



Psykososialt skolemiljø

En historisk gjennomgang av regelverk og praksis

Forvaltningsrevisjon - Drangedal kommune

Innhold

1	Innledning	8
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	8
1.2	Bakgrunn.....	8
1.3	Problemstillinger og revisjonskriterier.....	9
1.4	Avgrensing	10
1.5	Metode og kvalitetssikring.....	10
1.6	Høring.....	10
2	Krav til arbeid med elevenes skolemiljø	11
2.1	Forebyggende arbeid	11
2.2	Krav til undersøkelse og tiltak i enkeltsaker.....	19
3	Kommunens arbeid med skolemiljø	22
3.1	Skole – organisering og ledelse	22
3.2	Forebyggende arbeid	23
3.3	Undersøkelser og tiltak i enkeltsaker	44
3.4	Vurdering av organisering og ledelse.....	48
3.5	Vurdering av kommunens forebyggende arbeid	49
3.6	Vurdering av kommunens undersøkelser og tiltak i enkeltsaker.....	57
4	Konklusjoner.....	59
	Litteratur og kildereferanser.....	62
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	64
	Vedlegg 2: Regelverk og statlige anbefalinger	66
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	73

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 18/19 og 20/19, og sak 68/19 i kommunestyret. Bakgrunnen for bestillingen er henvendelser og dialog mellom Drangedal kommune og flere tidligere elever ved skoler i kommunen om mobbing, og omtale av ytterligere saker i media. Tidsperioden for de konkrete sakene strekker seg fra 1970-tallet og fram til nyere tid.

Mobbing som tema har hatt fokus i lang tid. Begrepet ble lansert i Norge rundt 1970. Mobbing i skolen fikk etter hvert økende oppmerksomhet, både som følge av forskning på tema og omtale i pressen. I hele perioden vi undersøker har det vært et mål at skolen skal bidra til at elevene får et godt arbeidsmiljø/skolemiljø. Det har imidlertid vært flere endringer, som både har tydeliggjort og innskjerpet kravene som er satt til kommunen og skolene.

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Hvilke krav har vært satt til kommunens arbeid med elevenes skolemiljø?

I hvilken grad viser dokumentasjonen av kommunens arbeid med skolemiljø at kommunen har hatt en organisering og rutiner/tiltak på området i tråd med de krav som er satt?

Datagrunnlaget er dokumentasjon fra kommunens arkiver, både fra elevsaker¹, dokumentasjon av rutiner, årsmeldinger, rapporter mm. En del dokumentasjon har ikke blitt arkivert, og vi har fått noe dokumentasjon som har vært oppbevart på skolene, eller som ansatte har hatt. Siden alt ikke har vært arkivert, er ikke dokumentasjonsgrunnlaget fullstendig, og det er litt tilfeldig hva vi har fått tilgang på. Vi har fått opplyst at en del dokumentasjon er blitt makulert, i tråd med gjeldene rutine i kommunen. Vi har i tillegg intervjuet noen ansatte og pensjonerte lærere og ledere i kommunen.

Hvilke krav har vært satt til kommunens arbeid med elevenes skolemiljø?

Kommunen har ansvar for å gi et grunnskoetilbud i tråd med lovkravene, herunder krav til et godt skolemiljø. I 1975 skulle skolen skape et trivelig arbeidsmiljø, med gode samarbeidsformer for alle som var knyttet til skolen som elever, lærere og annet

¹ 60 elevsaker som det er bedt om innsyn i forbindelse med mobbesakene.

personale. I tillegg skulle skolen jobbe forebyggende, ved å ha ulike tiltak for å fremme trivsel i skolen. Kravene er videreført og forsterket. Personalet hadde i 1975 enkeltvis og samlet et ansvar for at skolen ble drevet i samsvar med de mål som var satt for skolen. Fra 1994 omfattet de generelle kravene til rådmannens internkontroll også grunnskolen, og i 1996 kom det et eksplisitt krav om internkontroll for å sikre elevenes fysiske og psykiske skolemiljø. I 2003 kom kravet i opplæringsloven om å jobbe forebyggende gjennom systematisk arbeid, for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene.

Skolen har hele perioden vært pålagt å ha et ordensreglement. Formålet med ordensreglementet er at det skal fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet. Det har også vært anbefalt at reglementet skal ha regler om atferd og hva som skjer om de brytes, men først i 1998 ble det et lovkrav.

Det har vært krav til sosialpedagogisk rådgivningstjeneste i skolen i hele perioden. Det ble tydeliggjort i 1998, hvor fikk elevene lovfestet rett til nødvendig rådgivning om bl.a. sosiale spørsmål. Det har også vært krav om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skolehelsetjeneste og barnevernstjeneste. Disse tjenestene skulle bistå elever med behov for hjelp, og samarbeide med skolen for å forebygge vansker for barn og unge. I 1989 ble det nedfelt i forskrift at skolene om nødvendig skulle samarbeide med PPT om tiltak ved konfliktsituasjoner og mistriivsel. Dessuten ble det satt krav til PPT om tverrfaglig samarbeid om forebyggende tiltak, og at PPT sin rådgivning skulle omfatte sosialpedagogiske tiltak. Kravene til skolehelsetjenesten ble tydeligere i 1984, med krav om samarbeid og at tjenesten skulle gi råd om skolemiljø/arbeidsmiljø til skolene. I 2003 kom det krav om at skolehelsetjenesten skulle omfatte forebyggende psykososialt arbeid, og samarbeide med skolen om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og skolemiljø. Krav til barnevernets forebyggende arbeid ble tydeliggjort i ny barnevernlov i 1992.

Skolene har i hele perioden skullet undersøke årsaker til mistriivsel, konfliktsituasjoner og dårlig orden eller dårlig samarbeid, og om det kan skyldes forhold på skolen: I 1975 skulle skolen vurdere om alle hjelpemidler og ressurser skolen rår over er brukt fullt ut og på beste måte. Fra 1989 skulle skolen om nødvendig samarbeide med PPT i dette arbeidet. I 2003 ble det innført en undersøkelses- og varslingsplikt for ansatte ved skolene som fikk mistanke om eller kjennskap til elever som ble utsatt for krenkende ord og handlinger. Samtidig fikk skolen også en handlings- og vedtaksplikt.

I hvilken grad viser dokumentasjonen av kommunens arbeid med skolemiljø at kommunen har hatt en organisering og rutiner/tiltak på området i tråd med de krav som er satt?

Dokumentasjonen viser at Drangedal kommune i hovedsak har hatt en organisering og ledelse av skolene som har vært i tråd med kravene som er satt. Kommunen har hatt en periode uten eget skolekontor med et mindre «støtteapparat» rundt skolene, men vi har ikke sett at det har vært en tydelig forskjell i denne perioden på måten skolene jobbet på. Datagrunnlaget er imidlertid begrenset. Generelt har vi sett at skolene har jobbet relativt selvstendig i perioden vi har undersøkt.

Ungdomsskolen/Drangedal 10-årige hadde i perioden 2007 til 2017 skifte av rektor åtte ganger. Det har vært større stabilitet på de andre skolene. Arbeid med internkontroll og kvalitetsutvikling på en skole er et ledelsesansvar. De hyppige rektorskifte på Drangedal 10-årige skole kan ha betydning for skolens arbeid med internkontroll og kvalitetsutvikling, særlig sett i lys av at skolene har jobbet relativt selvstendig.

Kommunen har hatt perioder med lav/manglende bemanning, særlig innen barnevern og PPT. Barnevern har hatt lav bemanning frem til rundt 2012, mens PPT har hatt perioder med manglende bemanning, både på 1970-tallet, 80-tallet, 90-tallet og 2000-tallet. Skolehelsetjenesten hadde også lite ressurser på 1970-, 80- og 90-tallet, samtidig som det var mange skoler å spre ressursene på. Dette kan ha hatt betydning for det tverrfaglige arbeidet. Det har også vært lite bruk av kompetanse på tvers av skoler.

Det er lite dokumentasjon på at kommunen har hatt rutiner og tiltak på området i tråd med de krav som er satt. Ordensreglementet er den eneste rutinen/tiltaket som er dokumentert for hele perioden vi har undersøkt. Fra 2003 og utover fikk skolene flere dokumenterte rutiner, bl.a. gjennom handlingsplanene mot mobbing, men de manglet bl.a. rutiner for å håndtere krenkelser som ikke regnes som mobbing, og for å håndtere varsler og henstilling om tiltak.

Kommunen har frem til 2014 ikke jobbet tilstrekkelig systematisk med å sikre at lovkrav til elevenes skolemiljø blir fulgt. Slike mangler har ikke vært spesielt for Drangedal. Regelendringene som har kommet i den perioden som vi har undersøkt, har tydeliggjort kravene og skjerpet dem, nettopp fordi skolesektoren nasjonalt ikke har fått til å ivareta de internkontrollkravene som var satt. Kommunen fikk avvik på arbeidet med internkontroll etter Fylkesmannens tilsyn i 2012, og avviket ble lukket i 2014. Ett av tiltakene kommunen hadde for å lukke avvik, var årlig evaluering av

interkontrollen. Skolene har imidlertid ikke dokumentasjon på at dette er fulgt opp i perioden frem til 2016.

Fra 2009/10 skulle kommunen skulle utarbeide en årlig rapport til kommunestyret om tilstanden i grunnskoleopplæringa til kommunestyret, med læringsresultat, tall for frafall og om læringsmiljø. Drangedal kommune har utarbeidet noen slike rapporter, men det er ikke gjort årlig. Rapportene har med omtale av skolemiljø/læringsmiljø, men det har hatt lite fokus i rapportene, og det er lite omtale av hvordan undersøkelser av læringsmiljø følges opp.

Kommunen har i hele perioden hatt noen tiltak som kan være viktige i det forebyggende arbeidet med skolemiljø, som inspeksjonsordning, ordensreglement og planlagte samtaler/konferansetimer som lærer hadde med elever og foresatte. Vi har imidlertid sett at det har vært manglende dokumentasjon på hvordan samtalen og de andre tiltakene er fulgt opp. Skolene har i tillegg hatt ulike tiltak/opplegg som har variert over tid. Felles for alle tiltakene er at de i mindre grad er blitt brukt systematisk og planmessig for å bidra til et godt skolemiljø. Kommunen har i nyere tid fått flere forebyggende tiltak, men tiltak som ART og Kjærlighet og grenser har vart i kort tid. At tiltakene ikke er brukt systematisk og at de har vart i kort tid, gjør at de kan ha hatt mindre effekt.

Gjennomgang av enkeltsaker

I noen av de konkrete sakene vi har gjennomgått, er det dokumentert at kommunen har hatt tiltak for å bedre elevenes skolemiljø. Kommunen har i liten grad dokumentasjon på at tiltakene har vært tilstrekkelige, og/eller at skolen har vurdert at de har foretatt de undersøkelser og vurderinger som det var krav om. I saker hvor mobbing/erting er omtalt, har vi også sett av dokumentasjonen at tiltakene i mindre grad er direkte rettet inn mot å hindre mobbing/erting/plaging. I noen få saker viser dokumentasjonen at det har tatt lang tid før skolene har fått bistand. Skolenes vedtaksplikt er heller ikke fulgt godt nok opp.

Vi ser ikke dokumentasjon av at skolen har fulgt spesielt med/hatt særlig oppmerksomhet rettet mot de sakene hvor det ble gjennomført enkeltstående samtaler knyttet til mobbing/erting. Dette mener vi ligger implisitt i kravet i opplæringsloven kap. 9a (2003) om systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever ikke har det trygt og godt på skolen.

Det er noen få enkeltsaker der dokumentasjonen kommunen har, viser at eleven ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø, uten at det er noe dokumentasjon av hva skolen

har gjort. I tillegg er det en del saker hvor vi ikke kan se dokumentasjon av mistriksel/at skolemiljøet ikke har vært i tråd med de krav som er satt. Siden det er mangelfull dokumentasjon i sakene generelt, er det en usikkerhet knyttet til de sakene hvor det ikke er spor av mistriksel/konflikter i dokumentene. Selv om det ikke er dokumentert, kan det likevel ha vært forhold ved elevenes skolemiljø som skolene burde ha fulgt opp.

Skien, 14.02.20

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 18/19 og 20/19, og sak 68/19 i kommunestyret. Bakgrunnen for bestillingen er henvendelser og dialog mellom Drangedal kommune og flere tidligere elever ved skoler i kommunen om mobbing, og omtale av ytterligere saker i media. Tidsperioden for de konkrete sakene strekker seg fra 1970-tallet og fram til nyere tid.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2 Bakgrunn

Mobbing som tema har hatt fokus i lang tid. Begrepet ble lansert i Sverige i 1969 og i Norge rundt 1970. Mobbing i skolen fikk etter hvert økende oppmerksomhet, både som følge av forskning på tema og omtale i pressen. Den økende oppmerksomheten på relasjonene barn imellom kan sees i sammenheng med innføring av obligatorisk 9-årig enhetsskole for alle i Norge, hvor barn i økende grad måtte forholde seg til barn med ulik sosial bakgrunn (Boge 19).²

I 1973 ble den første vitenskapelige studien på mobbing publisert av Dan Olweus, professor i psykolog ved Universitetet i Bergen. I 1982/83 ble det publisert flere avisartikler om barn som hadde begått selvmord som følge av mobbing. På bakgrunn av disse sakene ble det i 1983 nedsatt en arbeidsgruppe av Kirke- og undervisningsdepartementet. De fikk i oppdrag å gjennomføre en nasjonal undersøkelse som alle landets grunnskoleelever skulle svare på, og en nasjonal kampanje mot mobbing for alle skolene i landet. Det ble bl.a. utarbeidet et lærerhefte, *Mobbing – bakgrunn og tiltak*, av Dan Olweus og Erling Roland på oppdrag fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Alle skoler fikk tre eksemplar av heftet. Det ble også utarbeidet annet materiell til skolene, bl.a. en foreldrebrosjyre og en videofilm til bruk på foreldremøter, lærermøter og i klassen. Resultatene fra spørreundersøkelsen kom rett før jul 1984 og avdekket at 15 % av elevmassen var involvert i mobbing, enten som offer eller mobber (Boge 2019).

