

Grunnskole

- Skolemiljø og arbeidsmiljø

Inderøy kommune



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Inderøy kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2021 til november 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Tor Arne Stubbe, prosjektmedarbeider Line Johnsen Wirum, og kvalitetssikrer Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Inderøy kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 20.12.22

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen har undersøkt elevenes skolemiljø, ansattes arbeidsmiljø og oppfølging av avviksmeldinger i grunnskolene i Inderøy kommune.

Revisor konkluderer med at det er ulike praksiser i grunnskolen i Inderøy kommune når det gjelder å avdekke og håndtere mobbing. Dette er basert på at rutinene og prosedyrene som finnes i *plan for oppfølging av opplæringslovens § 9A* vektlegges i varierende grad på skolene, og at alle rutinene ikke ser ut til å være innarbeidet. Det lages aktivitetsplaner, men det er usikkert om den dokumentasjonen som følger dem er tilstrekkelig dokumentasjon på at de har oppfylt aktivitetsplikten.

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune arbeider systematisk med arbeidsmiljø i grunnskolene. Dette baseres på funn og vurderinger knyttet til gjennomgang av partssammensatte utvalg (arbeidsmiljøutvalg, lokale partsutvalg), vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten.

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune har tilfredsstillende rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik. Dette baseres på at kommunen har et elektronisk system for melding av avvik, og at ledelsen følger opp med tiltak og lukker avvik. Alle ansatte har tilgang til systemet, men det er et potensiale i å forenkle og tilgjengeliggjøre systemet for alle ansatte. Revisor vil understreke at ikke alle ansatte har PC som arbeidsverktøy, og at kommunen bør se på muligheter for eksempelvis app-baserte løsninger. Kommunen har oppdaterte varslingsrutiner tilgjengelig for alle ansatte. Disse rutinene er i liten grad kjent i organisasjonen.

Kommunedirektøren anbefales å:

- Revidere plan for oppfølging av opplæringslovens § 9A og tilgrensende dokumenter samt arbeide med implementering av den nye planen.
- Etablere en felles rutine for hvordan dokumentasjonsplikten skal oppfylles.
- Vurdere muligheten for ytterligere tilgjengeliggjøring av avvikssystemet.
- Gjøre varslingsrutinene kjent i organisasjonen.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	9
1.4.1 Psykososialt skolemiljø	9
1.4.2 Arbeidsmiljø, avvik og varsling.....	11
1.4.3 Administrativ organisering – Inderøy kommune	12
1.4.4 Sektor oppvekst – organisering og omorganisering.....	12
2 Avdekke og håndtere mobbing	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Oppfølging av aktivitetsplikten	16
2.3.1 Følge med og gripe inn	17
2.3.2 Rutiner for å varsle rektor og undersøke saken.....	19
2.3.3 Aktivitetsplan.....	22
2.3.4 Dokumentasjon.....	24
2.4 Revisors vurdering.....	25
2.4.1 Følge med og gripe inn	25
2.4.2 Rutiner for å varsle rektor og undersøke	25
2.4.3 Aktivitetsplan.....	26
2.4.4 Dokumentasjon.....	27
3 Ansattes arbeidsmiljø	28
3.1 Problemstillinger.....	28
3.2 Revisjonskriterier.....	28
3.3 Systematisk arbeid med ansattes arbeidsmiljø	29
3.3.1 Arbeidsmiljøutvalg.....	29
3.3.2 Verneombud	31
3.3.3 Bedriftshelsetjeneste.....	32
3.3.4 Avviksmelding og avviksoppfølging i skolene.....	32
3.3.5 Varslingsrutiner.....	33
3.4 Revisors vurdering.....	34
3.4.1 Arbeidsmiljøutvalg.....	34
3.4.2 Verneombud	35
3.4.3 Bedriftshelsetjeneste.....	35
3.4.4 Avviksmelding og oppfølging	35
3.4.5 Varslingsrutiner.....	36
4 Høring	37

5	Konklusjoner og anbefalinger	38
5.1	Konklusjon.....	38
5.2	Anbefalinger	39
	Kilder.....	40
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	41
	Vedlegg 2 – Høringssvar	48

Tabell

Tabell 1.	Resultater fra elevundersøkelsen	10
Tabell 2.	Overordna mål for HMS	30
Tabell 3.	Felles HMS-aktiviteter	30

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering, Inderøy kommune (aug 2022).....	12
Figur 2.	Skisse av aktivitetsplikten.....	15

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Inderøy kommune en forvaltningsrevisjon med tema grunnskole. Kontrollutvalget vedtok 11.05.21 sak 14/21, oppdatert prosjektplan, med følgende fokusområder:

- Elevenes psykososiale skolemiljø/mobbing
- Ansattes arbeidsmiljø
- Melding og oppfølging av avvik

Bestilling av forvaltningsrevisjonen ble foretatt i sak 04/21, og utkast til prosjektplan ble behandlet i sak 09/21. Revisor la fram to alternative innretninger, totalt tre problemstillinger, for forvaltningsrevisjonen i sitt utkast til prosjektplan. Kontrollutvalget ønsket å gjennomføre undersøkelser knyttet til alle de tre foreslåtte problemstillinger. Oppdatert prosjektplan, og utvidelse av forvaltningsrevisjonen, ble vedtatt i sak 14/21. Revisor orienterte i møte under sak 09/21 om at forvaltningsrevisjonen da nødvendigvis ville bli mer systemrettet, framfor å søke dybde på alle tema.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

- Arbeides det aktivt og systematisk for å avdekke og håndtere mobbing i grunnskolene i Inderøy?
- Arbeides det systematisk med arbeidsmiljø i grunnskolen i Inderøy?
- Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i grunnskolen i Inderøy?

1.3 Metode

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved innhenting av en rekke ulike data. Problemstillingene omfatter i stor grad prosesser og praksis i kommunen. Prosesser og praksis har en detaljrikdom som vanskelig lar seg beskrive i kvantitative analyser. Kvantitative analyser krever dessuten et relativt stort utvalg av respondenter/enheter for å være meningsfulle. Revisor har derfor i hovedsak valgt en bred kvalitativ metodetilnærming (Ringdal 2001).

Revisor har på bakgrunn av problemstillingene valgt å gjennomføre undersøkelsene ved hjelp av intervju og dokumentanalyse som metoder.

Det er gjennomført oppstartsmøte 16.04.21 med konstituert kommunedirektør.

Intervju

Det er gjennomført intervju med følgende personer:

- Kommunedirektør
- Sektorleder oppvekst
- Enhetsleder skole
- Hovedverneombud
- Hovedtillitsvalgt Fagforbundet
- Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet
- Personalsjef
- Personalrådgiver
- Rektor Oppvekstsenter Vest
- Rektor Sandvollan skole
- Rektor Røra skole
- Rektor Sakshaug skole

Valg av intervju som metode er begrunnet ut fra behovet for dybdeinformasjon omkring punktene i problemstillingen.

Revisor laget en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. For alle intervjuene er det skrevet referater som er godkjent av informantene.

Dokumentgjennomgang

Revisor har etterspurt og fått tilsendt en stor mengde dokumentasjon. Dette gjelder blant annet:

- Medarbeiderundersøkelse (10-faktor pr skole)
- Rapporter fra arbeidsplassbesøk (pr skole)
- HMS-planer (kommune/pr skole)
- Planer, rutiner, retningslinjer
- Sykefravørsanalyse
- Kvalitetsmelding/tilstandsrapport

Videre har revisor gjennomgått innkallinger og protokoller for møter i arbeidsmiljøutvalget.

Revisor har etterspurt aktivitetsplaner for siste skoleår hos alle skolene. Revisor har mottatt aktivitetsplaner fra bare to av skolene, til sammen ni aktivitetsplaner. Disse er lagt til grunn for vurderingen omkring aktivitetsplanene og vurderingen gjelder strengt tatt bare to skolen.

Avgrensing og metodekritikk

Med bakgrunn i at Statsforvalteren nylig hadde gjennomført tilsyn vedrørende kapittel 9A i Opplæringsloven ved Inderøy ungdomsskole, så er det ikke innhentet data for denne skolen, verken når det gjelder elevenes skolemiljø eller ansattes arbeidsmiljø. Videre er intervjuene gjennomført som videomøter, noe som gir en annen kontekst for intervjuer og informant. Hovedbegrunnelsen for digital gjennomføring av intervju har vært hensynet til smittevern og pågående pandemi. Revisor kan ikke garantere for at en annen gjennomføring av datainnsamling kunne gitt andre svar og resultater. I perioden for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen har det vært endringer i overordnet organisering av sektor Oppvekst. Dette har tatt relativt stor plass for informantene i intervjusituasjonen, og kan ha virket forstyrrende for den øvrige tematikken i intervjuene.

1.4 Bakgrunn

Under gjengis noe informasjon om de ulike temaene som er undersøkt.

1.4.1 Psykososialt skolemiljø

Skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser, jf. oppl. § 9 A-3 (Kunnskapsdepartementet 1998). Eksempelene som nevnes i loven er mobbing, vold, diskriminering og trakassering, men skolene skal ha nulltoleranse også for mindre alvorlige krenkelser. Verken direkte handlinger som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking skal tolereres. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Skolens oppgave er også å lære elever å tenke kritisk og å respektere andres meninger og overbevisninger, jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 4.5.3. Prinsippet om nulltoleranse ble tatt inn i opplæringsloven for å understreke hvor viktig det er at skolene har tydelige holdninger på dette området.³

I Elevundersøkelsen 2020 er begrepet mobbing tillagt følgende betydning:

«Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast».

³ Udir.no

Tilsyn statsforvalter

Statsforvalteren i Trøndelag har gjennomført tilsyn med Inderøy kommune, ved Inderøy ungdomsskole, i perioden fra skriftlig varsel ble gitt den 09.02.2021 og fram til mars 2022. Temaet for tilsynet var «Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø». Det stedlige tilsynet ble gjennomført i september 2021. I tilsynsrapporten av 10.12.2021, fikk kommunen en frist til å rette brudd på regelverket.

Kommunen sendte inn et tilsvarende svar til Statsforvalteren om at bruddene ble rettet den 28.02.2022. Tilbakemeldingen var gitt innen fristen for de tre korreksjonspunktene i bruddet på regelverket.

Konklusjonen til Statsforvalteren var at Inderøy kommune opererte innenfor regelverket når det kom til skolens aktivitetsplikt for å sikre et godt skolemiljø (ved ungdomsskolen).

Tilsynet til Statsforvalteren omhandlet bare ungdomsskolen i kommunen, men enhetsleder på oppvekst var fornøyd med arbeidet ungdomsskolen gjorde når det kom til paragraf 9A-arbeidet og ønsker å dra nytte av tilsynet for videre arbeid i alle skolene i kommunen.

