å innarbeide det psykososiale miljøet i neste rullering av eksisterende planverk heller enn å lage en egen samlet plan for bare det psykososiale miljøet.
- Viktigere enn en plan er dog viljen og evnen ansatte viser mht til å observere hvordan enkeltelever faktisk ser ut til å ha det i skolehverdagen, til å bry seg om den enkelte, stille åpne spørsmål, hjelpe direkte til med små men viktige saker for enkeltelevne og kople på nødvendige deler av det øvrige hjelpeapparatet der det vurderes nødvendig.
- Etter at arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen startet opp har skolene og barnehagen satt mobbing på dagsorden. I den forbindelse har også kommunestyret hatt elevbesøk og har underskrevet på manifest mot mobbing. I tillegg nevnes at

kommunen har deltatt i Helse- og miljøtilsyn Salten IKS sitt prosjekt der nettopp psykososiale forhold settes under lupen og bedre i system. HMTS sitt arbeid på området er forlenget, så dette felte vil det bli arbeidet videre med i nær fremtid.

- Hva angår manglende formalisering av skoleutvalgenes innsats og mandat tas det alvorlig fra rådmannens side. Vi er kjent med at det på dette området har vært mangler og rutinesvikt. Skoleledelsen er oppmerksomme på dette og har allerede satt dette på dagsorden og har hatt de første møtene. Rutinene rundt saksbehandling, innkalling og protokoll og ikke minst utvalgenes ansvar og mandat, vurderes det nødvendig å arbeide mer med. Dette vil rådmannen ta initiativ til uavhengig av videre behandling av denne saken.
- Rådmannen kjenner seg også igjen i de vurderingene som er gjort mht. fragmentert dokumentasjon. Særlig de to siste årene har skolen manglet ressurser til administrasjon og ledelse. Dokumentasjonsmangelen har sammenheng med administrativ kapasitet, men også systeminnlæring og konkret bruk av kommunens saksbehandlersystem vil det bli arbeidet videre med. Til orientering er skolen tilført merkantile ressurser og det er gitt opplæring i saksbehandlersystemet ESA til skoleledelsen. Rapportens anmerkninger på området er imidlertid på sin plass.

Med vennlig hilsen
Beiarn kommune

Ole Petter Nybakk
Rådmann
(sign.)