² Boge, Cecilie (2019): *Mobbeforskningas historie – forminga av eit forskningsfelt*, hentet fra forebygging.no

I 1995 var det på nytt stort fokus på mobbing og vold i skolen, etter at en 15-åring ble stukket med kniv av en medelev som følge av langvarig mobbing. Hendelsen åpnet en politisk debatt startet av Dan Olweus, som foreslo en lov mot mobbing. I ny opplæringslov i 1998 ble kravet til et godt skolemiljø forsterket i formålsparagrafen, hvor det står at alle som er knyttet til skolen skal arbeide for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. I 2000 ba Stortinget regjeringen om å fremme forslag om å lovfeste arbeidsmiljøbestemmelser for elever og studenter, noe som førte til at det i 2003 kom et eget kapittel om elevenes sitt skolemiljø i opplæringsloven og en egen bestemmelse om elevenes psykososiale miljø.

I hele perioden vi undersøker har det vært et mål at skolen skal bidra til at elevene får et godt arbeidsmiljø/skolemiljø. Det har imidlertid vært flere endringer, som både har tydeliggjort og innskjerpet kravene som er satt til kommunen og skolene. Helt frem til 2017, hvor elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø ble lovfestet.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Hvilke krav har vært satt til kommunens arbeid med elevenes skolemiljø?

I hvilken grad viser dokumentasjonen av kommunens arbeid med skolemiljø at kommunen har hatt en organisering og rutiner/tiltak på området i tråd med de krav som er satt?

Revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra bl.a. grunnskolelova og opplæringsloven med forskrifter, forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehager og lover og forskrifter som regulerer skolehelsetjenesten og barnevernet. I den første problemstillingen beskriver vi regelverket fra 1975-2016. Det danner grunnlag for kriteriene til den andre problemstillingen. Kriteriene framgår under punkt 3.

³ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. revisjonsforskriften § 7. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4 Avgrensning

Vi undersøker perioden 1975 til 2016, slik at vi ikke har med lovendringen i 2017 hvor det ble lovfestet nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, jf. opplæringsloven § 9 A-2.

Vi vurderer ikke om kommunen og skolene har fulgt krav satt i arkivloven.

Vi vurderer ikke om den enkelte sak er håndtert i samsvar med gjeldene krav. Sakene vil bli omtalt generelt.

Vi undersøker om kommunen har hatt personell i viktige støttetjenester, som pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og sosialpedagogisk tjeneste, men vi vurderer ikke om kompetansesammensetningen til PPT tilfredsstillende til krav til forsvarlighet.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomgått dokumentasjon for å få informasjon om kommunens rutiner og praksis på området. Dette er dokumentasjon hentet fra kommunens arkiver. Fordi en del dokumentasjon ikke har blitt arkivert, har vi også fått annen dokumentasjon, som har vært på skolene eller som ansatte har hatt. Dokumentasjonsgrunnlaget er ikke fullstendig, og det vil være litt tilfeldig hva vi har fått tilgang på og ikke. Vi har fått opplyst at det er en del dokumentasjon som er blitt makulert, i tråd med gjeldene rutine i kommunen. I tillegg har vi gått gjennom dokumentasjon i 60 elevsaker der det er bedt om innsyn i forbindelse med mobbesakene.

Vi har intervjuet ansatte og pensjonerte lærer og ledere i kommunen. Det at vi undersøker forhold som ligger tilbake i tid, gjør at intervjudata blir mer usikre. Dette er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten, hvor vi også omtaler tiltak for kvalitetssikring.

1.6 Høring

Faktadelen av rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen. Rapporten er sendt på høring 22.01.20, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1. Det er ikke gjort endringer som følge av høringsuttalelsen, men det er enkelte tekstlige presiseringer.

2 Krav til arbeid med elevenes skolemiljø

Vi har følgende problemstilling:

Hvilke krav har vært satt til kommunens arbeid med elevenes skolemiljø?

Dette er en beskrivende problemstilling og vi har ikke revisjonskriterier. Fakta her danner grunnlaget for revisjonskriteriene til neste problemstilling. I tillegg til konkrete lovkrav beskriver vi relevante statlige anbefalinger. Vi beskriver gjeldene krav i 1975, og for perioden frem til 2016 omtaler vi endringer. Ordet skolemiljø blir brukt i rapporten, selv om begrepet skolemiljø først kom i opplæringsloven i 1998, og selv om grunnskolelova bruker begrepet arbeidsmiljø for elevene.

I vedlegg 2 er det en kronologisk oversikt over regelverket og noen sentrale statlige anbefalinger.

2.1 Forebyggende arbeid

2.1.1 Krav til internkontroll

I 1975 var det ikke satt eksplisitte krav til internkontroll med skolenes arbeid med skolemiljø. Rådmannen hadde ifølge kommuneloven § 37 et pålegg om å føre tilsyn med kommunens forvaltning. Rådmannen var imidlertid ikke øverste ansvarlige i administrasjonen i skolefaglig spørsmål, det var skolesjefen. I saker som gjaldt kommunalforvaltning, var skolesjefen underlagt rådmannen, men ikke i skolefaglige spørsmål, jf. Ot.prp. nr. 63 (1986-87). Ifølge grunnskolelova fra 1975 § 22 hadde personalet på skolen enkeltvis og samlet et ansvar for at skolen ble drevet i samsvar med de mål som var satt for skolen.

Kommunen hadde ifølge grunnskoleloven § 37 plikt til å sørge for at alle barn og unge får passende opplæring, og at grunnskolen er organisert og drevet i tråd med lovkravene. Ansvar for at skolene ble styrt i tråd med de krav som var satt, var lagt til skolestyret. Skolestyret ble valgt av kommunestyret, jf. grunnskolelova § 26 og § 27. Det var krav om skolesjef i hver kommune, som var skolestyrets administrasjon, jf. grunnskoleloven § 29. Det var også krav om styrer (senere kalt rektor) for ungdomsskoler og fulldelt skole for barnetrinnet. Fådelte skoler kunne ha styrer hvis kommunestyret samtykket, jf. grunnskolelova § 17.

Kommunen skulle altså sikre en grunnskole som ble drevet i tråd med lovkravene, men det var ikke noe eksplisitt krav til internkontroll, slik det har kommet i senere tid.

Ifølge grunnskolelova fra 1975 § 22 hadde personalet enkeltvis og samlet et ansvar for at skolen ble drevet i samsvar med de mål som var satt for skolen.

Staten hadde i 1975 en annen organisering av arbeidet med oppfølging av kommunenes ansvar for skolene, og et noe annet tilsynsansvar enn nå. Hvert fylke hadde en skoledirektør utnevnt av Kongen. Skoledirektøren skulle samarbeide med skolestyret og kommunestyret om å sikre at skolene ble drevet i tråd med tidens krav, og at forskrifter ble fulgt, jf. grunnskolelova § 34. Skoledirektøren skulle bl.a. godkjenne bemanningen ved den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT), jf. føresegner m.v. for grunnskolen 1976. Skoledirektøren ble i 1992 erstattet av Statens utdanningskontor, ett i hvert fylke, som også hadde et ansvar for å godkjenne sammensetning av fagpersonalet ved PPT, jf. forskrift for grunnskolen 1989.

Som følge av ny kommunelov i 1992 og endringer i særlovgivningen, ble kravet om skolestyre og skolesjef opphevet, jf. lov om endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner. Oppgaver som tidligere lå til skolestyret, ble lagt til kommunen. Det ble i grunnskoleloven § 27 innført krav om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå. Ellers var organiseringen opp til kommunen. Endringen førte også til at administrasjonssjefen var formelt ansvarlig for at den enkelte særlov ble forvaltet på en forsvarlig måte innen gitte rammer. Kommunestyret hadde fortsatt det overordnede ansvaret, jf. Ot.prp.nr 59 (1992-93).

Kravet om rådmannens internkontroll ble tydeliggjort i kommuneloven § 23 nr. 2, med virkning fra 01.07.04, gjennom kravet om at rådmannen skal sikre at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll (internkontroll). Ifølge lovforarbeidene skulle ikke denne endringen innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldene rett, jf. Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Det har dermed vært en forventning til rådmannen om internkontroll på skole fra 1994.

I 1996 kom det et spesifikt internkontrollkrav for skole, gjennom forskrift for miljørettet helsevern i skole og barnehage. Forskriften setter krav til både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen. Rektor fikk et ansvar for å påse at bestemmelsene i forskriften overholdes (internkontroll), og skoleeier fikk ansvar for å sørge for at det er etablert et internkontrollsystem, jf. § 4. Internkontrollsystemet er i § 3b beskrevet som: *Systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer.*

I ny opplæringslov som kom i 1998, ble det tatt inn i lovteksten at forvaltningsloven gjelder for skoler som blir drevet av kommunene, jf. opplæringsloven § 15-1. Ut fra

kravet til internkontroll omtalt tidligere, må kommunen også sikre gode rutiner for korrekt saksbehandling i skolene. Forvaltningsloven gjaldt også da skolene var regulert av grunnskoleloven, og er tatt inn i opplæringsloven av pedagogiske grunner, jf. NOU 1995:18.

I 2003 ble kravet til internkontroll spesifisert for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet for elevene i opplæringsloven § 9a-4. Skolen skulle jobbe systematisk for å sikre at krav i kapittel 9a (skolemiljø) ble oppfylt, og skoleledelsen hadde ansvaret for den daglige gjennomføringen. Det er spesifisert at arbeidet gjelder både det fysiske og det psykososiale miljøet. Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, elevråd og foreldreråd, har på forespørsel rett til å få dokumentasjon på internkontrollen, jf. § 9a-4.

Hvis en elev eller forelder ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, som tiltak mot krenkende atferd, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven § 9a-3.

Fra september 2004 ble det innført et krav om at kommunen skulle ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir fulgt. Kommunen skulle ha system for å følge opp disse vurderingene, og for å følge opp nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører, jf. opplæringsloven § 13-10.

I august 2009 kom det krav om at kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden for grunnskoleopplæringen, som skal omhandle læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftes av skoleeier (kommunestyret). Tilstandsrapporten skal utarbeides som del av kommunens forsvarlige system for å følge opp egne vurderinger av om kravene i opplæringsloven blir fulgt og de nasjonale kvalitetsvurderingene som departementet gjennomfører, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

2.1.2 Krav til personell/kompetanse/tverrfaglighet

Vi ser på krav til personell i skolen med spesialfunksjoner i det sosialpedagogiske arbeidet og krav til pedagogisk-psykologisk tjeneste, skolehelsetjeneste og barnevern og deres rolle i forebyggende arbeid og samarbeid med skolene.

Det var i 1975 krav om at skolene skulle ha:

- en sosialpedagogisk rådgivningstjeneste. Det var ikke eksplisitte krav til hva en slik tjeneste skal inneholde, men det var anbefalt at elever og foresatte skal kunne få nødvendig hjelp til å løse personlige og sosiale problem, og få råd om utdanning og yrkesvalg, jf. forskrift m.v. for grunnskolen 1974. Tjenesten skulle ha en

koordinerende rolle, og forebyggende sosialt arbeid er også nevnt som en oppgave. Det er skolestyret som fastsetter omfang og vektleggingen av de sosialpedagogiske tjenestene, men forskriften anbefalte rundt en time per 25 elever. Tjenesten er et supplement til de funksjoner som kontaktlærer og andre lærere har med å gi råd og hjelpe elevene å finne seg til rette på skolen. Det er i forskriften presisert at arbeidsmengden for lærerne er så stor at de ikke kan ivareta alle de sosialpedagogiske oppgavene alene og at det derfor er behov for egne ressurser til dette. Det er i forskriften ikke omtalt om tjenesten skal være for hele grunnskolen eller for ungdomstrinnet, men senere tariffavtaler inneholder bestemmelser om ressurser på ungdomstrinnet.

I 1975 skulle kommunen (skoleeier) ha:

- en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) som bl.a. skulle gi råd til skolen og foresatte og samarbeide om barn og ungdom som trenger særskilt hjelp for at alle skal få et tilpassa lære- og utviklingstilbud, ordne med undersøkelse/behandling hos spesialister, gi direkte hjelp til elever og vektlegge forebyggende arbeid gjennom opplærings- og kursvirksomhet.
- en skolehelsetjeneste og tiltak for å fremme helse til elevene. Av tiltak var det vist til tiltak for å overvåke elevenes helse, verne elever mot fysiske og psykiske skader, veiledning av elever og foresatte og påse tilfredsstillende hygieniske forhold. Det skal være en helsesøster som er administrativ leder av det daglige helsearbeidet på skolen. Krav til skolehelsetjenesten var regulert i lov om helsearbeidet i skoler og andre undervisningsinstitusjoner fra 1957 og lov om helsesøstertjenesten fra 1957. Ansvar for helsesøstertjenesten var lagt til fylkeskommunen, og finansieringen av tjenesten var delt mellom kommuner og fylkeskommune (NOU 1979:53).
- en barnevernemnd⁴ som skulle følge med på de forhold barn og unge lever under og virke for tiltak til bedring av barnevernet i kommunen. Det er anbefalt samarbeid med andre, hvor helseråd, skolemyndighetene og politiet er trukket særlig frem, jf. § 1 i barnevernloven fra 1953.