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen gjennomføres årlig på sjuende og tiende trinn. I tabellen under er resultatene fra de tre siste årene gjengitt. Resultatene viser hvor stor prosent av elevene som har krysset av for svaralternativene: to eller tre ganger i måneden, omtrent en gang i uken og flere ganger i uken.

Tabell 1. Resultater fra elevundersøkelsen

	2019-2020		2020-2021		2021-2022	
	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
Landsgjennomsnitt mobbing på skolen	7,1	6,6	7,5	5,5	7,9	5,7
Mobbing på skolen i Inderøy	*	7,8	*	6,1	*	26,5
-mobbet av andre elever	3,8	6,5	0,0	3,7	5,6	21,2
-mobbet av voksne på skolen	*	2,6	0,0	*	0,0	13,8
-mobbet digitalt		3,9	0,0	3,7	3,7	6,3

*Tall som er unntatt offentlighet/skjermet

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Sjuende trinn er siste året i barneskolen, mens tiende trinn er siste året i ungdomsskolen.

1.4.2 Arbeidsmiljø, avvik og varslings

Formålet med arbeidsmiljøloven (Arbeids- og sosialdepartementet 2005) er blant annet:

«å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger... å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet... å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten... å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter... å bidra til et inkluderende arbeidsliv».

Arbeidsmiljøloven kapittel 4 beskriver arbeidsgivers ansvar for å sikre et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø».

Videre er det regler i kapittel 2 som omhandler arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Blant annet skal arbeidstaker medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å «skape et godt og sikkert arbeidsmiljø». I sin varslingsveileder fremhever arbeidstilsynet at det er;

«Arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varslings blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid»

I arbeidsmiljølovens kapittel 6 er verneombudets rolle regulert. Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet.

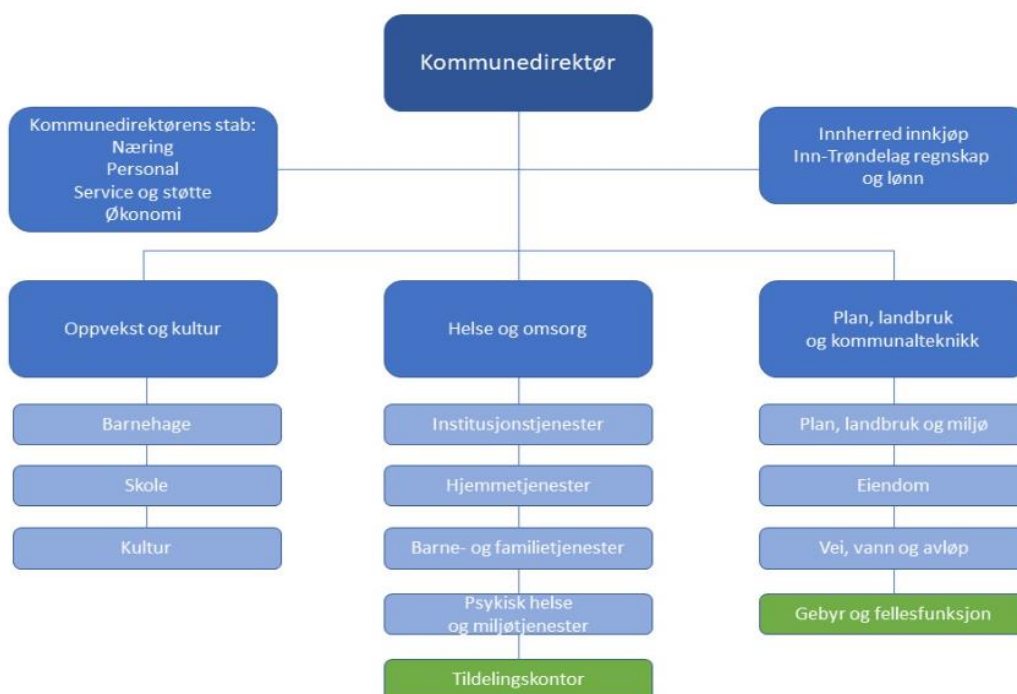
Høsten 2021 (november) gjennomførte Inderøy kommune en medarbeiderundersøkelse. Det ble sendt ut et spørreskjema til alle ansatte, hvor de fikk anledning til å svare på spørsmål knyttet til ti ulike tema som er relevant for å oppnå organisasjonens mål og kvalitet i tjenestene.⁴ Revisor har fått tilgang til rapportene fra undersøkelsen fra hver skole. Resultatene varierer noe fra skole til skole. Enkelte skoler skiller seg negativt ut mht svar på spørsmål om faktorene 'Mestringsorientert ledelse', 'Rolleklarhet' og 'Mestringsklima'.

⁴ <https://10faktor.no/>

1.4.3 Administrativ organisering – Inderøy kommune

Figuren under viser administrativ organisering av kommunen pr august 2022. Kommunen har i tillegg til strategisk ledelse (kommunedirektør) og stab/stabsfunksjoner, en inndeling i tre sektorer. Disse sektorene er Oppvekst og kultur, Helse og omsorg, og Plan, landbruk og kommunalteknikk. Hver sektor har en egen sektorsjef. Innen sektorene er ulike tjenesteområder inndelt i enheter, med egne enhetsledere. Innen Oppvekst og kultur er det tre enhetsledere, da for henholdsvis barnehage, skole og kultur. Derne er det ledere ved de ulike tjenestestedene, eksempelvis rektorer og styrere innenfor barnehager og skoler. Kommunedirektør og sektorledere utgjør kommunens ledergruppe.

Figur 1. Administrativ organisering, Inderøy kommune (aug 2022).



Kilde: Inderøy kommune

1.4.4 Sektor oppvekst – organisering og omorganisering

Skolene i Inderøy har vært utsatt for ulike endringer de siste årene. Det har vært store endringer knyttet til ledelse ved de ulike skolene. Tre skoler er sammenslått, og Oppvekstsenter Vest er etablert med oppstart høsten 2022. I tillegg er overordnet ledelsesstruktur på sektor Oppvekst endret. Konteksten for disse endringene har også vært at skolene og kommunen har håndtert en pandemi, med de utfordringer dette har hatt for tjenesteytingen i brukerrettede tjenester.

Overgang til ny overordnet organisering på oppvekstområdet ble innført våren 2021. Kommunalsjef Oppvekst fikk stillingen som sektorleder Oppvekst. Hovedendringen var opprettelse av enhetslederstillinger for enhetene barnehage, skole og kultur. Kommunen forlot dermed den tidligere to-nivåorganiseringen, og innførte et tredje ledelsesnivå på disse tre områdene. De fleste som revisor har intervjuet, inkludert kommunedirektør, bekrefter at denne organisasjonsendringen har preget samhandlingen i sektor oppvekst. Det har vært uklarheter i fordeling av blant annet ansvar, myndighet og oppgaver. Dette bekreftes også gjennom medarbeiderundersøkelse høsten 2021. Det synes også å være en enighet blant de revisor har intervjuet, om at situasjonen har virket negativt på utviklingsarbeidet ved skolene i Inderøy. HTV Utdanningsforbundet bekrefter at han opplevde situasjonen og kommunikasjonen til å falle inn under kritikkverdige forhold i virksomheten⁵, og han har levert to varsel til kommunedirektøren. De som er intervjuet understreker derfor viktigheten av å finne den gode og riktige organisatoriske løsningen for ledelse av skolene i Inderøy. Kommunedirektøren viser til at det er arbeidet med den overordnede organiseringen innen skoleområdet en stund. Kommuneledelsen i samarbeid med BHT har fulgt opp ansatte i denne prosessen. Foreløpig er de enige om at sektorleder oppvekst går over til en seniorrådgiverstilling. Sektorleder Helse vil inntil videre ivareta oppgavene til sektorleder Oppvekst. Kommunedirektøren forteller at det nå vil bli gjennomført en evaluering av organiseringen på oppvekstområdet, hvor også rektorene bli involvert. Dernest vil de beslutte eventuell ny organisering og tydeliggjøre myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til de ulike stillingene. HTV Utdanningsforbundet bekrefter overfor revisor at han deltar i prosessen med evaluering av organiseringen på Oppvekst, og at han har tillit til prosessen og at det er tilstrekkelig involvering av berørte parter.

Etableringen av Oppvekstsenter Vest er en stor endring for flere skoler (og barnehager). Tre skoler og to barnehager skulle lokaliseres i samme bygg, og normal drift skulle iverksettes fra skolestart 22/23. Kommunedirektøren karakteriserer dette som både et byggeprosjekt og et organisasjonsutviklingsprosjekt. Det ble derfor ansatt en egen prosjektleder for å følge opp flere deler av prosjektet. Prosjektlederen er leid inn fram til februar 2023, og hjelper til med organisering, strategi, osv. Rektor ved Oppvekstsenter Vest mener det er arbeidet godt med det meste i forkant av innflytting og oppstart, allikevel er det stadig noe som ikke fungerer optimalt. Det være seg bygningstekniske ting, IKT-trøbbel og skoleskyss som ikke er optimal.

Alle rektorene er i intervjuet spurt om hvordan de opplever arbeidsmiljøet ved skolene. Samtlige opplever at partssamarbeidet er godt og fruktbart, og at arbeidsmiljøet blant ansatte er bra. Ved Oppvekstsenter Vest forteller rektor at den største utfordringen er knyttet til

⁵ Jfr Arbeidsmiljøloven kap 2A

sammenslåingen av skoler/barnehager, og at situasjonen av og til er litt kaotisk i forbindelse med innflyttingen. 10-faktorundersøkelsen bekrefter at arbeidsmiljøet i skolene jevnt over er bra. Utfordringen for rektorene har vært den overordnede organiseringen og at de selv ikke er fulgt opp med hensyn til arbeidsmiljø. De opplever at det har vært krevende å lede gjennom både omorganisering og pandemi, uten at de har fått den lederstøtten som de forventet.

2 AVDEKKE OG HÅNTERE MOBBING

Dette kapitlet handler om å avdekke og håndtere mobbing og tilsvarer aktivitetsplikten som er omtalt i opplæringslovens kapittel 9A.

