

FORVALTNINGSREVISJON
Vold og trusler i skolen
PROSJEKTPLAN



Verdal kommune

September 2018

Prosjekt id: FR1046

1 SAMMENDRAG PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ul style="list-style-type: none">• Arbeides det aktiv og systematisk for å avdekke og håndtere vold og trusler mot ansatte i grunnskolene i Verdal kommune? <p>Eller</p> <ul style="list-style-type: none">• Arbeides det aktivt og systematisk for å avdekke og håndtere mobbing mellom elever i grunnskolene i Verdal kommune?
Kilder til kriterier	Arbeidsmiljøloven Opplæringsloven Forskrift om utførelse av arbeid Internkontrollforskriften
Metode	<p>Metodene vi ser for oss å benytte i dette prosjektet er intervju, dokumentgjennomgang, evt også spørreundersøkelse og mappegjennomganger.</p> <p>Relevante personer i forbindelse med intervju vil kunne være:</p> <ul style="list-style-type: none">• Rådmannen• Oppvekstsjef• Rektorer• Lærere• Representanter for elevene• HMS-ansvarlig• Vernombud• Tillitsvalgte• Evt andre <p>Det presiseres at revisor underveis vil vurdere behovet for hvem det vil være nødvendig å intervju, dette avhengig av hvilke svar man får og hvor godt disse belyser problemstillingene.</p>

Tidsplan	<p>Følgende timeressurs, oppstart og planlagt levering er lagt til grunn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Timeressurs 300 timer • Oppstart oktober 2018 • Levering 2 kvartal 2019
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Johannes O. Nestvold, epost: johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Merete M. Montero, epost: Merete.Montero@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marit Ingunn Holmvik, epost: marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no • Arve Gausen, epost: arve.gausen@revisjonmidtnorge.no <p>Eventuelt ekstern bistand</p> <p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklærings skjema.</p>
Kontaktperson Verdal kommune	Rådmann Jostein Grimstad eller den som rådmannen delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 BESTILLING

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte den 26.06.2018, sak 33/18 en forvaltningsrevisjon innen temaet «*vold og trusler i skolen*». Bestillingen kommer opp som følge av en orientering i kontrollutvalget samme dag, vedrørende avvik for vold og trusler, fremlagt av HMS-rådgiver i Verdal kommune.

Kommunestyret har den 29.08.16, i sak 066/16 vedtatt følgende prioritet av forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019.

- 1) Pleie og omsorg
- 2) Planlegging av kommunal eiendom, veier og anlegg
- 3) Oppvekst

Kommunestyret har i samme vedtak bestemt at kontrollutvalget gis myndighet til å gjøre endringer i planperioden. Dette tilsier at kontrollutvalget gis anledning til å foreta en bestilling av prosjekter innen *oppvekstområde*, før de øvrige prioriteringene er revidert.

Ut fra drøftinger tilknyttet bestillingen, forstår revisor utvalget slik at man ønsker å vite hvordan kommunen arbeider for å motvirke, forhindre og håndtere vold og trusler i skolen. Herunder hvordan kvalitet og rapportsystemet benyttes i skolen og hvordan oppvekstenheten samarbeider om oppvekstmiljøet.

2.2 BAKGRUNNSINFORMASJON

2.2.1 Vold og trusler på arbeidsplassen

Arbeidstilsynet har lagt til grunn følgende definisjoner av vold og trusler¹:

- **Vold og trusler** er hendelser hvor arbeidstakere blir fysisk eller verbalt angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære.
- **Trusler** er verbale angrep eller handlinger som tar sikte på å skade eller skremme en person.
- **Vold** er enhver handling som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på person. Det kan også defineres som vold når arbeidstakere opplever utagerende handlinger hvor det utøves stort skadeverk på inventar og utstyr.

Forekomsten av vold og trusler i det norske arbeidslivet har ifølge levekårsundersøkelser variert mellom fire og seks prosent i perioden fra 1989 til 2006, men økte til 7,5 prosent i 2013². For 2018 viser undersøkelsen at totalt 6,6 prosent av arbeidstakerne, det vil si at om lag 170 000 personer rapporterte å ha blitt utsatt for vold og trusler det siste året. I en undersøkelse fra 2017 foretatt av «*Respons analyse*» på vegne av utdanningsforbundet ble det vist til at om lag halvparten av lærerne i barneskolen hadde opplevd vold fra elever en eller flere ganger i løpet av de siste fem årene³.