Skoledirektøren skulle godkjenne ansettelse av fagpersonell i PPT, jf. forskrift m.v. for grunnskolen 1976. I forskriften er det vist til at forholdene må legges til rette for nært samarbeid med helse- og sosialtjenesten og arbeidskontorene.

Forskrift til grunnskoleloven fra 1980 presiserer at det forebyggende arbeidet til PPT kan omfatte kurs- og opplæringsvirksomhet i samarbeid med andre lokale organ som har med barn, ungdom og voksne å gjøre.

⁴ I 1987 ble ansvaret lagt til helse og sosialstyret, jf. helse og sosialstyreloven 1987.

Kommunen fikk i 1983 et krav om å ha en helsesøstertjeneste, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-3. Ansvar for helsesøstertjenesten ble dermed overført fra fylkeskommunene til kommunene, jf. Ot.prp. nr. 36 (1980-1981).

Ifølge forskrift om helsetjenesten i skoler fra 1984 skulle skolehelsetjenesten i samarbeid med hjem, skole og det øvrige hjelpeapparatet i samfunnet arbeide for å identifisere og løse de helsemessige problemer som knytter seg spesielt til skoleelevers situasjon, jf. § 2. Tjenesten skulle bl.a. omfatte strukturert tverrfaglig samarbeid, spesielt med skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, sosialtjenesten og den offentlige tannhelsetjeneste og rådgivning til skolens personale vedrørende hygieniske forhold og arbeidsmiljø for øvrig, jf. § 3.

I 1989 kom det krav i forskrift for grunnskolen om at PPT skal medvirke i tverrfaglig samarbeid om forebyggende tiltak for barn og unge i oppvekstmiljøet, jf. § 1-6 nr. 1. Det blir også spesifisert at rådgivningen skal omfatte spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak, hvor formålet er et tilpasset lærings- og utviklingstilbud.

Ny barnevernlov ble vedtatt i 1992. Barneverntjenesten har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer og skal også avdekke sosiale og emosjonelle problemer og sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås, jf. § 3-1. I loven var det satt krav til barneverntjenesten om å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når det kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt, jf. § 3-2. Muligheten for å barneverntjenesten til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, var betinget av at det var nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, jf. barnevernloven § 6-7.

Rett til nødvendig rådgivning i sosiale spørsmål ble lovfestet i 1998, jf. opplæringsloven § 9-2. Eleven har rett til å få nødvendig rådgivning, oppfølging og hjelp med å finne seg til rette under opplæringa, både til faglige og personlige og sosiale problem som har noe å si for opplæringa, jf. forskrift til opplæringsloven § 22-1. Ansvar for å sikre slik rådgivning er lagt på skoleeier, jf. § 22-3. I forarbeidene til loven er det vist til at rådgivningstjenesten bør styrkes, og at det ikke er tilstrekkelig at pålegget nedfelles i tariffavtaler. Det foreslås ikke å fastsette hva som er tilstrekkelig ressurs til en slik tjeneste, men å lovfeste et pålegg om å gi nødvendig rådgivning, jf. NOU 1995:18. I Særavtale om arbeidstid og ressursbestemmelser for skoleledere i grunnskolen 01.08.98, er det fastsatt at lærere som utfører sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning i grunnskolens ungdomstrinn skal ha redusert leseplikt med 1 time per uke per påbegynt 25 elever.

I forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste fra 2003 ble det bl.a. satt krav om rutiner for samarbeid med fastlegene, andre kommunale tjenester, tannhelsetjenesten, fylkeskommunen og spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1. Tjenesten skulle også omfatte forebyggende psykososialt arbeid og samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever, jf. § 2-3. I merknad til bestemmelsen er det vist til at tjenesten bør være særlig oppmerksom på barn og ungdom med spesielle behov, hvor risiko for å utvikle psykiske plager/sykdom, hvor mobbing er nevnt som ett eksempel.

2.1.3 Krav om ordensreglement

Både grunnskoleloven og opplæringsloven har krav om ordensreglement, som skal godkjennes av skolestyret/kommunen. Fra 11.06.93 ble kravet om godkjenning lagt til kommunen.

Det var i 1975 krav om et reglement i grunnskoleloven fra 1975 § 16. Reglementet kunne ha med regler for adferd og hva som skjer om reglene brytes. I forskrift m.v. for grunnskolen fra 1974 er det spesifisert at ordensreglene ved den enkelte skole skal fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet. Disse bestemmelsene er videreført i senere forskrifter. Det er også nedfelt i forskriften at eleven skal ha fått redegjort for sin sak før disiplinære tiltak blir fastsatt, og at skolen må begrunne de tiltak som blir iverksatt i tråd med bestemmelser i forvaltningsloven. Bestemmelsene er videreført i senere forskrifter. I 1976 ble det nedfelt i forskriften at ordensreglene hvert år skal gjøres kjent for elevene og tas opp til drøfting i rådsorganene.

I forarbeid til ny opplæringslov er gjeldene rett før opplæringsloven beskrevet. Her er det vist til at ordensreglene kunne ha bestemmelser om elevenes atferd til og fra skolen (skolevei), jf. NOU 1995:18. I forskriftene til grunnskoleloven er det fastlagt at skoleskyssen skal organiseres slik at den blir så trygg og rasjonell som mulig. Skolestyret skulle sørge for at det var tilsyn med elevene i ventetiden før og etter skoletid.

Forskrift til grunnskoleloven fra 1980 presiserte at de tiltakene som skal kunne brukes dersom eleven bryter ordensreglene, som f.eks. bortvisning, må tas med i ordensreglene, og at ordensreglene må vedtas av skolestyret. Det er rektor som kan fatte vedtak om at en elev blir bortvist.

Ifølge opplæringsloven fra 1998 § 2-9, skal kommunen gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskolen. Reglementet skal inneholde regler om

atferd og hva som skjer om reglene brytes og regler om framgangsmåten når slike saker skal behandles. Før det blir tatt beslutninger om refsing, som bortvisning, skal eleven få anledning til å forklare seg muntlig for den som skal ta avgjørelsen.

Departementet oppfordrer kommunene til å gi ordensregler som en del av det organiserte skolemiljøarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). I rundskrivet Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010, er skolens ordensreglement omtalt som et viktig redskap for å oppfylle elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Det er vist til at reglementet har funksjon både i det individrettede arbeidet og i det systematiske arbeidet til skolen.

Bestemmelsen om ordensreglement ble flyttet til kapittel 9A i opplæringsloven i 2017.

2.1.4 Andre krav og anbefalinger for det forebyggende arbeidet

Ifølge grunnskolelova fra 1975 § 16 skal det vektlegges å skape et trivelig arbeidsmiljø med gode samarbeidsformer for alle som er knyttet til skolen som elever, lærere og annet personale. Det var ikke adgang til kroppslig refsing eller annen krenkende behandling. Det var krav om at skolen skal utarbeide et reglement med bl.a. regler for atferd, som omtalt i punkt 2.1.3. PPT skulle også vektlegge forebyggende arbeid, jf. forskrift m.v. for grunnskolen 1974.

Kravene til arbeidsmiljø i grunnskoleloven omfattet det psykiske arbeidsmiljøet, jf. Norges Høyesterett HR-2012-241-A – Rt-2012-146.

I forskrift m.v. for grunnskolen fra 1976 er det presisert at skolen ikke skal behandle noen elev krenkende, og at det regnes som krenkende at en lærer i tiltale til eller omtale av en elev viser til manglende fysiske eller mentale forutsetninger, svik i oppdragelse og miljø eller viser respektløshet for kulturbakgrunn, livssyn eller tro hos elevene og deres foresatte.

Formålsparagrafen i grunnskoleloven fra 1969 forutsetter samarbeid med hjemmet. En viktig del av dette har i praksis vært halvårlige samtaler, som omfattet faglige vurderinger. I Mønsterplan fra 1987 er det omtale av samarbeidet med foresatte og at det omfatter både eleven, klassen, skolen og oppvekstmiljøet. Det er vist til at samarbeidet hovedsakelig skjer gjennom samtaler, bl.a. konferansetimer, og at målet med samtalene er å hjelpe eleven menneskelig og faglig med støtte, motivasjon og veiledning for det videre arbeidet.

I 1983 ble heftet «Mobbing – bakgrunn og tiltak» sendt ut til alle skolene fra Kirke- og undervisningsdepartementet, er det vist til allmenne tiltak (forebyggende) som foreldremøter, felles informasjon til elever gjennom f.eks. litteratur og videokassett⁵ om mobbing, fadderordning og regler for samvær for klassen og spesielle tiltak dersom en avdekker mobbing. Det er vist til behov for å vurdere om inspeksjonsrutinene er gode nok, slik at en kan avdekke plaging og mobbing og være tydelige på at dette ikke tolereres (Olweus og Roland 1983).

Det var i 1983 utviklet et anti-mobbeprogram - Olweusprogrammet.

Senter for atferdsforskning (SAF) i Stavanger utviklet i 1996 et anti-mobbeprogram i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Programmet ble fra 2003 hetende Zero, etter at SAF fikk i oppdrag fra departementet å revitalisere programmet.

Formålsparagrafen i ny opplæringslov i 1998 forsterket kravet om forebyggende arbeid, ved at det sto at alle som var knyttet til skolen skulle arbeide for å hindre at elever ble utsatt for krenkende ord eller handlinger.

Alle barne- og ungdomsskoler fikk høsten 2001 tilbud om å ta i bruk Olweusprogrammet mot betaling. Tilbudet ble utvidet med programmet Zero i 2003.

Selv om ny opplæringslov i 1998 tydeliggjorde skolenes ansvar for å hindre at elever ble utsatt for krenkende ord og handlinger, kom det i 2000 et vedtak i Stortinget som førte til at det ble utarbeidet et eget kapittel om elevenes skolemiljø i opplæringsloven, kapittel 9a. I lovforarbeidet (Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) er det vist til at opplæringsloven inneholder generelle bestemmelser for å sikre elevene et godt psykososialt miljø, men at en ser behov for mer utfyllende bestemmelser. Det ble i 2003 innført et krav om at skolen må sette konkrete mål for det psykososiale miljøet og arbeide systematisk og planmessig for å nå dem. Skolen må ha klare rutiner for hvordan problemer som f.eks. mobbing skal avdekkes og håndteres.

Det ble satt krav om nasjonale undersøkelser om elevenes læringsmiljø fra desember 2003. Skoleeier skal sørge for at undersøkelsene blir fulgt opp lokalt, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-3.

⁵ Kirke- og undervisningsdepartementet hadde utarbeidet en videokassett om mobbing.

2.2 Krav til undersøkelse og tiltak i enkeltsaker

2.2.1 Grunnskoleloven (1975-1998)

Ifølge grunnskolelova fra 1975 § 22 hadde personalet enkeltvis og samlet et ansvar for at skolen ble drevet i samsvar med de mål som var satt for skolen. Personalet skal hjelpe til å skape et godt skolesamfunn. Undervisningspersonalet hadde ansvar for å hjelpe og veilede elevene i faglige og personlige spørsmål med sikte på elevenes trivsel og utvikling i skolen, jf. forskrift til grunnskoleloven 1974.

I Føresegner m.v. for grunnskolen 1974 er det satt krav om at skolen skal undersøke om mistrivsel, konfliktsituasjoner, dårlig orden eller dårlig samarbeid kan skyldes undervisningsopplegget eller klasse- eller gruppesituasjon, forholdet lærer – elev og forholdet skole – hjem, forhold i elev- eller kameratflokk eller forhold i hjemmemiljøet og den fysiske og mentale tilstanden til eleven. Skolen skal også vurdere om skolen kan endre de forhold som er årsak til adferden til eleven, og vurdere om hjelpemidler og ressurser skolen rår over er brukt fullt ut og på beste måte. I spesielle, akutte situasjoner, hvor det er fare for at en elev kan skade seg selv eller andre, er det nødvendig å stoppe eleven, eventuelt skille eleven fra resten av gruppa i eget rom for en periode. Ved slike tiltak skal en melde fra til rektor, skolelege og foresatte, og føre protokoll over tiltakene og årsaken til dem.⁶ Disse kravene står også i senere forskrifter til loven.

Krav til organisering og personell på området er omtalt i 2.1.1 og 2.1.2. Disse kravene har også betydning for krav til undersøkelse og tiltak. Kravet om en sosialpedagogisk tjeneste, PP-tjeneste, skolehelsetjeneste og barnevern, kan alle ha betydning for arbeidet med å sikre at det blir gjort undersøkelser og satt i verk tiltak i enkeltsaker.