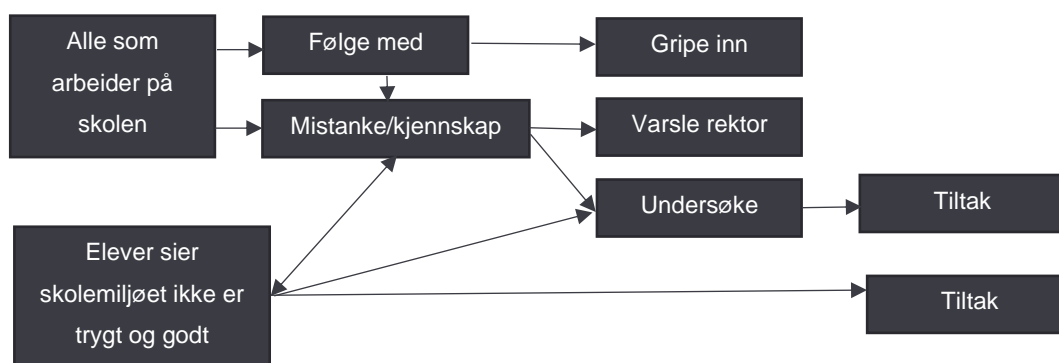
2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- *Arbeides det aktivt og systematisk for å avdekke og håndtere mobbing i grunnskolene i Inderøy?*

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene til problemstillingen om aktivitetsplikten er hentet fra Opplæringslovens kapittel 9A om elevene sitt skolemiljø og spesielt § 9A-4 som omhandler aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg en. I figur 1 er aktivitetsplikten visualisert.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 2. Skisse av aktivitetsplikten

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier

- Skolen skal sørge for at de som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking
- Skolen skal ha rutiner for håndtering ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø inkludert at rektor skal varsles og at saken snarest undersøkes
- Skolen skal lage en skriftlig plan når tiltak settes inn, som oppfyller kravene
 - a. Hvilke problem tiltaket skal løse

- b. Hvilke tiltak skolen har planlagt
 - c. Når tiltakene skal gjennomføres
 - d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
 - e. Når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Oppfølging av aktivitetsplikten

Inderøy kommune har ulike planer som er relevant for arbeidet oppfølging av aktivitetsplikten. Innledningsvis presenteres de relevante planene og i fortsettelsen henvises det til planene når de er konkret på oppfølging av aktivitetsplikten.

Inderøy kommune har en *Kvalitetsplan for oppvekst 2018-2021*, vedtatt 16.10.2018 i hovedutvalg folk. I denne planen står det at skolen skal ha en sosial læreplan som beskriver hvilke tiltak som gjøres for å forebygge, oppdage og håndtere mobbing i skolen. Inderøy kommune har utarbeidet en rutinebeskrivelse som skal sikre at den enkelte skole ivaretar bestemmelsene i § 9A. Alle som arbeider på skolen har en plikt til å gripe inn for å stanse krenkelser dersom det er mulig. I kvalitetsplanen er *livsmestring – barn og unges fysiske og psykiske helse* ett av fokusområdene.

Inderøy kommune har en *plan for oppfølging av opplæringsloven § 9A* (i fortsettelsen plan for oppfølging av §9A). Den er sist oppdatert august 2019. Det står at den skal evalueres igjen i juni 2020. Planen inneholder rutiner for utvikling av et trygt og godt skolemiljø og prosedyrer for oppfølging av delplikter. De ulike prosedyrene omtales i de ulike delkapitlene i fortsettelsen.

Inderøy kommune har en udatert *Plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø*. Her går det fram at kommunen deltar i Utdanningsdirektoratets nasjonale kompetanseutvikling *Inkluderende barnehage- og skolemiljø* fra august 2019. En del av innholdet omhandler forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelser. I prosjektplanen står det at kommunens utfordring er implementering og involvering av alle ansatte, og systematisk samarbeid mellom barnehage og skole i arbeidet med inkluderende miljø. Planen beskriver et prosjektsamarbeid mellom tre barnehager, en barneskole og ungdomsskolen. Rektor ved denne barneskolen forteller at hun ble ansatt som rektor midt i prosjektet, og at prosjektet har gitt henne mange gode ideer på hva skolen kan gjøre, eksempelvis aktivitetsplaner. Fra denne skolen deltok en fagarbeider, en lærer, inspektør og rektor.

I kommunens *Kvalitetsplan for oppvekst 2018-2021* står det at kommunedirektøren skal legge fram en kvalitetsmelding for grunnskolen i første kommunestyremøte på høsten. Revisor har

funnet kommunens *Kvalitetsmelding for grunnskolen 2019-2020*. Om læringsmiljø står det at kommunen har hatt noen 9A-saker i 2019-2020 og at de fleste sakene løses på skolenivå. Noen saker går videre til Statsforvalteren. Dialogen med Statsforvalteren er med på å utvikle forståelsen for viktigheten av rask inngripen ved varsler om mobbing/krenking, og hvordan man skal jobbe med skolemiljøet over tid.

Kommunen har en *Håndbok for god samhandling*. Etter søk på kommunens nettsider finnes *God samhandling for barn, unge og deres familier, Håndbok fra bekymring til handling*, datert 13.12.2013. Håndboken beskriver blant annet kartlegging og dokumentasjon, og det anbefales at observasjoner, undringer og eventuelle vurderinger loggføres fortløpende og det er viktig å være presis og beskrivende for eksempel dato, klokkeslett, situasjon, hvem var til stede.

På kommunens nettsider finnes det under fanen *skole* en lenke til nettsiden www.nullmobbing.no. Videre finnes på nettsidene *Kvalitetsmelding for grunnskolen 2019-2020* og *Plan for inkluderende skolemiljø* (uten vedleggene). På skolenes nettsider finnes det for Sakshaug skole en handlingsplan mot mobbing gjeldende 2017-2018. På Sandvollan skole finnes en udatert *Handlingsplan for et godt læringsmiljø ved Sandvollan skole*. Denne henviser til lovverket før 2017. På Røra skole ligger det ikke noe informasjon om læringsmiljø. For Oppvekstsenter Vest er det per 31.08.2022 ingen informasjon.

2.3.1 Følge med og gripe inn

Følge med

Plan for oppfølging av § 9A beskriver delplikter om å følge med på om elevene har et godt og trygt skolemiljø. Dette omfatter:

- Informasjon til og fra foreldre, elever og ansatte på skolen. Ansvarliggjøring jfr. Kapittel 9A
- Kompetanse i personalgruppa. Hva skal vi se etter?
- Inspeksjon (inspeksjonsrutiner, bemanning, plan)
- Informasjon om enkeltelever/ forhold som krever ekstra oppmerksomhet
- Elevsamtalen, utviklingssamtalen og medarbeidersamtalen
- Brukerundersøkelser, sosiometrisk kartlegging
- Fast punkt på teamtid
- Mitt valg, steg for steg
- Daglig kontakt med elevene/ klasseledelse
- Helsesøster

Det henvises til *at håndbok for bedre samhandling mellom barn og voksne* er verktøy.

Prosedyren for å gripe inn omfatter:

- Den voksne skal gripe inn og stoppe situasjonen umiddelbart.
- Hendelsen skal følges opp i tråd med varslingsrutiner/ oppfølgingsrutiner.

Flere av rektorene forteller at inspeksjon er veldig viktig, og at de har gode innarbeidede planer for det.

Revisor har mottatt en inspeksjonsplan som er unik for en skole, som inneholder følgende punkter:

- Bussvakt (ansatt som følger elever fra buss til klasserom)
 - To forskjellige bussvakter da det er to busser som ankommer til forskjellige tider
- Vakt i klasserom fra kl. 08
- Matvakt (tilsyn i matpauser)
- Vakt i friminutt
- Områder hvor den ansatte skal ha inspeksjon

Rektorene forteller at ansatte er godt kjent med plikten til å følge med om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det er en til to ansatte per klasse ute i friminuttene og noen ganger flere hvis noen elever har en til en oppfølging. Tilsynsplaner endres som følge av behovet som ansatte ser.

Ansatte prøver å dekke hele uteområdet, men enkelte steder er uteområdet utformet slik at det er vanskelig å følge med over alt. Områdene deles opp for å unngå krangling og det avtales gjerne klassevis hva den enkelte klasse skal gjøre i friminuttet. En rektor sier det er ført inn i arbeidsavtalen til de ansatte at det skal være mer inspeksjon i friminuttet.

Sektorleder for oppvekst forteller at de bruker skolegårdskart der det vises hvilke soner som trenger mest inspeksjon.

En av de hovedtillitsvalgte mener at ansatte ved skolene ikke er gode nok til å følge med i friminuttene da vedkommende jevnlig får høre at rektor gir de ansatte beskjed om å ikke stå i klynge.

Flere rektorer forteller at de ikke har involvert vaktmestre og renholdere, og de er usikre på om renholdere og vaktmestre er informert om plikten til å følge med. Rektorene har ikke personalansvar for dem og vet ikke om det er deres leder eller rektor som har ansvaret for å informere. Det har ikke vært noe møte med deres leder og det er heller ikke diskutert mellom rektorene. En rektor har erfaring med at renholderne og vaktmestrene ble involvert og var med og diskuterte plikten som voksne har til å følge med.

En rektor forteller at de bruker elevundersøkelser på mellomtrinnet, klasse-årshjul, elev-samtaler to ganger i året og inspeksjon, som en viktig del av det å følge med. De har kartlagt uteområder med tanke på utfordrende områder både inne og ute. Elevrådet er en viktig brikke for rektor til å følge med. Det ble snakket mye om plikten til å følge med i ansattegruppa når loven kom.

Gripe inn

En rektor er tydelig på at ansatte skal gripe inn med en gang dersom de mistenker eller observerer at en elev blir krenket. Hvis de løser opp i situasjonen med en gang er det ikke definert som handling. Hvis det er snakk om utestengelse er det vanskeligere å gripe inn umiddelbart ettersom det ofte ikke vises like godt. Rektor har tidligere erfart at voksne burde grepet inn tidligere.

Rektorene forteller at det kan være vanskelig å gripe inn når de ikke kjenner elevene eller hvis de fysisk må ta tak i elevene. Det er ansatte som er redde for å gå over streken. Verken skolen eller kommunen har noen rutiner på når eller hvordan ansatte skal gripe inn. Noen løser dette ved å informere elevene om hva som kan skje hvis de ikke roer seg. Da kan de være i forkant og elevene får et valg. Dette blir ekstra vanskelig hvis eleven er veldig urolig og skolen ikke har rutiner for hva de skal gjøre hvis noen slår seg fullstendig vrang. Renholderne kvier seg nok mer for å gripe inn enn andre ansatte ved skolen. De ville nok gått til rektor eller kontaktlærer i stedet hvis det skulle være noe.

En rektor forteller at det er utfordringer med å følge med å gripe inn på bussen. Det er lite lærertetthet på slike steder. Rektoren forteller at de ikke er forberedt på vold mot ansatte, men har jobbet med debrifing og avvikshåndtering med tanke på vold og språkbruk.

2.3.2 Rutiner for å varsle rektor og undersøke saken

Plan for oppfølging av § 9A, inneholder rutiner og prosedyrer samt skjema for varsling og aktivitetsplan. Planen inneholder også en definisjon på mobbing og krenkende adferd:

«Mobbing er gjentatte krenkelser mot en annen person. Krenkende atferd kan ta mange former. Det kan dreie seg om for eksempel erting, utestenging, spredning av løgner, trusler, negative kommentarer om utseende og fysiske krenkelser som slag, dytting og sparking»⁶

Foresatte får informasjon om 9A på foreldremøter. Skolens plikt i henhold til § 9A blir ofte diskutert i forskjellige personalmøter, forteller rektorene.