Flere studier har også vist til at vold og trusler om vold er en risikofaktor for sykefravær. I en studie foretatt av helse og sosialarbeidere i Norge ble det anslått at et sykefraværnivå på 21 dager eller mer kan reduseres med inntil 13 prosent ved å arbeide forebyggende mot vold og trusler om vold på arbeidsplassen. Yrkesgrupper innen barnehage og skole er blant de som rapporterer å bli mest utsatt for vold og trusler på jobb⁴.

¹ [Vold og trusler i forbindelse med arbeidet – forebygging, håndtering og oppfølging. Arbeidstilsynet, 2017. s 5.](#)

² [Vold og trusler i forbindelse med arbeidet – forebygging, håndtering og oppfølging. Arbeidstilsynet, 2017. s 7.](#)

³ Utdanningsforbundet, [url: https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2017/larere-i-barneskolen-mest-utsatt-for-vold/](https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2017/larere-i-barneskolen-mest-utsatt-for-vold/)

⁴ [Faktabok om arbeidsmiljø og helse \(2018\). STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3.](#)
Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt. s 77.

2.2.2. Elevenes psykososiale miljø

Elevenes skolemiljø har vært og er et aktuelt tema i samfunnsdebatten. I 2013 nedsatte regjeringen Stoltenberg et utvalg som skulle vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. I utvalgets rapport (NOU 2015:2) ble det identifisert flere svakheter i virkemiddelbruken for et trygt og godt skolemiljø:

1. *Rettsikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt*
2. *Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*
3. *Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet*
4. *Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull*
5. *Organisering – ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig*

I utredningen ble det foreslått flere endringer i opplæringsloven. Lovendringsforslaget har vært ute på høring hos kommuner, fylkeskommuner og andre berørte aktører. Med virkning fra 1.8.17 er det gjort en rekke endringer i opplæringslovens kapittel 9A med sikte på at skolene og skoleeier skal få tydeligere, enklere og mer effektive føringer for sitt arbeid med skolemiljøet. Den grunnleggende elevrettigheten, altså retten til et trygt og godt skolemiljø, er uendret. Tilsvarende er også kravet til systematisk arbeid videreført, og rektorenes ansvar er tydeliggjort. Nulltoleranse overfor krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering er presisert. Videre framhever loven et årvåkenhetsansvar for alle som arbeider i skolen, altså en plikt til å følge med på at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Fram til 1.8.17 var skolene forpliktet til å fatte enkeltvedtak i saker hvor elever ikke fikk oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø. Kravet til å fatte enkeltvedtak er etter lovendringen erstattet med en aktivitetsplikt for skolen. Denne aktivitetsplikten innbefatter å utarbeide en skriftlig tiltaksplan. Denne planen skal beskrive; a) hvilke problem tiltakene skal løse, b) hvilke tiltak skolen har planlagt, c) når tiltakene skal gjennomføres, d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og e) når tiltakene skal evalueres. Det presiseres at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Dokumentasjonen skal håndteres i tråd med personopplysningsloven. Videre gir loven adgang for elever/foreldre å melde saken direkte til fylkesmannen etter at den er tatt opp med rektor. Om det er mer enn en uke siden det er meldt til rektor, og om det ikke foreligger

særlige forhold, så skal Fylkesmannen ta stilling til saken. Fylkesmannen er også gitt adgang til å ilegge skoleeier tvangsmulkt om aktivitetsplikten ikke blir overholdt.

Alle elever har ifølge opplæringsloven rett til et godt og inkluderende læringsmiljø. Med "læringsmiljø" menes de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Det psykososiale miljøet skal virke positivt på elevenes helse, trivsel og læring, trygghet og sosiale tilhørighet. Det er den enkelte elevs subjektive opplevelse av å bli krenket som er utgangspunktet for skolens håndtering av opplæringsloven kapittel 9a ("elevenes arbeidsmiljølov"). Det understrekes at det psykososiale miljøet omfatter mer enn mobbing og at kapittel 9a gjelder for både grunnskolen og videregående opplæring.