Det var krav om at lærer skulle gjøre notat for å kunne dokumentere avgjørelser om tiltak overfor enkeltelever og ved karakterfastsetting, jf. forskrift til grunnskoleloven 1976. Kravet er videreført i de senere forskriftene til grunnskoleloven. Krav til dokumentasjon rundt tiltak for enkeltelever må også sees i sammenheng med bestemmelser i forvaltningsloven. Alle enkeltvedtak⁷ skal behandles i tråd med krav i forvaltningsloven, bl.a. om begrunnelse og dokumentasjon, jf. forvaltningslovens kapittel fire og fem. Avgjørelser om en person skal få tilbud om skoleplass, om en elev skal få spesialundervisning og om en elev skal utvises for en dag eller lengre er regnet

⁶ I forskrift for grunnskolen fra 1989 er bestemmelsen endret til at dette skal dokumenteres i elevmappen.

⁷ En avgjørelse er et enkeltvedtak når den gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2.

som enkeltvedtak, men ikke avgjørelser som treffes som ledd i gjennomføringen av opplæringen, f.eks. hvordan en undervisningstime legges opp. Imidlertid kan avgjørelser om gjennomføring av opplæring være så gjennomgripende at de må antas å være bestemmende for elevens eller foreldrenes rettigheter på en slik måte at de må betraktes som enkeltvedtak. Siden skillet ikke er helt klart, må det gjøres vurderinger i den konkrete saken, jf. NOU 1995:18 kp. 15.1 Regler om behandlingen av enkeltvedtak.

Ifølge forskrift til grunnskoleloven § 2-2 nr. 4 fra 1989, skal skolen om nødvendig samarbeide med PPT for å finne årsaker til mistriksel, konfliktsituasjoner, dårlig orden eller dårlig samarbeid.

2.2.2 Opplæringsloven (1998-2016)

Vi omtaler nye bestemmelser knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, og bestemmelser som er videreført, men tydeliggjort i ny lov.

Før innføring av kapittel 9a (1998 – 2003)

Alle som er knyttet til skolen skal arbeide for å hindre at elever blir skadet eller utsatt for krenkende ord eller handlinger, jf. opplæringsloven § 1-2. Denne bestemmelsen er en lovfesting av gjeldene bestemmelser i grunnskoleforskriften og den innebærer en plikt til å arbeide mot mobbing av elever, jf. NOU 1995:18.

Etter innføring av kapittel 9a (etter 2003)

I 2003 kom det krav om at skolen skulle arbeide aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt skolemiljø, hvor den enkelte eleven kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Ansatte ved skolene som fikk mistanke om eller kjennskap til elever som ble utsatt for krenkende ord og handlinger, skulle snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen. Hvis det er nødvendig og mulig, skal de selv gripe direkte inn. Hvis elev eller foresatte ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven § 9a-3. Skolene hadde gjennom § 9a-3 en handlingsplikt og en vedtaksplikt.⁸

Kravene som kom i opplæringsloven § 9a-3 innebærer ikke strengere krav til elevenes skolemiljø enn det som fulgte av grunnskoleloven. Bestemmelsen gir ført og fremst en

⁸ Jf. beskrivelse av gjeldene rett i 2003 i Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova.

skjerping og presisering av ansattes undersøkelses- og aktivitetsplikt og elever og foresatte formelle rettigheter til å få behandlet slike saker etter forvaltningslovens regler, jf. HR-2012-241-A – Rt-2012-146.

Det ble i opplæringsloven § 9a-4 satt krav om at skolene skulle drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerheten til elevene. Skoleledelsen har ansvaret for den daglige gjennomføringen av dette. Det ble også innført bestemmelser om straff for den som uaktsomt eller med forsett bryter krav i kapittel 9a, jf. § 9a-7.

I 2013 ble det nedsatt et utvalg, Djupedalsutvalget, for å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen, jf. NOU 2015:2 Å høre til, Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget pekte i sin utredning på svakheter og uklarheter i regelverket. Utvalget foreslo at skolen ikke lenger skulle ha plikt til å fatte enkeltvedtak, og at skolens plikt til å undersøke og handle i stedet skulle videreføres og tydeliggjøres. Erfaringer fra tilsyn og klagesaksbehandling viste at opplæringslovens § 9a-3 var krevende å forstå og praktisere og mange tilfeller av at regelen forstås feil og ikke ble oppfylt i praksis på skolene. Dette er bakgrunnen for endringene i opplæringsloven som ble innført i 2017, jf. Prop. 57 L (2016-2017).⁹

⁹ Det ble i lovteksten slått fast at skolen skulle ha nulltoleranse mot bl.a. mobbing, men dette var i realiteten ikke en endring/et nytt krav. Det er nytt at bestemmelsene om aktivitetsplikt også omfatter ansatte i leksehjelpsordningen og andre voksne som regelmessig oppholder seg på skolen. Aktivitetsplikten, som kom i 2003, omfatter fra 2017 en lovfestet plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. At ansatte følger med er nødvendig for at de skal kunne få mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å følge med må sees i sammenheng med skolens plikt til å jobbe systematisk med å forebygge og avdekke om elever ikke har det trygt og godt på skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017). Slik sett er det ikke i realiteten ikke en ny plikt. I ny lov er det også vedtatt en utvidelse av undersøkelsesplikten, til å gjelde mer enn krenkelsers og omfatte alle forhold som er av betydning for elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolene har også fått en skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever. Elevenes rett til å bli hørt er også lovfestet i aktivitetspliktbestemmelsen. Det er vedtatt en ny håndhevsordning, hvor fylkesmannen skal vurdere om skolens aktivitetsplikt er oppfylt og hvis den ikke er det, fatte enkeltvedtak i saken om hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolene skal altså ikke lenger fatte enkeltvedtak i saker hvor elev/foresatt ba om tiltak som gjaldt elevenes psykososiale skolemiljø. Fylkesmannen fikk også myndighet til å knytte tvangsmulkt til vedtaket. Utdanningsdirektoratet er klageinstans. I 2003 var ansvaret for skolens systematiske arbeid lagt til skoleledelsen, mens det fra 2017 er lagt til rektor, jf. Prop. 57L (2016-2017).

3 Kommunens arbeid med skolemiljø

I hvilken grad viser dokumentasjonen av kommunens arbeid med skolemiljø at kommunen har hatt en organisering og rutiner/tiltak på området i tråd med de krav som er satt?

Kravene som er satt til organisering av arbeidet og til rutiner/tiltak på området er presentert under punkt 2. På bakgrunn av kravene har vi utledet revisjonskriterier som står under de ulike punktene nedenfor.

3.1 Skole – organisering og ledelse

Revisjonskriterier:

- Kommunen skulle ha et skolestyre og en skolesjef med skolefaglig kompetanse i perioden 1975 – 1994.
- Kommunen skal fra 1994 ha skolefaglig kompetanse over skolenivå.
- Alle ungdomsskoler og fulldelte barneskoler skal ha styrer/rektor

Ansvar for grunnskolen var i 1975 lagt til skolestyret i kommunen. Drangedal kommune hadde skolestyre. Skolestyret hadde jevnlige møter og behandlet blant annet saker som gjaldt personal, tilskudd, lokaler, målform, skolerute og ordensreglement.

Skolesjefen var skolestyrets administrasjon, og var underlagt rådmannen i økonomiske spørsmål, men ikke skolefaglige spørsmål. Dette endres, som nevnt under punkt 2, i 1994. Da ble oppgaver som tidligere var lagt til skolestyret, lagt på kommunen, jf. lov om endringer i særlovgivning for kommuner og fylkeskommuner. Drangedal kommune videreførte stillingen som skolesjef, for å sikre kravet om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå.

I perioden 1975 til 2003 hadde Drangedal kommune tre skolesjefer, hvorav en som hadde stillingen i rundt ett år. På slutten av 1980-tallet ble skolekontoret styrket, ved at stillingen som pedagogisk konsulent gikk fra en halv til en hel stilling.

Fra 2003 til 2008 hadde kommunen en flat struktur med enhetsledere under rådmannen. Drangedal kommune hadde da ikke noe skolekontor, men assisterende rådmann hadde skolefaglig kompetanse. Enkelte rektorer ble enhetsledere og fikk ansvar for flere virksomheter enn bare skole. Eksempelvis fikk rektor på

ungdomsskolen også ansvar for kulturskolen i en periode. I 2008 fikk kommunen kommunalsjefer under rådmannen, og frem til sommeren 2019 har det vært tre kommunalsjefer med ansvar for skole. Fra sommeren 2019 og frem til ny kommunalsjef tiltrer i april 2020, er det rektor på Drangedal 10-årige skole som har fungert i stillingen som kommunalsjef.

I 1975 hadde kommunen en ren ungdomsskole for 7. – 9. trinn og åtte barneskoler. To av barneskolene hadde da undervisning for elever første året på ungdomsskolen. Det har vært rektorer ved skolene i hele perioden, men ikke for de barneskolene som bare hadde 1. – 3. trinn.

Den ene av de minste barneskolene ble lagt ned på midten av 1980-tallet og den andre i 1997. Ytterligere tre ble lagt ned, henholdsvis en på begynnelsen av 2000-tallet, en i 2011 og den siste i 2013. En av barneskolene og ungdomsskolen ble slått sammen til en skole i 2009/10, og kommunen har nå to barneskoler og en 1 – 10 skole.

På ungdomsskolen/Drangedal 10-årige skole har det i perioden 2007 til 2017 vært skifte av rektor åtte ganger. Det har vært større stabilitet på de andre skolene.

3.2 Forebyggende arbeid

Vi har undersøkt kommunens internkontroll på området, personell/kompetanse utover skoleledelse og lærere og det tverrfaglige samarbeidet med skolene, om kommunen har hatt ordensreglement og andre forebyggende tiltak. Beskrivelsen bygger på generelle dokumenter og gjennomgang av enkeltsaker.

I omtale av enkeltsakene er de gruppert i perioder ut fra hvilket regelverk som har vært gjeldende for hoveddelen av skolegangen, eller for den perioden hvor det er omtale av konflikter, mobbing, erting eller andre tegn på mistriivsel i den enkelte sak.

3.2.1 Internkontroll

Revisjonskriterier:

- 1994 – Krav til rådmannen om internkontroll omfatter også krav i grunnskoleloven.
- 1996 – Kommunen som skoleeier skal sørge for at det etableres et internkontrollsystem for å ivareta elevenes skolemiljø, og rektor er ansvarlig for å følge opp kravene til elevenes skolemiljø. Internkontrollen skal være dokumentert.
- 2003 – Skolen skal sette mål for det psykososiale miljøet og arbeide systematisk og planmessig for å nå målene.

- 2003 – Skolen skal ha rutiner/tiltak for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger.
- 2009 – Kommunen skal utarbeide en årlig tilstandsrapport for grunnskolen, som bl.a. omtaler læringsmiljø. Rapporten skal behandles i kommunestyret.

Grunnskoleloven 1975 – 1998

Kommunen hadde i denne perioden ikke noe internkontrollsystem for å ivareta elevenes skolemiljø. Kommunen hadde ordensreglement, se punkt 3.2.3, og rutine for inspeksjon, foreldresamtaler/konferansetimer og helsesamtaler som ikke var dokumentert, se punkt 3.2.4. Dette er elementer som kan inngå i et internkontrollsystem for å sikre elevenes skolemiljø.

Kommunen innførte et system med utarbeidelse av skoleutviklingsplaner fra 1989/90, som del av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. I planene ble det fastsatt noen felles mål/satsingsområder for utviklingsarbeidet i skolene, men det var ikke noe felles mål knyttet til skolemiljø. Alle skolene hadde imidlertid visjoner som gikk ut på at skolen skulle være god og trygg for alle. Skolene kunne ha egne lokale mål, men det var ikke krav om det. Bustrak og Bø hadde forebygging av mobbing som lokalt mål ett år og Kroken hadde det som mål flere år. Både Bø og Kroken utarbeidet handlingsplan eller tiltaksplan ved mobbing på midten av 1990-tallet og det var utarbeidet forebyggende tiltak. Vi har ikke dokumentasjon som viser hvordan planene er brukt i praksis. En avdeling ved Solberg hadde også mål om å forebygge mobbing ett skoleår. Ungdomsskolen hadde noen år mål om å styrke elevenes sosiale ferdigheter.

Skoleutviklingsplanen skulle evalueres årlig. Kommunen har dokumentasjon fra evaluering av planene for skoleåret 1995/96 og 1996/97.

Opplæringsloven 1998 – 2003

Kommunen hadde heller ikke i denne perioden noe internkontrollsystem for å ivareta elevenes skolemiljø, men hadde de samme elementene som i forrige periode. Flere skoler innførte et system med halvårlige trivselsundersøkelser.

Kommunen hadde skoleutviklingsplaner frem til 2004. Det var ikke satt noen felles mål for arbeidet med skolemiljø, utover visjonene skolene hadde om at skolen skulle være god og trygg for alle.

Opplæringsloven 2003 – 2016

Rundt 2003/04 hadde mange av skolene fått på plass en handlingsplan mot mobbing. Planene omfattet definisjon av mobbing og mål, samt forebyggende tiltak og en tiltaksplan/oversikt over hva personalet ved skolen skal gjøre dersom en avdekker mobbing. Skolene har hatt ulike planer, men tidligere skolesjef opplyser at det ble laget en felles mal for handlingsplanene, som skolene kunne ta utgangspunkt i. Siste skole fikk en slik plan i 2004/05. Planene omfattet ikke rutine, mal eller veiledning for å fatte enkeltvedtak dersom elev eller foresatt ba om tiltak.

Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunens arbeid med skolemiljø i 2010 og 2012. En del av tilsynet omfattet kontroll med kravet om å ha et system for internkontroll. Fylkesmannen undersøkte bl.a. om skolene hadde satt konkrete mål og om skolen jobbet systematisk, kontinuerlig og planmessig for å nå målene og forebygge problemer, om det var rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelt elevs opplevelse av det og rutiner for å avdekke og håndtere problemer og at rutine ble fulgt. Skolene i Drangedal hadde satt mål for arbeidet med skolemiljø i handlingsplanene mot mobbing og ordensreglene.

Rapportene fra Fylkesmannens tilsyn fra 2010 og 2012 viste at skolene gjennom hadde rutiner for arbeidet med skolemiljø, men at de manglet rutiner for å håndtere krenkende ord og handlinger som ikke ble regnet som mobbing. For Drangedal 10-årige ble det i 2010 også påpekt at skolen ikke har oppdatert eller evaluert handlingsplan mot mobbing. For alle skolene ble det i begge tilsynene påpekt at kravet om et helhetlig system for internkontroll ikke er ivaretatt. Skolene hadde rutiner for å sikre seg kjennskap til hvordan elevene opplevde skolemiljøet, gjennom elevsamtaler og lokale trivselsundersøkelser og de obligatoriske elevundersøkelsene, men manglet rutiner for hvordan informasjonen ble brukt/inngikk i det helhetlige og systematiske arbeidet som skolene etter loven skal ha. Det var ikke laget tilstrekkelige rutiner for hvordan henstilling om tiltak skulle behandles, herunder rutine for å fatte enkeltvedtak. Det var heller ikke rutine for hvordan varsler skulle følges opp. Det manglet også rutine for å sikre brukermedvirkning. Skolene hadde heller ikke sikret en løpende vurdering og jevnlig evaluering av internkontrollen.

Skolene utarbeidet sjekklister, rutiner og beskrev praksis, slik at Fylkesmannen i 2014 anså at avvikene som ble gitt i tilsynet i 2012 var fulgt opp og rettet.¹⁰ For å ivareta

¹⁰ Fylkesmannen hadde nytt tilsyn med Drangedal 10-årige skole i 2019 hvor det ble avdekket at skolen ikke hadde et system for å sikre at ansatte kan følge med på de særskilt sårbare elever og hvem disse er. Rektor sikret heller ikke at alle ansatte varsler rektor ved mistanke om at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolens undersøkelser ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø er ikke

kravene til forebyggende arbeid og internkontroll ble det foretatt justeringer i kommunens forsvarlige system. Det ble bl.a. laget sjekklister for behandling og oppfølging av informasjon fra undersøkelser knyttet til skolemiljøet og i 2014 var det utarbeidet egne rutiner for å ivareta kravene i opplæringsloven kapittel 9a som også omfattet vedtaksmaler. Rutinene ble innarbeidet i kommunens forsvarlige system og skulle oppdateres årlig. Vi kan se at rutinene er justert etter 2014, men de er ikke datert og kommunen har ikke dokumentasjon som viser at de er evaluert/gjennomgått årlig.

Ifølge fungerende kommunalsjef har ansatte ved Drangedal 10-årige skole vært mer involvert og skolen har jobbet mer systematisk med funnene fra tilsynet i 2019 enn i 2012.

Krav om tilstandsrapporter fra 2009

Drangedal kommune utarbeidet første tilstandsrapport i 2010. Den ble behandlet i formannskapet i februar 2011 og i kommunestyret i mars 2011. I saksfremlegget er det opplyst at elevundersøkelsen viser at elevene trives på skolene og opplever lite mobbing.

Tilstandsrapporten for skoleåret 2011/12 viser at færre elever opplever mobbing dette året enn året før, både på 7. trinn og 10. trinn. Rapporten ble behandlet av kommunestyret 15.11.12. Det ble også laget en rapport for skoleåret 2012/13, men saksfremlegget omhandler ikke læringsmiljø. I 2013 ble tidspunkt for gjennomføring av elevundersøkelsen flyttet fra våren til høsten. Tilstandsrapporten ble behandlet i kommunestyret i juni 2014 og politikerne fikk med resultat fra elevundersøkelsen høsten 2013. Det framgår av tilstandsrapporten at kommunen har forhold å ta tak i når det gjelder trivsel og skolemiljø, men det er ikke omtale av konkrete tiltak.

I de neste årene er det ikke rapportert årlig på tilstanden i skolen. Det mangler rapportering for skoleårene 2013/14, 2015/16 og 2017/18. Resultatene for skoleåret 2014/15 viser resultat på mobbing som snittet for fylket og landet, mens det i 2016/17 er bedre resultat for 10. trinn, og for 2018/19 er bra for 7. trinn, men viser høy forekomst av mobbing på 10. trinn. I tilstandsrapporten er det opplyst at det må jobbes med mobbing, men det er ikke omtale av hvordan/hvilke tiltak kommunen skal

tilstrekkelig dokumentert. Rektor sikrer ikke at det blir satt inn egnede tiltak hvis retten til et trygt og godt miljø ikke er oppfylt. Det ble også påpekt manglende oppfylting av plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltakene.

ha. Den siste tilstandsrapporten ble lagt fram for kommunestyret som en orienteringssak, mens de to foregående ble behandlet som egne saker.

Skolenes egne trivselsundersøkelser er ikke omtalt i tilstandsrapportene.

3.2.2 Personell/kompetanse

Sosialpedagogisk kompetanse i skolene

Revisjonskriterier¹¹:

- Kommunen skal ha en sosialpedagogisk rådgivningstjeneste som bør kunne gi hjelp til elever med å finne seg til rette på skolen og løse personlige og sosiale problem.
 - 1998 - Skoleeier skal sikre at elevene har et tilbud om nødvendig rådgiving, oppfølging og hjelp med både faglige og personlige og sosiale problem som har noe å si for opplæringa.

I 1975 hadde Drangedal kommune rådgiver på ungdomsskolen. Rådgiveren hadde også ansvar for elevene i 7. trinn på de barneskolene som hadde første trinn på ungdomsskolen. Vi har sett at rådgiver har vært involvert i noen av de enkeltsakene vi har undersøkt. Det har vært saker som gjaldt overgang til videregående skole og tilbud til elever som har hatt et alternativt og mer praktisk opplæringstilbud på ungdomsskolen. Ut fra informasjonen vi har fått i intervju, hadde rådgivningsoppgavene en fremtredende rolle på 1970- og 80-tallet. Rådgiver skulle ifølge informasjonsbrosjyre på ungdomsskolen fra midten av 1980-tallet også være en mer nøytral person på skolen med taushetsplikt, som elevene kunne gå til med spesielle problem.

I 1990 fikk ungdomsskolen ny rådgiver med tilleggsutdanning i sosialpedagogikk. Vi har fått opplyst i intervju at det etter kort tid ble avsatt ekstra ressurser til arbeid som sosiallærer. Det ble avsatt to timer per uke eller 8 % av en stilling, i tillegg til ressursen som rådgiver på 7 - 8 timer per uke. Drangedal beregnet timetallet til rådgiver på bakgrunn av elevtall på ungdomstrinnet, og hadde som utgangspunkt at ressursen til rådgiver skulle utgjøre en time per uke per 25 elever.¹² Vi har fått opplyst at ressursen til sosiallærer fra 2011 minimum har vært 35 % av en lærerstilling (minimum 8 timer per uke), og at det har vært tilsvarende ressurs til rådgiver, som er mer enn en time

¹¹ Kriteriene som er uten årstall gjelder for hele perioden vi undersøker. Der vi har med årstall viser det til når reglen ble innført.

¹² For skoleåret 1992/93 skulle kommunen ut fra elevtallet ha 8 timer til rådgiver, som på den tiden også omfattet sosiallærerfunksjonen. I 2002/2003 utgjorde en time per 25 elever 7 timer.

per uke per 25 elever.¹³ Vi har ikke sett dokumentasjon av hvilke vurderinger kommunen har gjort for fastsettelse av ressurs til sosiallærer og rådgiver.

Fra 1990-tallet og fremover har vi sett at rådgiver/sosiallærer har vært involvert i noen av sakene vi har undersøkt, med bl.a. oppfølgingssamtaler. I intervju har vi fått opplyst at selv om sosiallærer kunne være involvert i samtaler og oppfølging av enkeltelever, var det mer vanlig at inspektør håndterte vanskelige saker som mobbesaker.

Rådgiver/sosiallærer har ikke bistått elever på barnetrinnet. Men bl.a. Kroken hadde lærere med tilleggsutdanning i sosialpedagogikk. Det har tidligere ikke vært praksis å bruke spesialkompetanse som enkeltskoler har på andre skoler. Fungerende kommunalsjef mener at dette har blitt endret etter 2015, og at det da har vært mer samarbeid på tvers av skolene.

I 2017 fikk ungdomsskolen miljøterapeut finansiert av midler fra skolehelsetjenesten.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som kan gi skolene råd og samarbeide om barn og ungdom som trenger særskilt hjelp.

Drangedal kommune hadde i 1975 felles tjeneste med Kragerø og Bamble, Vestmar PP-kontor, lokalisert i Kragerø. Rundt 1976 omfattet også samarbeidet fylkeskommunen og Kragerø videregående skole. Vi har ikke funnet dokumentasjonen på bemanningen fra 1975, men kontoret hadde i skoleåret 1977/78 en ubesatt stilling. Drangedal fikk derfor lønnsmidler for 1/5 stilling, som ble brukt til å ansette logoped. Kommunen videreførte og utvidet dette til et halvt årsverk i 1979.

Bamble gikk ut av ordningen fra og med 01.08.78. Vestmar PP-kontor skulle da ha en psykolog i full stilling, et halvt årsverk som kurator og to eller to og halvt årsverk spesialpedagoger. Drangedal vedtok i 1982 å etablere en egen PP-tjeneste fra 1984. Informasjonen vi har sett, tyder på at Vestmar PP-kontor ikke fikk full bemanning i perioden frem til 1984. I 1982 var det 1 ½ stilling som var ubesatt.

Kommunens PP-tjeneste ble etablert i 1984. Den skulle ha 1 ¾ årsverk, hvor 1 ¼ årsverk var finansiert av staten og ¼ årsverk av fylkeskommunen. Bemanning på PPT skulle være psykolog i full stilling, hvor ¼ årsverk var til bruk på et daghem for unge

¹³ I perioden 2011 – 2016 tilsvarer en time i uka per 25 elever mellom 6 og 7 timer i uka.

med redusert funksjonsevne. I tillegg skulle det være en logoped i ½ stilling og en spesialpedagog i ¼ stilling. Skolene hadde i tillegg avtale med logoped for undervisning/oppfølging av enkeltelever i etterkant av PPT sin kartlegging, dette ble finansiert av skolene.

Organiseringen av PPT ble godkjent av skoledirektøren. Det ble utarbeidet en instruks for psykologen, hvor kommunen la vekt på det tverretatlige samarbeidet mellom PPT, sosialkontor, helsetjeneste, skoler og andre kommunale og fylkeskommunale etater.

Informasjonen vi har fått, tyder på at kommunen ved oppstart av egen PP-tjeneste hadde bemanning i tråd med forutsetningen, men fikk senere perioder med redusert bemanning. Vi har ikke fullstendig dokumentasjon av bemanningen, men har sett at det i 1987/88 kun var psykolog. Rekrutteringsproblemer var en viktig grunn til at kommunen i 1988 utvidet stillingen som logoped eller spesialpedagog fra ¾ til et helt årsverk. Det var også kontorpersonale i ¼ stilling. Høsten 1989 var kommunen uten fagbemanning ved PPT.

Det er to saker fra slutten av 1980-tallet, hvor det ikke er dokumentasjon på at PPT har fulgt opp sakene. I en sak er det foretatt kartlegginger som ikke er fulgt opp. I en annen sak har PPT fått en tilmelding som det ser ut til at ikke er fulgt opp. Det er påført at PPT venter på informasjon fra foresatte.

I 1990 fikk kommunen en spesialpedagog i full stilling, i tillegg til en psykolog ved PPT. Fra 1995 hadde ikke kommunen ansatt psykolog, men en kontrakt på innleie av psykolog for fem år. Kommunen opplyste i rapportering bl.a. i 1998, at ordningen med innleie fungerte bra og at det er svært lite ventetid på PPT for å få hjelp. Kommunen fikk ny psykolog rundt år 2000. Det var ett skifte frem til rundt 2007/08. Etter dette har ikke kommunen hatt psykolog.

PPT ble lagt under helse i 2003 og frem til 2008, hvor tjenesten igjen kom under samme kommunalområdet som skolene. Rundt 2004/2005 var PPT i en periode ikke betjent på grunn av permisjon og vakant stilling. Kommunen skulle på denne tiden ha psykolog i 40% stilling i tillegg til spesialpedagog eller logoped. Kommunen hadde avtale om kjøp av psykologtjenester. Kommunen var i perioden 01.09.04 til 01.08.05 uten egen psykolog. I en rapport fra KS-konsulentene om skole og barnehage våren 2005, er det fra skolene opplyst om fravær av PP-tjeneste som en utfordring i arbeidet. Vi har sett i enkeltsakene at kommunen i 2006 kjøpte tjenester fra PPT i Porsgrunn.

I 2012 hadde PPT rundt 1,6 årsverk, hvorav 1,3 årsverk var fast ansatt pedagogisk personale. I tillegg var det en liten ekstraressurs til sekretær og en lærer, som også

jobbet som rådgiver ved PPT. Fra 2016 har PPT hatt ett helt årsverk som spesialpedagog, rundt 0,3 årsverk pedagog som også jobber administrativt på oppvekst, samt en liten ekstra ressurs til sekretær. Vi har ikke sett dokumentasjon som viser hvorfor kommunen har valgt å redusere bemanningen på PPT noe fra 1988 og til 2016. Kommunen har i 2019 økt ressursen på PPT.