⁶ Denne definisjonen kommer fra www.godskole.no

En rektor forteller at *plan for oppfølging av § 9A*, ligger tilgjengelig for alle ansatte. Den står på leselista til alle ansatte hvert år. Den ligger lagret under den ene skolen og ansatte får den på papir. Høsten 2021 hadde skolene en felles gjennomgang av 9A på pedagogforum. En annen rektor forteller at den ligger i skolens kvalitetssystem på skolens område, under fanen 9A. En skole har en kortversjon av hva som skal gjøres i 9A-saker, hengende på ei tavle som alle ansatte kan se. En annen rektor forteller at skolen har planen liggende et sted. Rektor har sendt den ut på e-post til ansatte, men kan gjøre den mer tilgjengelig, spesielt for nye ansatte.

En rektor forteller at skolen arbeider med prosedyrene rundt 9A, blant annet med observasjon og kartlegging av sårbare barn. Skolen har også fokusert på § 9A-5, altså plikter dersom ansatte krenker elever.

Varsle

Prosedyren om varsel i kommunens *plan for oppfølging av § 9A* sier at varsling skal skje i tråd med det som er hensiktsmessig for saken. Man kan varsle til kontaktlærer, teamleder, rektor eller skoleeier. Varsel er utdypet med følgende punkter i prosedyren:

- Skole og heim skal fortsatt ha en kontinuerlig dialog, og det daglige arbeid med elevenes trivsel skal ledes av kontaktlærer.
- Alvorlige forhold skal varsles til rektor, f.eks. ved gjentakelser, grovhetsgrad, asymmetri (at det går utover en svakere part) og det skal skrives en oppfølgingsplan.
- Varsling av brudd på § 9A skal skriftlig gjøres, lagres på elevmappa sammen med oppfølgingsplan
- Rektor varsler skoleeier om 9A-saker
- Dersom en har mistanke om, eller opplever at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal rektor varsles umiddelbart. Rektor skal da varsle skoleeier.
- Dersom en har mistanke om eller opplever at ledelsen på skolen krenker en elev, skal skoleeier varsles umiddelbart.

I *plan for oppfølging av § 9A* finnes et vedlegg med skjema for varsling - *Varslet sak vedrørende elevs skolemiljø etter § 9A i opplæringsloven*. Skjemaet inneholder elevens navn, klasse, skoleår, kontaktlærer og vitner. Det er en rubrikk med varsling som inneholder: hvem varslet, når, til hvem, når og hvordan rektor ble varslet og av hvem. Avslutningsvis om statsforvalteren er koblet inn. Videre står det at skjemaet arkiveres i elevmappe.

Rektorene henviser til prosedyren for varsling i plan for oppfølging av § 9A. En rektor mener det er lav terskel for lærerne for å ta kontakt, mens en annen sier at når ansatte i det hele tatt

kommer til rektor vise det hva slags varsel det er snakk om. En rektor opplever at det kommer bekymringer, og må da vurdere om det bare er en muntlig bekymring eller en 9A-sak.

En rektor håper at lærerne kommer med informasjon. Vedkommende har inntrykk av at lærerne er flinke til å sette seg ned sammen på trinnet/teamet hvis det for eksempel er problemer med noen elever. Rektor blir invitert og møter hvis hun har anledning. Rektor har inntrykk av ansatte tar kontakt når det skjer episoder, gjerne episoder der foresatte må kobles på.

To rektorer trekker fram at de noterer ned datorer og informasjon som lærerne formidler. Ofte er det foreldre som varsler om saker. Det hender at foresatte har kommet til rektor med saker eleven ikke tør å fortelle til kontaktlærer. En skole har et felles digitalt område hvor anonymiserte saker deles.

Rektor forteller om en sak som dukket opp i et samarbeidsmøte og som trolig hadde ligget for lenge. Vedkommende som kjente saken var nyansatt, og dette kommer ikke til å skje igjen.

Undersøke

I *plan for oppfølging av § 9A* står det at skolen skal snarest undersøke saken. Alle parter skal bli hørt. Delpliktene knyttet til å undersøke omfatter:

- Samtale med aktuelle parter angående hendelser og opplevelse av situasjonen (møtereftrat/samtalenotat, elevmappe)
- Informasjon til foresatte og eventuelt andre
- Videre: Aktivitetsplan
- Videre: Saken avsluttes

Rektorene forteller at når de får varsel gjennomfører de eller kontaktlærere samtaler med eleven og foreldrene. En skole har en liste over hvem som skal orienteres og det er viktig at alle virkelig blir involvert. En rektor har veldig tro på at elev og foreldre må involveres tidlig.

Undersøkelsene må tilpasses alder på eleven, forteller en rektor. Den samme malen kan ikke brukes for en førsteklassing og en sjuendeklassing. I tillegg kan helsesykepleier eller andre som har en god relasjon til eleven snakke med eleven. En rektor snakker alltid med barnet, men det er ikke alltid rektor som tar den første praten.

En annen rektor forteller at undersøkelsen begynner på lavest mulig nivå og rektor sjekker hva kontaktlærer og andre involverte allerede har gjort. Ofte er det kontaktlærer som tar kontakt med foreldrene. Hvis flere elever er involvert, blir rektor alltid kontaktet. I slike tilfeller følger

rektor opp den ansatte og viktigheten av å bygge gode relasjoner til elevene. Rektor går til sin nærmeste leder hvis det er nødvendig, eksempelvis klage på ansattes oppførsel.

2.3.3 Aktivitetsplan

I *plan for oppfølging av § 9A*, om prosedyren for oppfølging av tiltaksplikten, står det at det som er til det beste for eleven skal være grunnleggende for tiltak/aktivitetsplanen. Delpliktene omfatter:

- Aktivitetsplanen skal foreligge innen 5 dager (skjema)
- Dokumentasjon av systematisk arbeid, saksgang, hendelsesforløp og aktivitetsplan

Plan for oppfølging av § 9A har et vedlegg med mal for aktivitetsplan. Malen inneholder følgende punkter i tillegg til opplysninger om elev, klasse og dato:

- Problem – beskrivelse av problemene
- Tiltak – Oversikt over planlagte tiltak
- Tid - Når gjennomføres tiltak
- Ansvarlig – for gjennomføringen
- Evaluering - tidspunkt

Videre står det i malen at den skal arkiveres i elevmappe.

Samlet oppgir rektorene at det siste 12 måneder er laget 12-13 aktivitetsplaner. Per begynnelsen av oktober 2022 er det seks aktive aktivitetsplaner. En rektor som tidligere har jobbet ved en av de mindre skolene synes at det er mindre skolemiljø saker på den skolen hun er rektor ved nå. Hun stiller spørsmål med om det er fordi det ikke oppdages eller om det faktisk er et bedre skolemiljø.

Etter at rektor eller kontaktlærer har snakket med elev og foresatte settes det opp en tiltaksplan forteller en rektor. Etter tre til fire uker evaluerer skolen tiltakene, men det er sjeldent at aktivitetsplanen avsluttes etter første evaluering. Det tar ofte litt tid før tiltakene virker godt, men sakene avsluttes til slutt. Skolen hadde en sak som startet før pandemien, men den gikk i glemmeboka. Der sa foreldrene ifra at de ikke ville at saken skulle avsluttes.

En rektor forteller at aktivitetsplanen settes opp sammen med flere ansatte ved skolen og det er litt avhengig av hvem som har meldt saken. Ofte er det kontaktlæreren som skriver aktivitetsplanen og kommer med tiltak. Som regel er foreldrene med når det utarbeides aktivitetsplan. Rektor har skrevet noen planer, men det er ingen regel at det skal være slik.

Ved en annen skole er det slik at det i starten er rektor og kontaktlærer eller andre ansatte som er involvert. Foreldre blir involvert tidlig. Ofte har eleven flere gode tiltak selv, før de eventuelt

begynner på aktivitetsplanen. Rektor mener det er viktig at eleven må høres og tiltakene må være gode.

Ved en annen skole prøver de å lage en foreløpig aktivitetsplan med én gang, som skal inneholde støtte mens saken undersøkes. Rektor sier at det ikke er enkelt å ha gode aktiviteter eller tiltak som kan bedre situasjonen, fordi verktøykassen med tiltak er for liten.

Alle rektorene forteller at det står i aktivitetsplanene hvem som har ansvaret for oppfølgingen og evaluering. To rektorer er eksplisitt på at dato for evaluering er fastsatt. En annen forteller at evalueringen skjer etter tre til fire uker. En tredje rektor sier at det kan variere hvem som følger opp aktivitetsplanen, men at det ofte er rektor, kontaktlærer, fagarbeidere eller helsesykepleiere og av og til andre. Foreldre er med i evalueringen ved en skole så lenge det ikke er andre elever med i saken.

En rektor har ikke sjekket om det som er avtalt i aktivitetsplanene er utført. En annen rektor forteller at det som er det største problemet er om saken skal avsluttes eller ikke. Eksempelvis om det er greit å avslutte en sak når det går bra med eleven, men blir det bråk igjen hvis den ekstra ressursen tas ut av klassen.

Revisor har til sammen fått ni aktivitetsplaner fra høsten 2021 og fram til oktober 2022 fra to av skolene. En av skolene bruker en tilpasset versjon av malen som ligger i *plan for oppfølging av § 9A*, mens den andre skolen bruker en annen mal.

Aktivitetsplanene er datert og ved den ene skolen går det fram at det er dato for når varsel er mottatt. Det går ikke fram av noen av aktivitetsplanene hvem som har utarbeidet dem og når. I alle aktivitetsplanene er det vanligvis satt opp ukenummer for når planene skal evalueres og i mange tilfeller er det snakk om fire uker fram i tid fra dato på planen. To planer har kortere tid. I en plan er evalueringer datert sammen med selve evalueringen. En annen plan har en evaluering, men den er ikke datert. Ikke i noen av tilfellene går det fram hvem som har gjort eller vært involvert i evalueringen.

Ved den ene skolen er ansvarlige for tiltakene navngitte personer, mens ved den andre skolen er de ansvarlige *lærerne, fagarbeidere, rektor* eller *helsesykepleier*.

Aktivitetsplanene har en beskrivelse av problemet som skal løses, men det er ingen systematikk i å oppgi hvem som har meldt ifra og hvilke undersøkelser som er gjort. I en aktivitetsplan er det et referat fra samtale med eleven, mens i flere andre henvises til at samtalen med eleven er lagret som et eget dokument. Revisor har ikke etterspurt flere dokumenter enn aktivitetsplanene.

I noen av aktivitetsplanene går det fram at det er en konflikt mellom to elever, men det er laget en aktivitetsplan bare for den eleven som er rammet.

Av en aktivitetsplan går det fram at det er satt i verk nye tiltak etter en udatert bekymringsmelding.