Det er en diskusjon om hvordan mobbing skal defineres, men Utdanningsdirektoratets definisjon og tolkning ligger tett opp til Dan Olweus definisjon av begrepet. Olweus definerer mobbing slik: *"En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger og over en viss tid, blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere andre personer"*. Det finnes andre definisjoner på mobbing. De fleste av disse krever at følgende kjennetegn er tilstede:

- Det må være ubalanse i styrkeforholdet mellom de som mobbes og de som mobber. Et mobbeoffer kan imidlertid mobbe andre elever (ca. 17 % av mobbeofrene). Elever som ofte slåss med hverandre blir ikke mobbet dersom det varierer hvem som tar initiativet til slåssingen.
- Mobbingen må foregå over en viss tid. Over hvor lang tid kan diskuteres, men enkeltepisoder kalles vanligvis ikke mobbing, selv om de er aldri så alvorlige.
- Handlingene må være av en viss alvorlighetsgrad. En kan ta utgangspunkt i hva eleven opplever som alvorlig. Det er klart at lett erting, som eleven ikke plages av, ikke er mobbing.

2.3 HVORDAN KOMMUNEN ORGANISERER DE AKTUELLE OPPGAVENE SOM ER TEMA FOR PROSJEKTET

Verdal kommune har 9 grunnskoler, og en privatskole (Helgådalen Montessorri SA). Dette er Garnes oppvekstsenter, Leksdal skole, Ness oppvekstsenter, Stiklestad skole, Verdalsøra barneskole, Verdalsøra ungdomsskole, Vinne skole, Vuku oppvekstsenter, Ørmelen skole. Av skolene er tre organisert som oppvektsentre, en skole er ren ungdomsskole, og de øvrige er barneskoler. Vuku oppvekstsenter er en kombinert barne- og ungdomsskole. Ifølge Grunnskolens informasjonssystem har Verdal kommune 7870 elever og 208 lærere fordelt på 1-10 trinn. Øverste leder for grunnskolen i Verdal er kommunalsjef oppvekst, med virksomhetsleder SFO og oppvekstfaglig rådgiver tilknyttet seg.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 AVGRENSING

Revisor har i telefonsamtale med HMS-rådgiver i Verdal kommune, fredag 24.08, fått bekreftet at avvikene det er rapportert om i kontrollutvalget knyttet seg til vold og trusler generelt. Dette vil si avvik som gjelder vold og trusler fra elev mot lærer, men også elever seg imellom. Bestillingen innbyr dermed til en revisjon opp mot to ulike regelverk, arbeidsmiljølovgivningen og opplæringsloven. Dersom kontrollutvalget ønsker en revisjon av begge problemstillinger vil dette tilsi at man må redusere innholdet under hovedproblemstillingene for hva som vil bli belyst og hvilket datautvalg som blir lagt til grunn. Revisors anbefaling til kontrollutvalget vil derfor være å se på en av problemstillingene som er fremsatt, dette for å komme i dybden på det aktuelle temaet som revideres.

Et prosjekt om **vold og trusler på arbeidsplassen** sett opp mot arbeidsmiljølovgivningen vil derfor avgrense seg til vold og trusler framsatt av elev mot lærere, men ikke ta for seg vold og trusler elever seg imellom. Prosjektet vil være en revisjon av kommunens arbeid på systemnivå.

Et prosjekt om **elevenes psykososiale miljø** vil i utgangspunktet omfatte «*mobbebegrepet*» i vid forstand, men vil om ønskelig kunne sette særskilt fokus på vold og trusler. Prosjektet vil her ikke se på tilfeller av mobbing/vold og trusler mot lærer, men elever seg imellom. Eventuelle tilfeller av

mobbing fra lærer mot elev vil være omfattet. Det vil her kunne være nærliggende å avgrense se til perioden etter endret regelverk trådte i kraft (1.8.17) for å undersøke om systemer er oppdaterte og på plass, samtidig om de benyttes som tiltenkt. Utgangspunktet vil være at prosjektet ikke går særskilt inn på skolens forebyggende arbeid utover de rutiner og prosedyrer som er etablert for ivaretagelse av regelverket.