Skolehelsetjenesten

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en skolehelsetjeneste som skal ha tiltak for å fremme helse til elevene, bl.a. verne elever mot fysiske og psykiske skader.
 - 1984 – skolehelsetjenesten skal gi rådgivning til skolens personale vedrørende hygieniske forhold og arbeidsmiljø for øvrig.
 - 2003 - tjenesten skal omfatte forebyggende psykososialt arbeid.

I 1975 var helsesøster ansatt i fylkeskommunen, og kommunen betalte for tjenestene kommunen var pålagt å ha. Kommunalsjef helse opplyser at dette var tilfelle ut 1982, og at helsesøster fra januar 1983 var kommunalt ansatt. Vi har ikke dokumentasjon på hvor stor helsesøsterressurs kommunen hadde før 1983.

Fra 1. januar 1983 hadde kommunen en helsesøster med ansvar for helsestasjon og skolehelsetjeneste, i tillegg til skolelege/lege i helsestasjon. I 1985 var kommunen uten helsesøster fra 15. juli til 1. oktober. Kommunen fikk høsten 1986 to helsesøstre med ansvar for helsestasjon og skolehelsetjeneste, men de var ikke ansatt i hele årsverk. Det var kortere perioder etter dette med bare en. Vi har fått opplyst at de minste skolene hadde helsesøster ca. en halv dag i måneden. De to største barneskolene og ungdomsskolen hadde ca. 2 dager per måned hver. Ifølge ungdomsskolens informasjonshefter hadde ungdomsskolen helsesøster på skolen en dag i måneden i skoleårene 1987/88, 1988/89, 1991/92-1995/96. I disse periodene har det trolig vært redusert tilstedeværelse også på barneskolene. I tillegg til å være tilstede på skolene, har helsesøstrene utført noen oppgaver for skolehelsetjenesten på helsestasjonen.

Vi har sett dokumentasjon på skolehelsetjenestens virksomhet på 1990-tallet. I tillegg til vaksiner og helsesamtaler og helsesjekk, har skolehelsetjenesten hatt gruppesamtaler med ulike temaer. Det har vært flest temaer knyttet til helse, men også samtaler hvor en har hatt fokus på trivsel, vennskap, trygghet og samhold. Informasjon fra intervju og elevmappene viser at disse gruppesamtalene er videreført. Dessuten har helsesøster også hatt planlagte individuelle samtaler med elever. Kommunalsjef på helse opplyser at skolehelsetjenesten tidlig på 2000-tallet fikk noe tid til å ha «åpen dør», hvor elevene kunne prate med helsesøster uten timeavtale.

I 2001 ble skolelegefunksjonen redusert pga. innføring av fastlegeordningen. Skolehelsetjenesten henviste til fastlegen for oppfølging av helserelaterte problemer. Helsestasjonslegen deltok kun i førskoleundersøkelsen, ikke senere i skoleløpet.

Fra 2005 ble jordmorstillingen i kommunen utvidet til hel stilling. Deler av stillingen ble lagt til skolehelsetjenesten, som dermed fikk økt ressursene noe. Stillingen ble brukt på ungdomsskolen. Kommunen hadde helsestasjon for ungdom i perioden 2005 - 2012. Den hadde åpent en ettermiddag i uka, og var et tilbud til ungdomsskoleelever og elever i videregående skole.

I 2005 hadde Fylkesmannen tilsyn med skolehelsetjenesten. Det ble ikke funnet avvik, men gitt tre merknader. En fordi det var uklart hvordan det medisinskfaglige ansvaret var fordelt, en fordi skolehelsetjenesten ikke hadde en oppdatert plan for virksomheten og en fordi det ikke var tilfredsstillende lokale ved Solberg skole.

Ifølge kommunalsjef på helse og omsorg ble helsesøstertjenesten på ungdomsskolen styrket rundt 2009, slik at helsesøster var tilgjengelig på skolen en dag i uken. For skoleåret 2009/10 ble Solberg skole og ungdomsskolen ble slått sammen. Den nye skolen fikk helsesøster på skolen en til to dager i uken.

I 2013 hadde Fylkesmannen tilsyn med helsestasjonstjenesten. Helsesøstre i kommunen hadde ansvar både for skolene og helsestasjonen. I rapporten er det opplyst at det har vært en tid med vakanser i stilling som helsesøster pga. sykmelding/oppsigelse, og at kommunen har hatt rekrutteringsproblemer. Kommunen har prioritert helsestasjonstjenesten 0 – 6 år. Videre står det at kommunen har håndtert bemanningsproblemene på en god måte. Det ble ikke avdekket avvik. Det ble gitt en merknad på at kommunen kunne skriftliggjøre rutiner, slik at virksomheten ble mindre sårbar.

Det har vært enkelte perioder med redusert bemanning i tjenesten, bl.a. fra desember 2012 og en periode inn i 2013 var skolehelsetjenesten uten bemanning. I 2014 var det også redusert bemanning grunnet sykefravær. Kommunen hadde i 2014 2,05 årsverk til helsesøstertjenesten, samt adgang til noe merkantil hjelp, mens normen ifølge kommunalsjefen tilsa 1,95 årsverk.

Flere av de vi har intervjuet har gitt uttrykk for at ressursen til skolehelsetjenesten har vært for knapp tidligere, og at helsesøstre i mindre grad hadde individuelle samtaler med elevene, utover de to samtalene som var knyttet til helsesjekk. De har imidlertid

opplevd samarbeidet som bra. Lærerne har også gitt uttrykk for at de kunne få bistand og veiledning fra helsesøster ved behov.

Ifølge kommunens nettsider hadde skolene i 2015 følgende helsesøsterressurs, Bø/Tørdal skole 3 timer en gang i måneden (32 elever), Kroken skole 3,5 timer en dag i uka (83 elever) og Drangedal 10-årige (369 elever) hadde 12 timer i uka fordelt på en dag på 6 timer på ungdomstrinnet og tilsvarende på barnetrinnet.

Barnevern

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en barnevernstjeneste som kan følge med på de forhold barn og unge lever under og ha tiltak til bedring av barnevernet i kommunen.
 - 1992 – Barneverntjenesten skal sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås.

I 1975 hadde ikke kommunen en egen barnevernsleder. Sosialsjefen var også leder for barnevernet. Kommunen hadde i perioden 1990 – 2017 hatt egne barnevernledere, med unntak av kortere perioder der helse og sosialsjefen også var leder for barnevernet.

Vi har ikke dokumentasjon på bemanningen ved barnevernet før på slutten av 1990-tallet. I rapport fra et tilsyn Fylkesmannen hadde i 2001 er det opplyst at barnevernstjenesten i Drangedal over lengre perioder har vært preget av ingen eller uforsvarlig bemanning.

Tall i KOSTRA viser at det har vært en tredobling av kommunens netto utgifter til barnevern fra 2001 til 2016. Rundt 1/3 av utgiftene er brukt til saksbehandling. Tall for saksbehandlingstid i KOSTRA for perioden 2006 til 2016 viser at kommunen de første årene hadde store overskridelser av undersøkelsesfristen. Fristoverskridelsene er redusert. Andelen hvor fristen var overholdt var høyest i 2016 og lå da på 86 prosent.

Vi har fått noe dokumentasjon på forebyggende arbeid som barnevernet har vært involvert i. Dette omtales nærmere nedenfor, under Tverrfaglig samarbeid.

Tilsyn fra Fylkesmannen i 2001 viste at kommunen i perioder ikke har utført lovpålagte oppgaver som å fatte vedtak, iverksette tiltak og følge dem opp innenfor fastsatte frister. Et nytt tilsyn fra Fylkesmannen i 2004 viste at barnevernet hadde et mer stabilt personell, men også at kommunen ikke ivaretok lovkrav til barneverntjenesten. Fylkesmannen fikk opplyst at kommunen skulle ha et mer realistisk budsjett for

tjenesten i 2005. For perioden 2004 – 2009 har barnevernet i perioden hatt en bemanning på to årsverk inklusiv barnevernleder.

Tilsyn i 2007 viste at barnevernet fortsatt hadde problemer med å ivareta lovpålagte oppgaver. Det viste at kommunen ikke sikret forsvarlig behandling av meldinger. Det var et nytt tilsyn i 2012, og kommunen hadde da nylig styrket tjenesten, slik at den hadde 3,6 fagstillinger og 0,25 merkantil stilling. Tilsynet viste svakheter i virksomhetens styringssystem (internkontroll) og det ble gitt avvik på det forebyggende arbeidet. Barnevernet økte antall stillinger ytterligere i 2013, til 4,3 årsverk inklusiv merkantil stilling. Nytt tilsyn i 2014 avdekket at barnevernets saksbehandling ikke var forsvarlig, og at det var svakheter i internkontrollen. Barnevernet hadde bl.a. mangler når det gjaldt å følge opp krav om tilbakemelding til melder. I årsmeldingene er det for perioden 2014 – 2016 opplyst at det har vært ustabilitet i grunnbemanningen grunnet sykefravær og permisjoner.

Tverrfaglig samarbeid

Revisjonskriterier:

- PPT skal samarbeide med og gi råd til skoler og foresatte om barn og ungdom som trenger særlig hjelp
 - 1976 - Forholdene må legges til rette for et nært samarbeid mellom PPT, sosialtjenesten og arbeidskontoret.
 - 1989 – PPT skal medvirke tverrfaglig i samarbeid om forebyggende tiltak for barn og unge i oppvekstmiljøet. Dette gjelder både spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak.
- 1984 – Skolehelsetjenesten skal ha et strukturert tverrfaglig samarbeid spesielt med skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, sosialtjenesten og den offentlige tannhelsetjeneste
 - 2003 – Krav om rutiner for samarbeidet.
 - 2003 – Tjenesten skal samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever.
- Barneverntjenesten bør samarbeide med skolene og skolehelsetjenesten.
 - 1992 – Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer i samsvar med lovkravene, og skal sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås.

Kommunen har ikke dokumentasjon på rutiner for samarbeid mellom skole og henholdsvis PPT, skolehelsetjeneste og/eller barnevern. Det er heller ikke noe dokumentasjon av rutiner på hvordan skolene skal bruke PPT i arbeide med

enkeltsaker, utover at det er laget ulike typer meldeskjemaer som skolene skulle bruke. Det har vært ulike skjemaer i ulike tidsperioder.

Vi har ikke sett dokumentasjon på samarbeid på 1970-tallet, men har sett at det har vært tverrfaglig samarbeid i enkeltsaker på 1980-tallet. Vi vet ikke om det var etablert faste samarbeidsmøter utover samarbeid i enkeltsaker.

I 1994 hadde kommunen et eget planutvalg for forebyggende barnevern. Vi har ikke dokumentasjon som viser når utvalget ble etablert, eller når det ble avsluttet. Utvalget bestod av representanter fra barnevern, PPT, helsesøster, sosialleder og skole.

I 2001 ble kommunalt team mot seksuelle overgrep, rusmisbruk og vold etablert. Teamet bestod av representanter for barnevern, PPT, BUP, skole lensmann, helsesøster og lege.

Det er utarbeidet retningslinjer for tverrfaglige team for barnehager og skoler der skolens/barnehagens leder, PPT, leder for barneverntjenesten og helsesøster er med. Dokumentet er ikke datert. Det viser rammer for samarbeidet. Teamet skulle ha minimum to møter i året. Målet for teamet er å fremme trivsel og gode psykososiale forhold, fange opp risikofamilier og gi barn rett hjelp til rett tid. Teamet skal drøfte generelle temaer, gi veiledning, drøfte konkrete saker der det er gitt samtykke, sikre ansvars plassering for å ivareta oppfølging og følge opp tidligere saker.

Vi har fått referat fra et tverrfaglig møte med Grendeskolene i april 2005, hvor skolene, barnevern, helsesøster og fysioterapeut er representert. Det avtales faste årlige møter i september og april/mai.

Skolehelsetjenesten har utarbeidet retningslinjer for helseovervåking. Ett punkt i retningslinjene var Overvåking av mobbing, og det står også Hyppighet, men er ikke fastsatt hvilken, hvem som eventuelt skal rapportere og nærmere om hva som skal rapporteres. Dokumentet er ikke datert. Kommunen har ikke dokumentasjon på hvordan dette er fulgt opp og brukt. Rapporten fra Fylkesmannens tilsyn i 2005 viser til at skolehelsetjenesten har påbegynt et systematisk samarbeid med skolen om å få en oversikt over helserisiko og helsetilstand hos elevene.

Skolene har fra høsten 2012 hatt samarbeidsteam (TPO-team) på den enkelte skole. PPT har deltatt sammen med skolene. Dette er omtalt i PPT sin årsmelding fra 2012. I 2016 har møtene som skolene har med PPT dreid over til å bli mer veiledningsmøter.

I 2015 samarbeidet skolene og barnevernet om to forebyggende tiltak, ART¹⁴ og Kjærlighet og grenser. Dette er nærmere omtalt under punkt 3.2.3.

Kommunen har, som ledd Fylkesmannens satsing «Talenter for fremtiden – tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid», utarbeidet en veileder som ble publisert i januar 2017. Den beskriver tverrfaglig ressursteam for skole, hvor skole, PPT, barnevern og helsestasjon deltar, og samt NAV, BUP, Logoped, Ergo og fysioterapitjenesten og andre instanser ved behov.