Tiltakene som settes inn er ulikt beskrevet ved de to skolene. Den ene skolen har grupper med tiltak, hvor tiltakene også kobles til hvilken hensikt de skal ha. Eksempel på mål for grupper av tiltak er å gi ansatte innsikt i situasjonen, gi eleven mestringfølelse, trygghet og skolemiljøet i klasse. Innenfor disse gruppene er det oppgitt mer konkrete tiltak. Tiltakene i mange av aktivitetsplanene er en blanding mellom tiltak rettet mot den enkelte elev og økt fokus på observasjoner og å følge med. Flere av tiltakene kobles til det pedagogiske arbeidet som gjøres i skolen, eksempelvis å gjennomføre oppgaver i klassen som handler om det å skape selvtillit. Her nevnes det oppgaver med å finne positive egenskaper og skrive fortelling om det, intervju hverandre og lage plakater om min hobby.

Tidsangivelsen for tiltakene varierer fra å oppgi dato, bestemte uker, fire uker, fram til sommeren, fram til juleferien, hele skoleåret.

2.3.4 Dokumentasjon

I *plan for oppfølging av § 9A* står det at dokumentasjon av systematisk arbeid, saksgang, hendelsesforløp og aktivitetsplan er en del av tiltaksplikten.

Rektorene forteller om ulike rutiner for dokumentasjon fra at all dokumentasjon står i aktivitetsplanene og de arkiveres i elevmappene til at varsel, referater og dokumentasjon fra undersøkelser er egne dokumenter. I noen tilfeller legges all dokumentasjon i elevmappene til de elevene som er innblandet, mens en annen skole ikke legger aktivitetsplaner på elevmapper fordi de inneholder navn på andre elever.

En rektor forteller at de pleier å skrive inn i selve aktivitetsplanen. Da bruker de egne fargekoder for når ting er skrevet opp, før det legges tilbake i mappen til eleven. De prøver å ikke nevne navn i dokumentasjon i andre elevs mapper, men det må dokumenteres i alle sine elevmapper hva som har skjedd.

I de tilfellene all dokumentasjon (referater, plan og logg) legges i elevmappen, er det utfordring med hvordan personvernet skal håndteres når flere parter er med i saken. Det løses ved å anonymisere så mye de kan. Rektor synes de har tilstrekkelig dokumentasjon på hva skolen har foretatt seg. Noen lærere er veldig flinke på loggføring, mens andre ikke er det. Rektor mener at skolen har ting ganske bra på stell.

2.4 Revisors vurdering

2.4.1 Følge med og gripe inn

Revisjonskriteriet er at skolen skal sørge for at de som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking.

Revisor vurderer at det er ulike praksiser for hvordan skolen har sørget for at de som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn.

Det er skolen ved rektor som har ansvaret for at de som arbeider på skolen følger med og griper inn, uavhengig av hvem som er deres leder eller arbeidsgiver. For noen rektorer er dette uklart og det har heller ikke blitt avklart rektorene i mellom eller på skoleeiernivået. Det er ikke klart for revisor om alle rektorene er like tydelig på at ansatte skal gripe inn med en gang dersom de mistenker eller observerer at en elev blir krenket.

Revisor erfarte at det var lite fokus på elevens egen oppfatning av skolemiljøet.

2.4.2 Rutiner for å varsle rektor og undersøke

Revisjonskriteriet er at skolen skal ha rutiner for håndtering ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, inkludert at rektor skal varsles og at saken snarest skal undersøkes.

Revisor vurderer at det er en felles rutine for varsling, men at denne ikke er i tråd med bestemmelsene i kapittel 9A. Det finnes også en rutine for undersøkelse. Skolenes praksis er også uklar på at rektor skal ha varslet og hva en undersøkelse omfatter.

Kommunens rutine er ikke i henhold til opplæringsloven, som i § 9A-4 andre ledd er tydelig på at det er rektor som skal varsles. Revisor finner at varsling er ulikt satt i system på skolene. Det betyr at et varsel kan være gitt uten at rektor får muligheten til å følge opp sitt ansvar, med den konsekvens at skolen ikke overholder aktivitetsplikten og saken kan oversendes til Statsforvalteren. Etter planen skulle rutinen revideres i 2020, men det er ikke gjort. Kommunen bør revidere denne planen slik at den er i samsvar med opplæringsloven.

Revisor finner at det er ulikt fokus ved skolene på hva som skal varsles, herunder varsling om mistanke om krenking.

Revisors oppfatning er at undersøkelse settes i gang når noe konkret har skjedd, og ikke i saker hvor det er mistanke. Det er også ulike praksiser for hvordan rektorene er involvert i undersøkelser. Rektorene er ansvarlig og er de som kan sørge for at den enkelte skole har en lik praksis i håndtering av 9A-saker. Med to til tre saker i året ved en skole kan det gå lang tid

mellom enkelte lærer er i befatning med 9A saker, eller det eksemplet med at nyansatte får ansvaret for oppfølgingen.

Kommunen har også andre, til dels eldre planer, som grenser til plan for oppfølging av opplæringslovens § 9A. Det kan være aktuelt å rydde i dette planverket som et ledd i å sikre at skolene i Inderøy jobber etter et felles omforent planverk på området.

2.4.3 Aktivitetsplan

Revisjonskriteriet er at skolen skal lage en skriftlig plan når tiltak settes inn, som oppfyller kravene:

- a. Hvilke problem tiltaket skal løse
- b. Hvilke tiltak skolen har planlagt
- c. Når tiltakene skal gjennomføres
- d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- e. Når tiltakene skal evalueres

Revisor vurderer at skolene lager aktivitetsplaner, men planene følger ikke alltid malen som finnes i Plan for oppfølging av § 9A. Aktivitetsplanene inneholder problemet som skal løses, hvilke tiltak, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og når tiltakene skal evalueres.

Det at den ene skolen lager en foreløpig plan for å støtte elevene er et godt grep for å handle raskt. 9A-saker er forskjellige og må løses deretter. Det kan derfor synes noe underlig at evalueringen legges opp etter fast tidsintervall på tre til fire uker. Det er lang tid for en elev i grunnskolen som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er også usikkert om evalueringen gjennomføres i den uken ettersom det ikke er avtalt noe nærmere tidspunkt. Det bør også vurderes individuelt hvor lang tid det bør gå før tiltakene evalueres. Det er også en avveining hvem som bør delta i denne evalueringen, noe som ikke får fram av aktivitetsplanene.

Noen av aktivitetsplanene handler om saker som gjelder to elever. Revisor stiller spørsmål om det da burde være laget to aktivitetsplaner, eller om det settes inn tiltak bare mot den fornærmede eleven. Opplæringslovens § 9A-4 sjette ledd sier at skolen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. Planene revisor har sett er individuelle.

Revisor er av den oppfatning at ansvaret for gjennomføring av tiltakene bør knyttes til navngitt personer, for å sikre at ansvaret ivaretas.

Kun en av aktivitetsplanene har informasjon om at den er avsluttet, men at tiltakene videreføres. For revisor er det for lite dokumentasjon i aktivitetsplanene til å forstå om de er avsluttet eller ikke. Kun en av aktivitetsplanene har et nytt sett med tiltak og da etter en ny hendelse.

2.4.4 Dokumentasjon

Revisjonskriteriet er at skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Revisor vurderer at det er ulike praksiser omkring dokumentasjon og at selve aktivitetsplanen slik den foreligger, ikke er tilstrekkelig.

Revisor har ikke undersøkt andre dokumenter enn aktivitetsplanene. Skolene lagrer dokumentasjon i form av aktivitetsplaner og eventuelt andre notater på elevmappene. Her har skolene ulike praksiser. Noen håndterer personopplysninger ved å anonymisere dokumentasjonen som legges på elevmappene. Dokumentasjonskravet i opplæringsloven er at skolene skal dokumentere hva de har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Revisor oppfatter ikke at aktivitetsplanene som er undersøkt, er tilstrekkelig til å oppfylle dette kravet. Noen skoler opplyser at de også arkiverer annen dokumentasjon. Skolene bør vurdere om det er hensiktsmessig å lagre dokumentasjon om sakene andre steder enn i elevmapper. Det kan gjøre det mulig å se hvordan skolene over tid har arbeidet med 9A, noe som kan gi grunnlag for læring og forbedringsarbeid.

Revisor savner at aktivitetsplanene inneholder nærmere informasjon om dato for varsel, varsler, hvem som utarbeider aktivitetsplanen og når den ble ferdig. Dette gjelder også for evalueringen som skal skje. Det er mulig dette finnes i annen dokumentasjon i elevmapper eller arkivert andre steder. Utdrinkingen senere kan være at dokumentasjonen er spredt og at det kan bli vanskelig og tidkrevende å framskaffe dokumentasjon på at aktivitetsplikten er oppfylt. Anonymisering av sakene kan også gjøre det vanskelig å dokumentere hva som er gjort hvis skolen senere må dokumentere hva de har gjort og informasjon er laget i ulike elevmapper og involverte i saken er anonymisert.

3 ANSATTES ARBEIDSMILJØ

I dette kapitlet gjennomgås sentrale deler av det systematiske arbeidet med ansattes arbeidsmiljø i grunnskolene i Inderøy.

3.1 Problemstillinger

- Arbeides det systematisk med arbeidsmiljø i grunnskolen i Inderøy?
- Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i grunnskolen i Inderøy?

3.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha arbeidsmiljøutvalg.
 - Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning skal være i henhold til regelverket.
 - Arbeidsmiljøutvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten.
- Kommunen skal ha verneombud.
 - Det skal velges hovedverneombud om kommunen har flere verneombud.
 - Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde.
- Bedriftshelsetjenesten skal være med på utformingen av et godt arbeidsmiljø
- Kommunen skal ha system for melding og oppfølging av avvik
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold. Rutinene skal være tilgjengelige og kjent for alle ansatte.

3.3 Systematisk arbeid med ansattes arbeidsmiljø

Under presenterer vi data for det systematiske arbeidet med ansattes arbeidsmiljø grunnskolen. Dette inkluderer informasjon om avviksmelding, avvikoppfølging og varslingsrutiner.

3.3.1 Arbeidsmiljøutvalg

Arbeidsmiljøutvalget i Inderøy kommune har følgende sammensetning og funksjoner:

Navn	Rolle	Representerer
Ida Elisabeth Dalum	HTV Fagforbundet	Arbeidstaker
Allan Lønvik	HTV Utdanningsforbundet	Arbeidstaker
Lars Stian Bartnes	Hovedverneombud	Arbeidstaker
Stein Erik Breivikås	Kommunedirektør	Arbeidsgiver
Per Arne Olsen	Sektorleder helse og omsorg	Arbeidsgiver
Ingrid Stai Skjesol	Enhetsleder Kultur	Arbeidsgiver
Mari Ryen	Friskgården	Bedriftshelsetjeneste

For perioden 2022 – 2024 er medlemmene Dalum og Lønvik valgt til henholdsvis leder og nestleder i Arbeidsmiljøutvalget. Utvalget har de siste 12 måneder avholdt sju møter.