3.2 PROBLEMSTILLINGER

Revisor har utarbeidet følgende hoved- og delproblemstillinger for prosjektet:

- ***Arbeides det aktiv og systematisk for å avdekke og håndtere vold og trusler mot ansatte i grunnskolene i Verdal kommune?***
 - Er det gjennomført risikovurdering av faren for å bli utsatt for vold og trusler i skolen?
 - Er ansvar og oppgavefordeling innenfor arbeidet med vold og trusler i grunnskolen avklart?
 - Har skolen rutiner og god praksis for rapportering og håndtering av vold og trusler i grunnskolen?
 - Sikrer skolen at ansatte har tilstrekkelig kompetanse om arbeidet med vold og trusler i skolen?

Eller

- ***Arbeides det aktivt og systematisk for å avdekke og håndtere mobbing mellom elever i grunnskolene i Verdal kommune?***
 - Innhentes og bearbeides kunnskap om skolemiljøet på en systematisk måte?
 - Gis det jevnlig informasjon til foresatte og elever om skolens arbeid med skolemiljøet?
 - Sikrer skolen at ansatte har kompetanse om arbeid med psykososialt skolemiljø?
 - Har skolen rutiner og god praksis for håndtering av skolemiljø saker?
 - Sikrer skolen nødvendig og forsvarlig dokumentasjon av skolemiljø saker?

3.3 OVERORDNA KRITERIER (KILDER)

3.3.1 Vold og trusler på arbeidsplassen

Det overordnede regelverket for et etablere et trygt arbeidsmiljø er arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften og forskrift om utførelse av arbeid. Arbeidsmiljøloven oppstiller kravet om at virksomheter skal utføre et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan. Det er også i lovens § 4-3 eksplisitt uttalt at «*Arbeidstaker skal, så langt der er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre*». Internkontrollforskriften utfyller arbeidsmiljøloven ved blant annet å oppstille spesifikke krav til dokumentasjon av HMS-arbeidet. Videre er det i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 23A gitt bestemmelser knyttet til «*arbeid som medfører fare for å bli utsatt for vold og trusler om vold*». Forskriften gir konkrete føringer for hvordan arbeidsgiver skal arbeide med å etablere et trygt og godt arbeidsmiljø for sine arbeidstakere.

3.3.2 Elevenes psykososiale miljø

Overordnet er det opplæringsloven som angir rammen for skolenes og skoleeiers arbeid med det psykososiale miljøet. Det er kapittel 9A som regulerer forholdet mellom elevenes rettigheter og skolens plikter i forhold til skolemiljøet. Loven beskriver blant annet ansattes plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke dersom man får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Den peker videre på krav til systematisk arbeid som sikrer at lovkravene blir oppfylt, jf. § 9A-3, skolenes aktivitetsplikt og krav til håndtering av mulige brudd på elevenes rettigheter, jf. § 9A-4. Videre plikter skolene å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. § 9A-4.

3.4 METODER FOR INNSAMLING AV DATA

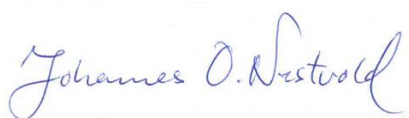
For begge problemstillinger vil det være relevant å innhente dokumentasjon av rutiner og prosedyrer direkte fra kommunen og skolene. For å få kunnskap om kommunens og skolenes praktisering vil det være aktuelt å komme i kontakt, rådmannen, relevante personer innen enhet for oppvekst, rektorteamet og det pedagogisk personale. Et prosjekt om *vold og trusler på arbeidsplassen* vil også måtte omfatte intervju med den eller de som har ansvaret for kommunens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. For å belyse ansattes kunnskap om rutiner og prosedyrer kan dybdeintervju, e-postintervju eller spørreundersøkelse være ulike alternativer for

innsamling av data. Det kan også være relevant for oss å komme i kontakt med representanter for elevene i skolen, verneombud, tillitsvalgte, deltagere i kommunens arbeidsmiljøutvalg. I et prosjekt om elevers psykososiale miljø vil elevundersøkelsen kunne gi informasjon om det psykososiale miljøet i grunnskolene, og det kan være relevant å se på eventuelle vedtak gjort av Fylkesmannen.

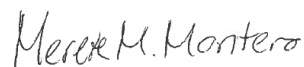
4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Steinkjer, Trondheim/03.09.18



Oppdragsansvarlig revisor



Prosjektmedarbeider

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no