I enkeltsakene har vi i hele perioden sett at det har vært samarbeid mellom PPT og skolene. På 1980-tallet så vi også at sosialtjenesten samarbeidet med skolene og PPT om overgang til videregående skole og bruk av praksisplasser/alternative undervisningsopplegg for enkeltelever i ungdomsskolen. Lærerne og rektorene vi har intervjuet opplyser at samarbeidet med PPT har vært variabelt. Flere trekker frem 1990-tallet som en periode der det fungerte bra, og at det var dårlig rundt 2004/05. Enkelte har påpekt at det på ny var en kortere periode samarbeidet fungerte noe dårligere igjen, trolig rundt 2014. Det varierer også hvor mye den enkelte lærere har samarbeidet med PPT, ofte var det rektor som hadde mest samarbeid med PPT.

I 1982 utarbeidet kommunen et nytt opplegg for helseundersøkelser for 6 åringer, som PPT, helsetjenesten og sosialtjenesten samarbeidet om. I undersøkelsen var det fokus på å kartlegge behov for ekstra tiltak i forkant av skolestart. Vi ser også at skolene har samarbeidet med helsesøster i noen av enkeltsakene. De vi har intervjuet opplyser at samarbeidet med skolehelsetjenesten har vært bra, men at det har vært begrensede ressurser. Særlig for de mindre skolene er det påpekt at helsesøster var sjelden på skolen.

Dokumentasjon fra elevmappene viser i liten grad om/at det har vært kontakt mellom skole og barnevern, men de er gjort enkelte utredninger. Vi har ikke undersøkt dokumentasjon i barnevernsmappene. Lærere vi har intervjuet har opplyst at de tidligere i liten grad fikk informasjon om hvordan bekymringsmeldinger til barnevernet ble fulgt opp, eller hvordan informasjon lærere ga til barnevernet ble brukt. Kommunalsjef på helse og omsorg opplyser at det ble sendt få bekymringsmeldinger til barnevernet før 2000. På 2000-tallet var det en endring hvor samarbeidet ble styrket. Rundt 2009/10 hadde barnevernet fokus på å trygge ansatte i skole på å sende

¹⁴ Aggression Replacement Training (ART) er et pedagogisk program for etablering av sosial kompetanse. Målet er å øke deltakerne sosiale ferdigheter, sinnekontroll og evne til moralsk resonnering. ART brukes både på barne- og ungdomstrinnet, men er blitt anbefalt brukt på ungdomstrinnet i forhold til grupper som har utviklet eller står i fare for å utvikle problematferd (forebygging.no).

bekymringsmeldinger. I etterkant kom det flere bekymringsmeldinger fra skolene. Et tilsyn i 2014 viste at barnevernet ikke ivaretok plikten til å gi tilbakemelding til melder godt nok.¹⁵ Denne plikten kom i 2009. En forvaltningsrevisjon av barnevernet i 2015 avdekket dessuten at noen ansatte ved skolene ikke hadde god nok kunnskap om meldeplikten.

3.2.3 Ordensreglement

Revisjonskriterier:

- Skolene skal ha et ordensreglement som skal fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet.
 - 1975 – Reglementet bør ha med regler for adferd og hva som skjer om reglementet brytes.
 - 1998 – Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Reglementet skal inneholde regler om atferd og hva som skjer om reglene brytes. Før det blir tatt avgjørelser om refsing for brudd, skal eleven ha rett til å uttale seg.

Informasjon vi har fått viser at skolene i Drangedal har hatt ordensreglement i hele perioden vi har undersøkt.

Grunnskoleloven (1975 – 1998)

Kommunen hadde felles ordensregler for folkeskolene, vedtatt av skolestyret i 1962. Ordensreglene i kommunen omfattet regler for atferd, og at skadeverk skulle erstattes. Det er ikke opplyst om andre konsekvenser for brudd på reglene. Skolestyret vedtok i 1961 en lokal forskrift for skyss av skoleelever. Vi har ikke fått tak i dokumentasjon som viser hvor lenge forskriften gjaldt.

I 1979 behandlet og godkjente skolestyret egne ordensregler for Solberg skole. I etterkant har skolestyret vedtatt egne reglement for den enkelte skole, men alle reglementene har klare fellestrekk. Skolestyret vedtok i 1982 felles rammer for bortvisning av elev som følge av brudd på ordensreglene. Dette er tatt inn i skolenes egne reglement. Det er også tatt inn andre konsekvenser av brudd på ordensreglene. Kommunen hadde ikke dokumenterte rutiner for å sikre rett behandling av disiplinærsaker etter bestemmelsene i forvaltningsloven.

¹⁵ I nyere saker har vi sett at det er gitt slike tilbakemeldinger.

Vi har ikke sett dokumentasjon på at forslag til ordensregler er drøftet i de ulike rådsorganene ved skolene årlig, men reglementene som er fremmet i skolestyret er behandlet i samarbeidsutvalget ved skolene.

I perioden frem til og med 1993 har skolestyret behandlet reglement for Bustrak, Bø, Solberg og Henseid en gang, mens det for ungdomsskolen og Kroken er behandlet to ganger. Enkelte skoler har valgt å kalle det for trivselsregler. Hovedutvalget for undervisning behandlet og godkjente ordensregler for ungdomsskolen i 1994.

Opplæringsloven 1998 - 2016

Kommunestyret har i perioden 1998 – 2012 ikke behandlet og vedtatt ordensreglement for skolene i kommunen. I 2012 fikk kommunen et felles reglement for skolene som ble behandlet og godkjent i skolenes samarbeidsutvalg og vedtatt av kommunestyret. De mindre skolene hadde på det tidspunktet også egne reglement i tillegg. Fylkesmannen påpekte i tilsynet i 2012, at den ordningen kan gi usikkerhet rundt hva som gjelder. Fellesreglementet er justert og behandlet i kommunestyret i 2017 og 2019.

Vi har sett to saker der elev har blitt utvist pga. brudd på ordensreglene, en fra 2003 og en fra 2013. Det har ikke vært dokumentert at bruddene har vært relatert til mobbesaker. Begge har mangelfull dokumentasjon av saksbehandling, for det ene mangler et vedtak med nødvendige opplysninger om bl.a. klagerett. I det andre er vedtaket for dårlig begrunnet.

Fylkesmannen påpeker i tilsynsrapport fra 2010 at ordensreglene er et sentralt virkemiddel i arbeidet med skolemiljøet. Videre at det ikke er tydelig hvilken plass ordensreglene har i internkontrollen i kommunen, fordi det ikke finnes rutiner for evaluering og eventuell forbedring av dem. Vi har ikke sett dokumentasjon på at reglementet er evaluert i perioden vi har undersøkt.

3.2.4 Andre tiltak for å ivareta krav til skolemiljø

Revisjonskriterier:

- Kommunen/skolen skal ha tiltak som kan fremme trivsel og et godt skolemiljø.
 - 1998 – Skolen bør ha tiltak for å sikre at alle som er knyttet til skolen arbeider for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
 - 2003 – Skolene skal gjennomføre nasjonale undersøkelser om elevenes læringsmiljø, og skoleeier skal sørge for at undersøkelsene blir fulgt opp lokalt.

Grunnskoleloven – perioden 1975 - 1998

I protokollene fra skolestyret har vi sett at aktuelle rundskriv og skriv fra skoledirektøren og andre aktuelle skriv lagt frem til orientering. Det var det ett skriv fra departementet i 1976. I 1983, 1985 og 1989 var det flere skriv knyttet til den nasjonale kampanjen mot mobbing som er omtalt i punkt 1.2. Vi har ikke dokumentasjon som viser om/hvordan skolene har fått denne informasjonen og om skrivene førte til konkrete tiltak på skolene.

Kommunen har ikke dokumentasjon på tiltak som kan fremme trivsel og et godt skolemiljø i 1975 utenom ordensreglementet. Det var på denne tiden ikke praksis å arkivere slik dokumentasjon.

Inspeksjon

Vi har fått opplyst at skolene i hele perioden vi har undersøkt hadde fast praksis for inspeksjon. Det er ikke dokumentasjon på dette fra 1970- og 80-tallet. I intervju har vi fått opplyst at det skal ha vært en instruks for inspeksjon og at lærerne skulle sikre at ordensreglene ble fulgt. Praktisering av reglene skal ha vært drøftet i personalmøter for å sikre mest mulig lik praktisering. Flere av de vi har intervjuet mener at de har fått informasjon om konflikter de skal være oppmerksom på under inspeksjon, men det var også tilfeller der bare kontaktlærer har fått informasjon.

De eldste rutinene for inspeksjon som vi har fått dokumentasjon på, er trolig fra første halvdel av 1990-tallet, men de er ikke datert. Rutinene gjaldt for ungdomsskolen. Ett av punktene er å se etter er plaging/mobbing av elever. Rutinen sier ikke noe om hvorvidt de som har inspeksjon skal få informasjon om elever som det skal følges spesielt med på.

Foreldresamtaler/konferansetimer/foreldremøter – samarbeid mellom skole og hjem

Vi har fått opplyst at skolene i hele perioden vi undersøker har gjennomført halvårlige samtaler med foresatte/konferansetimer. De første slike konferansetimer vi har sett dokumentasjon på er fra 1991, og det er kun fra enkelte barneskoler. Skolene har hatt ulik praksis på hva slags dokumentasjon som har blitt arkivert i elevmappene.

Av 29 saker fra perioden da grunnskoleloven var gjeldene, er det 25 uten dokumentasjon fra konferansetimer/samtaler. Det er fire saker hvor vi ser dokumentasjon på to årlige konferansetimer/samtaler på barneskolen for alle eller de fleste årene på barneskolen. Det er laget et skjema for referat fra samtalen, hvor helse og trivsel er ett punkt med stikkordene søvn, spisevaner og friminutt. I flere saker er det ikke tydelig dokumentert om tema er tatt opp i samtalen, i andre saker er det bare huket av på noen av stikkordene. Det er ikke dokumentasjon fra slike samtaler på

ungdomsskolen. Her var praksis at dette ikke ble arkivert. Vi har sett dokumentasjon fra interne møter som viser at slike samtaler ble holdt, men ser ikke hva som var tema.

En av de vi har intervjuet trakk frem at konferansetimene på 1970 og 80-tallet hadde hovedfokus på fag, og mindre fokus på trivsel sammenlignet med senere.

I heftet «Mobbing – bakgrunn og tiltak» som ble sendt ut til alle skolene fra Kirke- og undervisningsdepartementet i 1983 er det vist til foreldremøter som ett allment tiltak (forebyggende). På midten av 1990-tallet hadde tre av barneskolene temamøte(r) om mobbing for foresatte, lærere og elever. Alle skolene har hatt mer ordinære foreldremøter, men det er ikke dokumentasjon på hva som er tatt opp der.

Helseundersøkelser/helsesamtaler skolehelsetjenesten

Vi har sett at skolehelsetjenesten på 1970-tallet og tidlig 80-tall har gjennomført helseundersøkelser i første, fjerde, syvende og niende klasse. Trivsel var ikke eget punkt i skjemaene fra undersøkelsen.

Fra våren 1984 har skolehelsetjenesten brukt et skjema med spørsmål til foreldre i forkant av helseundersøkelsen, en undersøkelse på barnetrinnet og en på ungdomstrinnet. Enkelte av spørsmålene har vært relatert til skolemiljø og trivsel. Fra 1984 og utover på 1990-tallet var det spørsmål om eleven hadde problemer på skolen. Av 26 saker, var det fem som manglet begge skjemaene og fire som manglet ett.¹⁶ Det er ikke noen dokumentert rutine som viser hvordan informasjonen skulle bli brukt, men vi har sett at enten skolehelsetjenesten eller PPT hadde tiltak i 6 av totalt 8 saker hvor foresatte har opplyst at eleven har problemer. Vi kan ikke se om tiltakene i regi av PPT kommer som følge av helseundersøkelsen.

Tiltak omtalt i skoleutviklingsplanene

Kroken skole hadde det å bedre miljøet på skolen som satsingsområde i første plan for skoleåret 1989/90. Skolen fikk senere det å forebygge mobbing som satsingsområde. Skolen hadde også flere lærere som tok tilleggsutdanning i sosialpedagogikk. Skolen hadde ulike sosiale tiltak som aktivitetsdager, felles samlinger, ekskursjoner, elevkvelder og «Soldag» seks ganger i året. På «Soldagen» ble det satt fokus på å være positive mot hverandre. Skolen hadde også en rekke praktiske tiltak som fadderordning, fast kontakt med buss-selskapet, mobbeundersøkelser, klare regler for inspeksjon, klasseregler, tiltaksplan ved mobbing og jevnlig samlingsstunder i klassen

¹⁶ For tre av sakene fra denne perioden var ikke skjema for samtale innført da helseundersøkelsen ble gjennomført.

hvor mobbing ble tatt opp. Kroken skole opplyste i evaluering av planen for skoleåret 1995/96 at arbeidet var vellykket og at bl.a. erting og plaging på bussen ble vesentlig redusert.

Bustrak og Bø hadde forebygging av mobbing som eget satsingsområde skoleåret 1995/96. Bø gjennomførte ulike tiltak, blant annet ble det innført klasseregler og fadderordning og en handlingsplan ved mobbing. Ifølge handlingsplanen skulle det være holdningsskapende arbeid i alle klasser. Det var også ulike sosiale tiltak og det ble avholdt temamøter med foresatte, lærere og elever. Arbeidet ble vurdert å ha god effekt. Det er ikke omtale av dette arbeidet i senere planer. Bustrak skole fikk ikke fulgt opp alle tiltakene som var planlagt.