Foruten orienteringer fra kommunedirektøren har AMU eksempelvis behandlet følgende saker det siste året:

- Uteseksjonens arbeidslokaler i Nessberget
- Inderøy kommunes årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022-25
- Resultat 10-faktorundersøkelse (Medarbeiderundersøkelse 2021)
- Valg av leder og nestleder i Arbeidsmiljøutvalget for perioden 2022 – 2024
- Årsrapport vernetjenesten 2021
- Rapport partssamarbeid 2021
- Rapport fra Friskgården 2021
- Kvartalsrapport 2.kvartal

Møteprotokollene viser at kommunedirektørens orienteringssaker har vært knyttet til organisasjonsendringer, sykefravær, avviksmelding/oppfølging/rapportering, systematisk arbeid med arbeidsmiljø, involvering av bedriftshelsetjenesten (BHT) osv. Møteinnkallinger og protokoller ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.

Representantene fra arbeidstakersiden (HTV/HVO) forteller at de opplever arbeidet, møtene og diskusjonene i AMU som viktig og fruktbar for det systematiske arbeidet med arbeidsmiljøet i kommunen.

Revisor har fått tilsendt HMS-plan 2021/22 for Inderøy kommune (helse, miljø og sikkerhetsplan). Følgende hovedmålsettinger gjelder for perioden:

Tabell 2. Overordna mål for HMS

Kommunens overordna mål for HMS:
HMS-arbeidet skal bidra til helsefremmende arbeidsplasser for alle i Inderøy kommune, og ansatte skal vernes mot arbeidsrelatert sykdom og arbeidsulykker
Vi skal sammen forebygge sykefravær og frafall, der et godt samarbeid mellom partene er det viktigste verktøyet i inkluderingsarbeidet
Det årlige totale sykefraværet skal ikke overstige 5 %
Vi skal sammen sikre en framtidsrettet og utviklingsorientert kultur med god omstillingsevne der et godt partssamarbeid på alle nivå er det viktigste verktøyet
Alle tjenesteenheter skal ha et aktivt forhold til egne HMS-planer/årshjul
Et velfungerende partssamarbeid, og en engasjert, myndiggjort vernetjeneste

Kilde: HMS-plan 2021/22

Videre er det spesifisert hvilke HMS-aktiviteter som er felles for alle tjenesteområder:

Tabell 3. Felles HMS-aktiviteter

Tidsplan	Obligatoriske HMS/IA-aktiviteter for alle tjenesteområder:	Ansvarlig
Vår	Opplæring for vernetjenesten, HMS – 40 timers kurs	Personaltjenesten, HVO og BHT
Hele året	Kvartalsvise møter i AMU etter møteplan	AMU
Annethvert år	Medarbeiderundersøkelse	Personaltjenesten
1.kvartal	Bruk av bedriftshelsetjeneste	Partsgruppa
2.kvartal	Alle skal gjennomgå rutiner for å skrive avvik, og drøfte hva dette betyr for din arbeidsplass, samt gå gjennom varslingsrutiner	VO, leder
3.kvartal	Brannvernrutiner, vernerunde og risikovurdering	
Hele året	Fokus på helsefremmende arbeidsmiljø; psykososialt og fysisk	VO, HVO, ledelse, AMU, Personal og alle ansatte

Kilde: HMS-plan 2021/22

HMS-planen har to deler: En sentral del, som er presentert over, og en lokal del. Den lokale delen skal spesifisere HMS-aktiviteter som skal gjennomføres lokalt. Lokal handlingsplan for HMS skal utarbeides i samråd mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud på området/enheten, eventuelt også med bistand fra BHT. Revisor har fått tilsendt HMS-planer fra barneskolene i Inderøy kommune. Planene viser eksempelvis gjennomføring av medarbeidersamtaler, vernerunder, partssammensatte møter, informasjonstiltak og ulike trivsels-/aktivitetstiltak. Enhetens sykefravær synliggjøres også i HMS-plan.

Samtlige rektorer framhever i intervju viktigheten av samarbeidet mellom tillitsvalgte, verneombud og ledelse lokalt (rektor). Disse partssammensatte gruppene er etablert på samtlige skoler. Partsgruppene møtes en til to ganger per måned og drøfter ulike saker som berører arbeidsmiljø, eksempelvis HMS-planer, nærvær, trivsel, sosiale tiltak og vernerunder. Rektorene viser også til at BHT deltar i disse møtene ved behov. Rektor ved Oppvekstsenter Vest viser til at partsgruppen har hatt møter hver andre uke på grunn av bygge- og sammenslåingsprosessen, og at disse møtene har vært viktige for henne som leder.

3.3.2 Verneombud

Inderøy kommune har valgt hovedverneombud (HVO). Vedkommende er frikjøpt i 20 prosent av sin stilling for å ivareta oppgavene som hovedverneombud. Dagens hovedverneombud har virket i oppgavene siden 2018, og er lokalt verneombud på Vei, vann og avløp. Ved egen enhet deltar vedkommende i partssammensatte møter med ledelse, tillitsvalgte og verneombud.

HVO møter og deltar i diskusjonene i Arbeidsmiljøutvalget. I intervjuet forteller HVO at kommunen har gjort et større arbeid i 2020/21 med maler for HMS-planer og lokale partssammensatte grupper/møter. Selv om de ikke er helt i mål på alle enheter, så har de tatt et steg i riktig retning. Han opplever å ha vært delaktig i diskusjonene og at han har bidratt til riktig kurs i arbeidet. Som HVO har han også deltatt til utvidet ledergruppe i kommunen sammen med hovedtillitsvalgte. Der får de samme informasjon og muligheter til å delta i diskusjonene.

Revisor har fått tilsendt dokumentasjon for vernetjenestens (HVO/verneombudene) arbeid. Årshjulet for vernetjenesten inkluderer blant annet kvartalsvise samlinger for vernetjenesten, opplæring av nye verneombud, vernerunder, rapportering, gjennomgang av avvikssystem og varslingsrutiner.

3.3.3 Bedriftshelsetjeneste

Inderøy kommune har avtale med Friskgården om leveranse av bedriftshelsetjenester. Det vil si at Friskgården deltar i kommunens systematiske arbeid med arbeidsmiljø gjennom AMU, de følger opp kommunens enheter gjennom undersøkelser og veiledning, og de bistår i arbeidet med enkeltansattes arbeidssituasjon. Revisor fått tilsendt rapporter fra gjennomførte arbeidsplassbesøk ved skolene i 2021. Revisor har også mottatt dokumentasjon på gjennomført swot-analyse⁷ i sektor oppvekst. Kommunedirektør bekrefter i intervjuet at BHT er koblet inn i personalsaker.

3.3.4 Avviksmelding og avviksoppfølging i skolene

EQS er kommunens kvalitetssystem. Her skal ansatte ha mulighet til å finne all viktig informasjon om kommunen og tjenestene. Foruten beskrivelse av organisasjonen i form av roller, oppgaver, ansvar og myndighet, så skal kvalitetssystemet inneholde oppdaterte reglementer, rutiner og prosedyrer for tjenestene. Dette for å sikre at ansatte har informasjon om tjenesteutøvelsen og hvordan de oppnår en praksis som er i tråd med lov, forskrift og nasjonale anbefalinger. For å sikre god internkontroll skal kommunen også legge til rette for å melde avvik i tjenestene. Det betyr at ansatte skal ha mulighet til å si ifra om hendelser som truer kvaliteten i tjenesteytingen. Det gir virksomheten mulighet til å iverksette tiltak som kan hindre at avvik oppstår på nytt, og at tjenestene utvikler seg i positiv retning. EQS har en egen modul for melding av avvik, og hvor alle ansatte har tilgang til å melde.

Kommunedirektøren forteller at bruken av avvikssystemet var et viktig oppdrag i forbindelse med at han ble ansatt våren 2021. Inderøy kommune lå under landsgjennomsnittet for meldte avvik, og det var usikkerhet rundt tilgang til avvikssystemet og bruken av dette. Det er derfor gjort en større jobb med teknisk oppgradering og sikre at alle ansatte har tilgang. Derneft er det fra kommunedirektørens side gjennomført opplæring i utvidet ledergruppe, blant annet ved at hovedverneombudet i Trondheim kommune kom og fortalte hvordan de arbeider med avviksmeldinger. Utvidet ledergruppe har også diskutert «hva er et avvik?». Alle ledere har fått beskjed om at det skal gjennomføres opplæring for ansatte i bruk av avvikssystemet, og kommunedirektøren bekrefter at dette er utført. Det har vært enkelte tilbakemeldinger om tekniske utfordringer, men dette skal nå være rettet. Pr august 2022 skal alle ansatte ha tilgang til å melde avvik i EQS.

⁷ SWOT-analyse er en analyse som benyttes ved strategisk planlegging eller kartlegging av en organisasjon eller bedrifts egne sterke og svake sider, samt identifisering av eventuelle problemer og muligheter som kan påvirke utvikling.

Alle rektorene bekrefter at det er gjennomført opplæring i melding av avvik, og de opplever stadig tilbakevendende diskusjoner om hva som er et avvik innenfor skolefeltet. Dette er noe som er diskutert i flere runder med ansatte i skolen. To av rektorene peker på at løsningen må være at ansatte melder avvik dersom de er usikre, da dette gir rektor muligheten til å vurdere hvorvidt det er et avvik og hvordan det skal/bør rettes opp.

Tilbakemeldingen fra ansatte og ledelse i skolene er at avvikssystemet oppleves som tungvint og gammeldags. Rektorene forteller at tilgang i systemet krever innlogging via PC, og at ikke alle ansatte har PC. Dessuten har det vært utfordringer knyttet til selve innloggingen i EQS. Rektorene beskriver også at det innenfor skole ikke har vært kultur for å melde avvik.

Når rektorene får melding om avvik, så går de inn og vurderer informasjonen i avviksmeldingen. Tiltak iverksettes der det er behov og mulig å gjøre forbedring. I mange tilfeller er avvik rettet av den som melder. Rektorene lukker da avviksmeldingen. I enkelte tilfeller videresendes avviksmeldinger, altså at avviket må rettes opp av andre. De mottar ingen bekreftelse på at melding er mottatt eller at avvik er lukket i slike tilfeller. Rektorene bekrefter at det pågår et arbeid som skal gi verneombudene innsyn i avviksmeldinger som er sendt ved den aktuelle enheten. Dette vil gi verneombudene mulighet til å følge opp ledelsen med hensyn til retting og lukking av avvik.

Kommunedirektør forteller at omfanget av meldte avvik har økt noe, men at det fortsatt er forskjeller mellom sektorene. Kommunestyret får rapportering om avviksmeldinger i sektorene gjennom tertialrapportene. De skal derfor være orientert om utviklingen når det gjelder avviksmeldinger.

3.3.5 Varslingsrutiner

Inderøy kommune har i sitt kvalitetssystem (EQS) en rutine for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, «Ytringsfrihet, lojalitet og varsling». Rutinen beskriver følgende forhold:

- Åpenhet og uttalelser på vegne av kommunen
- Ytringsfrihet og lojalitet
- Varsling (inkludert oppfordring til å varsle)
 - Lovfestet rett til å varsle
 - Hva er varsling av kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte ved varsling
 - Plikt til å varsle
 - Forbud mot gjengjeldelser
 - Hvordan ansatte kan varsle internt
 - Ekstern varsling

- Hvordan varsel om kritikkverdige forhold skal følges opp
- Varsel mot rådmannen
- Skjema for varslings

Varslingsrutinen revideres årlig og er sist revidert 28.12.2020.

Tillitsvalgte og verneombud har kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner. HVO har årlig drøftinger om avvik og varslingsrutiner i henhold til årshjul, og HTV har erfaring med innlevering av varsel. HTV har skriftlig bekreftet at han mottok svar på varselet, og at han opplever at varselet ble håndtert forsvarlig. Revisor har i intervju med rektorene stilt spørsmål om de kjenner til varslingsrutinene, og om de eventuelt har vært brukt. Rektorene kjenner til at varslingsrutiner har vært tema på ledernivå, men de er ikke kjent med rutinen for varslingsrutiner. Rektorene bekrefter at varslingsrutiner om kritikkverdige forhold ikke har vært tema i opplæring eller personalmøter med ansatte i skolene. De har heller ikke mottatt varsel om kritikkverdige forhold i egen virksomhet.

Kommunedirektør bekrefter i intervju å ha mottatt tre varsel om kritikkverdige forhold siste 12 månedene. Han har fått bistand fra KS Advokatene til å vurdere hvorvidt varslene omtaler kritikkverdige forhold, og dermed skal håndteres som varslingsrutiner i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Kommunedirektør forteller at to av henvendelsene ikke kvalifiserte som varslingsrutiner, mens den siste henvendelsen ble regnet som varsel om kritikkverdige forhold.

3.4 Revisors vurdering

3.4.1 Arbeidsmiljøutvalg

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha et arbeidsmiljøutvalg, Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning skal være i henhold til regelverket, og utvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten.

Kommunen har oppnevnt et arbeidsmiljøutvalg (AMU) som består av tre representanter for arbeidsgiver, tre representanter for arbeidstakerne og en representant for bedriftshelsetjenesten. Det er gjennomført jevnlig møter i AMU de siste 12 månedene, og utvalget har behandlet saker med relevans for ansattes arbeidsmiljø. Det er dokumentert at AMU har utarbeidet mål for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i kommunen, og at det er utarbeidet et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Kommunen har også opprettet partssammensatte utvalg på arbeidsplassene/enhetene, eksempelvis på

skolene. Disse utvalgene har jevnlig møter og har utarbeidet lokale planer for HMS. *Revisor vurderer at kommunen tilfredsstillende arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg og ansattmedvirkning i det systematiske arbeidet med arbeidsmiljø.*

3.4.2 Verneombud

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha verneombud. Det skal velges hovedverneombud om kommunen har flere verneombud, og ombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde.

Kommunen har valgt hovedverneombud (HVO) og vedkommende er frikjøpt fra sin stilling i kommunen for å ivareta oppgaver for vernetjenesten. Det er dokumentert at HVO deltar i det systematiske arbeidet med arbeidsmiljø i Inderøy kommune. *Revisor vurderer at Inderøy kommune ivaretar arbeidsmiljølovens bestemmelser om verneombud/hovedverneombud.*

3.4.3 Bedriftshelsetjeneste

Revisjonskriteriet er at bedriftshelsetjenesten skal være med på utformingen av et godt arbeidsmiljø.

Bedriftshelsetjenesten deltar systematisk i AMU, de følger opp kommunens enheter gjennom undersøkelser og veiledning, og de bistår i arbeidet med enkeltansattes arbeidssituasjon. *Revisor vurderer at bedriftshelsetjenesten deltar i utformingen av et godt arbeidsmiljø i grunnskolene Inderøy kommune.*

3.4.4 Avviksmelding og oppfølging

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha system for melding og oppfølging av avvik.

Inderøy kommune har et kvalitetssystem med en modul for å melde avvik. Alle ansatte har tilgang til systemet og det meldes avvik i alle sektorer i kommunen. Avviksmeldinger følges opp av rektorene i skolene. De påser at det iverksettes nødvendige tiltak og at avvik lukkes. Det er i arbeidet med revisjonen framkommet opplysninger om at systemet for melding av avvik oppleves tungvint og gammeldags, og at det krever innlogging via PC. Det er også framkommet opplysninger om at ledere ikke vet om videresendte avviksmeldinger blir fulgt opp. I tillegg påpekes at det generelt meldes for få avvik i kommunen, og spesielt innenfor skolene. Det har pågått/pågår et arbeid med å modernisere avvikssystemet. *Revisor vurderer at kommunen har et system for å melde avvik, at avvik følges opp på arbeidsplassen, og at systemet er tilgjengelig for ansatte.* Det er fortsatt et potensiale for forbedring av avvikssystemet og forenkle prosess for melding av avvik.

3.4.5 Varslingsrutiner

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold, og at rutinene skal være tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte.

Inderøy kommune har varslingsrutinen «Ytringsfrihet, lojalitet og varsling». I arbeidet med forvaltningsrevisjonen er det framkommet opplysninger som tyder på at rutinen er lite kjent i organisasjonen. Den er allikevel tilgjengelig for ansatte i kvalitetssystemet (EQS). Rektorene har ikke mottatt varsel om kritikkverdige forhold ved skolene, og det er ikke gitt informasjon om eller opplæring til ansatte i varslingsrutinen. Kommunedirektør har mottatt og håndtert tre varsel siste 12 måneder. *Revisor vurderer at kommunen tilfredsstillende arbeidsmiljølovens bestemmelser vedrørende oppdaterte rutiner for varsling om kritikkverdige forhold og at disse er tilgjengelige for ansatte, men det er et potensiale for å gjøre disse kjent i organisasjonen.*

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Inderøy kommune 05.12.22 for uttalelse. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse den 19.12.22 (se vedlegg 2).

Kommunedirektøren mener rapporten gir et gjenkjennelig bilde av status for de undersøkte tema i forvaltningsrevisjonen. Det er fra kommunedirektøren ikke påpekt manglende eller feil fakta i utkast til rapport. Revisor har ikke gjort endringer i vurderinger eller konklusjoner.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Denne forvaltningsrevisjonen har undersøkt elevenes skolemiljø, ansattes arbeidsmiljø og oppfølging av avviksmeldinger i Inderøy kommune. Revisor har undersøkt følgende problemstillinger:

- Arbeides det aktivt og systematisk for å avdekke og håndtere mobbing i grunnskolene i Inderøy?
- Arbeides det systematisk med arbeidsmiljø i grunnskolen i Inderøy?
- Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i grunnskolen i Inderøy?

5.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at det er ulike praksiser i grunnskolen i Inderøy kommune når det gjelder å avdekke og håndtere mobbing. Dette er basert på at rutinene og prosedyrene som finnes i *plan for oppfølging av opplæringslovens § 9A* vektlegges i varierende grad på skolene, og at alle rutinene ikke ser ut til å være innarbeidet. Det lages aktivitetsplaner, men det er usikkert om den dokumentasjonen som følger dem er tilstrekkelig dokumentasjon på at de har oppfylt aktivitetsplikten.

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune arbeider systematisk med arbeidsmiljø i grunnskolene. Dette baseres på funn og vurderinger knyttet til gjennomgang av partssammensatte utvalg (arbeidsmiljøutvalg, lokale partsutvalg), vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten.

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune har tilfredsstillende rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik. Dette baseres på at kommunen har et elektronisk system for melding av avvik, og at ledelsen følger opp med tiltak og lukker avvik. Alle ansatte har tilgang til systemet, men det er et potensiale i å forenkle og tilgjengeliggjøre systemet for alle ansatte. Revisor vil understreke at ikke alle ansatte har PC som arbeidsverktøy, og at kommunen bør se på muligheter for eksempelvis app-baserte løsninger. Kommunen har oppdaterte varslingsrutiner tilgjengelig for alle ansatte. Disse rutinene er i liten grad kjent i organisasjonen.

5.2 Anbefalinger

Kommunedirektøren anbefales å:

- Revidere plan for oppfølging av opplæringslovens § 9A og tilgrensende dokumenter samt arbeide med implementering av den nye planen.
- Etablere en felles rutine for hvordan dokumentasjonsplikten skal oppfylles.
- Vurdere muligheten for ytterligere tilgjengeliggjøring av avvikssystemet.
- Gjøre varslingsrutinene kjent i organisasjonen.

KILDER

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2013. *Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. FOR-2011-12-06-1355*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355?q=ledelse%20og%20organisering>.

Arbeids- og sosialdepartementet. 2005. *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Lov om kommuner og fylkeskommuner. Norge*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>.

Kunnskapsdepartementet. 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>.

Ringdal, Kristen. 2001. *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon §15 skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Avdekke og håndtere mobbing

I denne forvaltningsrevisjonen er opplæringslovens kapittel 9A sentral. Bestemmelsene i opplæringsloven er utdypet i rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017. I innledningskapitlet i rundskrivet vises det til at grunnskoleopplæringen er obligatorisk, og at det er viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø. Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring for elevene. Videre heter det at eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt og fysisk skolemiljø, og det fremheves at for det psykososiale miljøet er det elevens egen opplevelse som er avgjørende. Rundskrivet inneholder i hovedsak utdypende bestemmelser om plikten som skolen har når hendelser har oppstått, eller det er mistanke om at det skjer uønskede hendelser rundt en eller flere elevers psykososiale skolemiljø. Men for at retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø skal kunne ivaretas må skolen alene, eller sammen med andre tjenester og organ drive systematisk og aktivt forebyggende arbeid.

Opplæringslovens kapittel 9A trådte i kraft høsten 2017 og skjerpet kravene til elevenes psykososiale skolemiljø. Spesielt §9A-2 som sier at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. §9A-4 fjerde ledd vektlegger at det er elevens opplevelse som er avgjørende.

Systematisk arbeid

§ 9A-3 andre ledd sier at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helse, miljøet og tryggheten til elevene slik at kravene i eller i medhold av dette kapitlet blir oppfylt, og at rektor har ansvaret for at dette blir gjort. I den sammenheng blir det viktig at det finnes rutiner for dette arbeidet og at de følges opp i praksis.

§9A-9 sier at skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene i dette kapitlet, om aktivitetsplikten og muligheten for å melde saken til Fylkesmannen. Det tredje leddet i §9A-9 sier at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldre skal holdes

informert om at som er viktig for skolemiljøet og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak.

Opplæringslovens § 10-8 omhandler at skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette omhandler også at skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø.

§ 5-6 andre ledd i Opplæringsloven sier at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlige behov. I forhold til skolemiljøet er det også andre offentlige instanser slik som skolehelsetjeneste, barnevern og BUP som kan ha en viktig rolle.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for vurderingene av et systematiske arbeidet.

- Skolen skal ha rutiner for å arbeide systematisk med elevenes psykososiale miljø
- Systematiske forebygging og oppfølging av det psykososiale miljøet
- Skolen skal informere elever og foreldre om rettighetene
- Skoleeier og skoleledelse skal sørge for kompetanseutvikling innen det som gjelder elevenes skolemiljø (psykososialt)
- Samarbeid mellom tjenester for å forebygge problemer i det psykososiale skolemiljøet

Aktivitetsplikten

Revisjonskriteriene til problemstillingen om aktivitetsplikten er hentet fra Opplæringslovens kapittel 9A om elevenes sitt skolemiljø og spesielt §9A-4 som omhandler aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

§9-4 første ledd sier at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.

§9-4 andre ledd sier at de som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

§9-4 tredje ledd sier at ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

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

§9A-4 femte ledd sier at skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt. Hva som er best for elevenes, skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid.

§9A-4 sjette ledd sier at skolen skal lag en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå:

- Hvilke problem tiltaket skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

§9A-4 sjuende ledd slår fast at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å fylle opp aktivitetsplikten etter frøste til femte ledd.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolen skal sørge for at de som arbeider på skolen, skal følge med og gripe inn mot krenking
- Skolen skal ha rutiner for håndtering ved mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø inkludert at rektor skal varsles og at saken snarest undersøkes
- Skolen skal lage en skriftlig plan når tiltak settes inn, som oppfyller kravene
 - a. Hvilke problem tiltaket skal løse
 - b. Hvilke tiltak skolen har planlagt
 - c. Når tiltakene skal gjennomføres
 - d. Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
 - e. Når tiltakene skal evalueres
- Skolen skal dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten

Ansattes arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøutvalg

Alle virksomheter som sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal ha arbeidsmiljøutvalg⁸.

Arbeidsmiljøutvalget skal virke for at det blir gjennomført et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, delta i planlegging av verne- og miljøarbeidet og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd⁹. Det framgår av lovforarbeidene at bestemmelsen som regulerer arbeidsmiljøutvalgets oppgaver, inneholder en ikke uttømmende liste over hvilke konkrete oppgaver arbeidsmiljøutvalget skal behandle. Det presiseres videre i forarbeidene at arbeidsmiljøutvalget også skal behandle omstillinger og tiltak for et mer inkluderende arbeidsliv¹⁰. En ytterligere presisering av arbeidsmiljøutvalgets oppgaver finnes i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2013). Der framgår blant annet at utvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og at utvalget skal gi råd om prioritering av virksomhetens planer i arbeidsmiljøspørsmål og selv ta opp spørsmål om nye tiltak.

Arbeidsmiljøutvalget skal være sammensatt av et likt antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som alle har stemmerett når utvalget skal fatte vedtak. Utvalget skal ha minst fire medlemmer. Arbeidsgiver peker ut sine representanter, og blant disse skal daglig leder eller en fra den øverste ledelse alltid være med. Arbeidstakernes representanter velges ved flertallsvalg blant arbeidstakerne, med mindre to eller flere fagforeninger som til sammen organiserer flertallet av arbeidstakerne, avtaler at valget skal skje som forholdstallsvalg eller ved at fagforeningene selv utpeker medlemmene. Medlemmene av utvalget velges for to år av gangen. Hovedverneombudet skal være en av arbeidstakernes representanter. Bedriftshelsetjenesten skal være representert i utvalget, men uten stemmerett. Lederen for utvalget velges vekselvis blant arbeidsgiverens og arbeidstakernes representanter for ett år av gangen. Når det oppstår situasjoner med stemmelikhet i utvalget, har lederens stemme avgjørende vekt¹¹.

Arbeidsmiljøutvalget kan fatte vedtak om hvilke tiltak arbeidsgiveren skal iverksette for å utbedre arbeidsmiljøet, når utvalget mener det er påkrevd for å verne arbeidstakernes liv eller

⁸ AML § 7-1 og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning

⁹ AML § 7-2 første ledd

¹⁰ Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) side 312

¹¹ AML § 7-1 fjerde ledd og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

helse. For å klarlegge om det foreligger helsefare, kan utvalget også vedta at arbeidsgiver skal foreta undersøkelser av arbeidsmiljøet. Utvalgets vedtakskompetanse gjelder alle typer arbeidsmiljøspørsmål som angår arbeidstakernes helse, både i et forebyggende og i et gjenopprettende perspektiv. Arbeidsmiljøutvalget kan fatte vedtak som overstyrer arbeidsgiver i saker som angår arbeidsmiljøet. Dersom arbeidsgiveren er uenig i vedtaket som er fattet, kan arbeidsgiveren uten ugrunnet opphold forelegge saken for Arbeidstilsynet til avgjørelse¹². Utvalget har ikke vedtakskompetanse når det gjelder rene velferdstiltak.

Nærmere saksbehandlingsregler for arbeidsmiljøutvalget finnes i forskriften om organisering, ledelse og medvirkning. Det framgår blant annet at alle kan bringe arbeidsmiljøutfordringer inn for behandling i arbeidsmiljøutvalget. Det skal skrives referater fra møtene.

Arbeidsmiljøutvalget kan behandle saker som omhandler enkeltpersoner. Selv om arbeidsmiljøutvalget har en overordnet rolle i arbeidsmiljøspørsmål, kan saker om enkeltpersoner behandles dersom de meldes inn.

Arbeidsmiljøutvalget bør informeres om saker som har pågått lenge og involverer flere, og om saker som anses for å være så alvorlige at det vurderes å gi advarsel, oppsigelse eller avskjed av en eller flere involverte.

Verneombudet har plikt til å melde inn saker til utvalget dersom arbeidsgiver innen rimelig tid ikke gir en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan en arbeidsmiljøutfordring skal løses eller håndteres.

Ifølge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-18 skal medlemmer av arbeidsmiljøutvalget få den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet sitt på en forsvarlig måte. Videre står det i § 3-19 at opplæringen skal vare i minst 40 timer.

Verneombud

Ifølge arbeidsmiljøloven skal alle virksomheter i utgangspunktet ha verneombud. Antall verneombud fastsettes ut fra virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig. Er det mer enn ett verneombud, skal det velges et hovedverneombud som har ansvar for å samordne verneombudenes virksomhet. I virksomheter med mindre enn ti arbeidstakere kan arbeidsgiver og arbeidstakerne inngå skriftlig avtale om andre ordninger eller at det ikke skal være verneombud.

¹² AML § 7-2 femte ledd

Verneombudets oppgave er å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og se til at virksomheten er innrettet i tråd med lovens bestemmelser. Videre skal verneombudet se til at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt.

Verneombudets oppgaver er definert i arbeidsmiljøloven. Tillitsvalgte har også oppgaver knyttet til arbeidsmiljøet, men skal i hovedsak sørge for at tariffavtalens krav oppfylles. Vanlige oppsigelsessaker, personalsaker og lønnskonflikter hører ikke under verneombudets oppgaver, men tillitsvalgtes. Det er viktig at rollen til verneombud og tillitsvalgt ikke blandes.

Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde¹³. Arbeidsgiver må informere verneombudet og drøfte arbeidsmiljø saker med vedkommende før eventuelle undersøkelser og tiltak iverksettes. Plikten til å ta verneombudet med på råd, innebærer ikke at arbeidsgiver plikter å følge rådene. I kraft av styringsretten kan arbeidsgiver sette i verk de tiltak som vedkommende anser som nødvendig. Hvis verneombudet er uenig i arbeidsgivers tiltak, må verneombudet vurdere om saken skal forelegges arbeidsmiljøutvalget eller Arbeidstilsynet¹⁴, eventuelt om det i ytterste konsekvens er nødvendig å bruke stansingsretten på grunn av umiddelbar fare for liv eller helse¹⁵.

Ifølge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-18 skal verneombud få den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet sitt på en forsvarlig måte. Videre står det i § 3-19 at opplæringen skal vare i minst 40 timer.

Bedriftshelsetjeneste

Kommunen er pliktig å knytte seg til godkjent bedriftshelsetjeneste når risikoforholdene tilsier det. Bedriftshelsetjenesten skal bistå arbeidsgiver, arbeidstakerne, arbeidsmiljøutvalg og verneombud med å skape sunne og trygge arbeidsforhold¹⁶.

¹³ AML § 6-2 fjerde ledd

¹⁴ AML § 6-2 tredje ledd

¹⁵ AML § 6-3

¹⁶ AML § 3-3 andre ledd

System for melding og oppfølging av avvik

Kommuneloven pålegger alle kommuner å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Som en del av internkontrollen skal kommunedirektøren avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik¹⁷. Dette betinger at kommunedirektøren har etablert et system for å melde avvik og at dette følges opp og rettes på riktig nivå i virksomheten.

Varslingsrutiner

Kommunen plikter å ha varslingsrutiner. Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling, og fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling. Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten¹⁸.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha arbeidsmiljøutvalg.
 - Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning skal være i henhold til regelverket.
 - Arbeidsmiljøutvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten.
- Kommunen skal ha verneombud.
 - Det skal velges hovedverneombud om kommunen har flere verneombud.
 - Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde.
- Bedriftshelsetjenesten skal være med på utformingen av et godt arbeidsmiljø
- Kommunen skal ha system for melding og oppfølging av avvik
- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold. Rutinene skal være tilgjengelige og kjent for alle ansatte.

¹⁷ KML § 25-1 tredje ledd pkt c)

¹⁸ AML § 2A-6

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

SV: Forvaltningsrevisjon - utkast til rapport



Stein Erik Breivikås <Stein.Erik.Breivikas@inderoy.kommune.no>

Til Tor Arne Stubbe

Du svarte på meldingen 19.12.2022 14:41.



man. 19.12.2022 14:35

Hei,

Det er gjenkjennbart det som står i den. Hvis det skulle legges til en kommentar:

Kommunedirektør har, som det framgår av rapporten, forsterket arbeid med å videreutvikle kvalitetssystem (EQS) i forhold til melding av avvik. En vil ta med seg anbefalingene og jobbe med å gjøre systemet enda bedre tilgjengelig samt gjøre rutinene for varsling ytterligere kjent. Dette vil i hovedsak skje gjennom kontinuerlig opplæring av ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte. En har også til vurdering å videreutvikle systemet med elektroniske rutiner for implementering (EQS Implementation).

God jul når den tid kommer!

Mvh

Stein Erik Breivikås

Kommunedirektør

Tlf: 98 02 10 34

e-post: stein.erik.breivikas@inderoy.kommune.no





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no