En av avdelingene ved Solberg skole startet i 1995/96 arbeidet med en egen handlingsplan mot mobbing.

Andre tiltak

Vi har ikke dokumentasjon av om og eventuelt hvilke tiltak skolene hadde for å fremme trivsel og godt skolemiljø, før siste halvdel av 1980-tallet. Det ble da arrangert aktivitetsdager og turer. Det var også andre sosiale aktiviteter, som samlinger på tvers av klassetrinn, ulike elevkvelder og temakvelder. Fadderordning er omtalt på flere skoler på 1990-tallet. I tillegg kan lærerne ha hatt ulike aktiviteter med klassene. Det har også vært leirskole.

Lærerne vi har intervjuet opplyser at de håndterte hendelser og fulgte opp elever i det daglige, for å sikre elevenes trivsel, men faglærerne var i liten grad involvert. Lærerne hadde faste samarbeidsmøter internt på skolene, hvor de kunne ta opp elevsaker.

Reduksjon av mobbing i skolen var ett av flere satsingsområder i Plan for forebyggende barnevern. Ifølge referat fra møte i planutvalget for forebyggende barnevern, gikk PPT våren 1994 gjennom noe som er omtalt som «mobbe-pakken» med lærere ved 6 skoler. 3 skoler hadde gjennomgått spørreskjema om mobbing. To skoler hadde våren 1994 igangsatt tiltak, og to skulle starte til høsten. PPT hadde foredrag på foreldremøter på to av skolene på våren, og det fremgår av referatet at det skulle være ytterligere to på høsten. I referatet ble det kommentert fra PPT at det måtte jobbes mer for å få alle skolene inn på tiltakssiden, at lærerne stort sett var positive, men at lærerne syntes det var et vanskelig område å jobbe med. Kommunen har dokumentasjon på resultater fra en spørreundersøkelse som vi antar er gjort i tilknytning til dette arbeidet. Undersøkelsen er trolig gjennomført i en klasse ved Solberg skole i 1995. Den viste at det var mobbing i klassen og på skolen. 40 prosent av

elevene mener at de selv har vært utsatt for mobbing. Det er ikke dokumentasjon på hvordan undersøkelsen er fulgt opp.

Opplæringsloven - perioden 1998 - 2003

Praksisen med inspeksjon og foreldresamtaler/konferansetimer er videreført. Barneskolene bruker litt ulike skjema for å dokumentere samtalene, men ikke alle har arkivert slik dokumentasjon. Av de 10 sakene vi har sett på her, er det fem uten dokumentasjon, hvor en ikke gikk på barneskole i kommunen. Det er med dokumentasjon fra noen få år, mens de fire siste har dokumentasjon på mange av samtalene. Foresatte og elev har vurdert bl.a. trivsel i forkant av samtalen. Det er ikke dokumentasjon fra samtalene på ungdomsskolen. Vi har fått dokumentasjon på et samarbeid mellom ungdomsskolen og FAU om evaluering av konferansetimene fra våren 2000. Trivsel var ett av temaene på konferansetimene, med stikkord som arbeidsmiljø, trygghet og skolevei.

Skolene har også videreført ulike trivselstiltak/forebyggende tiltak, tilsvarende de som er omtalt i forrige periode.

Helsesamtalene er videreført. Av 10 saker er det tre hvor det mangler helsedokumentasjon. Elevene har flyttet. I en sak mangler det ett skjema. Av de syv sakene hvor det er skjema, er det to saker hvor foresatte har opplyst om mulig problem. Det er tiltak i regi av PPT i begge.

Trivselsundersøkelser

Flere av skolene hadde gjennomført undersøkelser knyttet til mobbing på midten av 1990-tallet. Skolene har også gjennomført lokalt utarbeidede trivselsundersøkelser. Det er lite dokumentasjon på gjennomføringen av disse, så vi kan ikke si sikkert når de ble tatt i bruk og om de ble gjennomført årlig på alle skoler. Vi har sett at Kroken skole planla gjennomføring av trivselsundersøkelse i skoleåret 1999/2000.

Solberg skole hadde i 2000 et prosjekt for å bedre oppvekst og læringsmiljøet. Her innførte skolen et undervisningsopplegg som het Steg for steg, et undervisningsopplegg for å styrke barns sosiale kompetanse. Dette opplegget ble også tatt i bruk på Bø skole, men ikke på de andre skolene i Drangedal. Ved innføring i 2000 var det kurs for både lærere og foresatte.

Prosjektet som Solberg skole hadde, ser ut til å være starten på et arbeid med å utarbeide en plan mot mobbing. Å lage en slik plan har stått som et tiltak i plan for skoleutvikling fra skoleåret 2001/2002 for Solberg skole. Selve planen mot mobbing

som er utarbeidet for Solberg skole, er ikke datert, så vi vet ikke når planen var ferdigstilt.

Opplæringsloven – perioden 2003 - 2016

Ordningene med inspeksjon, foreldresamtaler/konferansetimer er videreført, men dokumentasjonen kan tyde på at skolene har hatt ulik praksis på det å få foresatte og elever til å vurdere trivsel i forkant. Av dokumentasjonen i de 21 sakene vi har sett på for denne perioden, mangler det dokumentasjon av samtaler fra barneskolen i syv saker og i tre saker har eleven ikke gått eller gått kort tid på barneskolen. Det er en sak der det er dokumentasjon på noen få samtaler og de siste 10 er det dokumentasjon på alle eller de fleste samtalene fra barneskolen. I en av sakene er det kun lærers notater til samtalen og ikke dokumentasjon på elev/foresatte sine synspunkter eller dokumentasjon fra elevsamtale. I sakene som går utover den perioden vi undersøker, har vi sett at det er dokumentasjon fra samtaler også på ungdomsskolen.

Fylkesmannen hadde tilsyn med de Drangedal 10-årige skole, Kroken skole og Bø skole i 2010 og 2012.¹⁷ Tilsynsrapportene viser at skolene hadde inspeksjonsrutiner og at det var gitt muntlig informasjon om hva lærere/assistenter skal være særlig oppmerksom på. I rapportene blir det også vist til at skolene gjennom samtaler og trivselsundersøkelser skaffer seg informasjon om hvordan elevene opplever skolemiljøet.

Helsesamtalene er videreført, og det ble sendt med skjema hjem. Vi har fått opplyst at det for samtalen på ungdomsskolen i denne perioden var praksis at det var frivillig om eleven tar med skjema tilbake. Av 21 saker er det 13 saker med dokumentasjon fra samtalene og det er seks som mangler ett skjema. Av de 13 er det tre saker hvor det er oppgitt at eleven har problemer, og i en av de tre har ikke dokumentasjon på at dette er tatt tak i.

Skolene hadde handlingsplaner mot mobbing som omfattet ulike trivselstiltak/forebyggende tiltak. Tiltakene varierer noe mellom skolene, men trivsel, trygghet og mobbing skal være tema i alle klasser og det skal fremgå av ordensreglementet at mobbing ikke aksepteres. I tillegg har skolene hatt ulike sosiale trivselstiltak. Barneskolene hadde lokale kartleggingsundersøkelser med spørsmål og trivsel, trygghet og mobbing, slike undersøkelser ble senere også gjennomført på ungdomsskolen. Vi har ikke fått dokumentasjon på nøyaktig når ungdomsskolen startet med trivselsundersøkelser, men det var før 2010. Resultatene

¹⁷ Bø skole heter Tørdal skole i dag.

fra 2010 er omtalt i senere årsmeldinger. Elevmiljø var dessuten tema for konferansetimene og elevsamtaler.

Fylkesmannens tilsyn i 2010 og 2012 viser at skolene arbeidet aktivt med skolemiljø, men at det var mangler i skolenes systematiske arbeid. Dette er omtalt i punkt 3.2.1.

I 2004 ble elevundersøkelsen obligatorisk for 7. og 10. trinn, men det var mulig for skolene å gjennomføre undersøkelsen for alle trinn fra 5. trinn og opp. Drangedal kommune har gjennomført undersøkelsen kun på de obligatoriske klassetrinnene.

I tillegg til elevundersøkelsen har den enkelte skole hatt lokale trivselsundersøkelser vår og høst. Vi har sett dokumentasjon på gjennomførte undersøkelser ved Solberg skole i 2006 og 2007 og en fra 2017 fra Drangedal 10-årige skole. Vi har ikke sett dokumentasjon på hvordan resultatene fra undersøkelsene er fulgt opp. Fylkesmannen påpekte bl.a. i tilsynet i 2012 at kommunen manglet rutiner for hvordan informasjon fra slike undersøkelser ble brukt i det helhetlige og systematiske arbeidet skolene skulle ha.

Andre tiltak

Drangedal ungdomsskole hadde en ordning hvor tillitselever i klassen ble involvert i mobbesaker. Vi har sett dokumentasjon i slike saker fra 2003, 2004, 2005 og 2006. Det er 13 som gjelder saker der en eller flere elever blir mobbet/plaget eller er i konflikt. Vi har sett at det har vært møter, både med elever, lærere og med helsesøster. I en sak har det vært jevnlig møter over tid, i de andre er det dokumentasjon fra ett eller noen få møter. I noen konkluderes det med at tiltakene virker, mens andre konkluderer med at elevene skal si ifra hvis forholdene gjentas.

PPT tok initiativ til at tiltaket Zippys venner ble innført i barneskolene for 1 – 4 trinn, trolig i 2014. Zippys venner er et tiltak for å jobbe systematisk med å fremme god psykisk helse og et godt psykososialt miljø. Lærerne har fått opplæring i programmet. PPT følger opp programmet gjennom året og har samlinger med lærerne, og skolehelsetjenesten er involvert.

I 2014 og 2015 har skolene jobbet med ART¹⁸, og i 2015 var det et samarbeid med barnevernet om ART. I 2016 er det ikke omtale av ART i årsmelding eller

¹⁸ Aggression Replacement Training (ART) er et pedagogisk program for etablering av sosial kompetanse. Målet er å øke deltakerne sosiale ferdigheter, sinnekontroll og evne til moralsk resonnering. ART brukes både på barne- og ungdomstrinnet, men er blitt anbefalt brukt på ungdomstrinnet i forhold til grupper som har utviklet eller står i fare for å utvikle problematferd (forebygging.no).

virksomhetsplaner til skolene. Ut fra informasjon i intervju har ikke skolene jobbet systematisk med ART i etterkant.

Vi har fått informasjon om at ungdomsskolen høsten 2015 innførte tiltaket Kjærlighet og grenser¹⁹ på 8. trinn i samarbeid med barnevernet. De hadde tiltaket i to år, men så ble det ikke videreført. I stedet har kommunen valgt tiltaket MOT²⁰, som ble startet opp i 2018.

I 2015 gjennomførte Drangedal 10-årige skole et foreldremøte i samarbeid med flyktningetjenesten, der tema bl.a. var mobbing, diskriminering og rasisme. Kommunalsjefen opplyser at skolene arrangerer foreldremøter i samarbeid med FAU, og at resultat fra elevundersøkelsen har vært avgjørende for valg av tema.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon i 2018, hvor en del omhandlet om kommunen hadde tiltak for å fange opp og følge opp saker som gjaldt elevenes skolemiljø. Revisjonen vist at kommunen hadde fått mange nye tiltak og at ansatte hadde fått opplæring i disse, men det var mangler i dokumentasjonen av arbeidet med skolemiljø. Revisjonen omfattet ikke gjennomgang av enkeltsaker for å undersøke praktiseringen av tiltak/rutinene. Dette ble gjort i Fylkesmannens tilsyn ved Drangedal 10-årige skole i 2019, som viste svakheter i skolens arbeid (omtalt i fotnote 10 s 25).

3.3 Undersøkelser og tiltak i enkeltsaker

Vi ser her på hva som er dokumentert i elevmappene i kommunen i de 60 sakene hvor det er bedt om innsyn. Vi ser på dokumentasjon for den perioden vi undersøker og som er knyttet til arbeidet med skolemiljø. Sakene er gruppert etter tidsperiode. Vi har også sett på hvor mange saker hvor det i kommunens dokumentasjon er omtale av mobbing/erting. Med omtale mener vi her at det er dokumentasjon på at foresatte har uttrykt bekymring for/mener at eleven blir mobbet, dokumentasjon på at elever selv mener at de blir mobbet eller at skolen eller PPT i egne notater har opplyst at eleven blir mobbet.

¹⁹ Kjærlighet og Grenser er et rusforebyggende tiltak for familier med barn i alderen 10 – 14 år. Formålet med intervensjonen er å styrke familierelasjonene og derved å forebygge alkohol, narkotika og tobakksbruk blant tenåringer. Programmet implementeres i Norge av Borgestadklinikken (ungsinn.no)

²⁰ MOT er et livsmestringsprogram for skolen hvor elevene skal få MOT til å leve, til å bry seg og til å si nei.

3.3.1 Grunnskoleloven 1975 - 1998

Revisjonskriterier:

- Skolen skal undersøke om mistriksel, konfliktsituasjoner, dårlig orden eller samarbeid skyldes forhold på skolen. Kommunen skal vurdere om forholdene kan endres, og om skolens hjelpemidler og ressurser er brukt fullt ut og på beste måte.
- Personalet ved skolen har plikt til å hjelpe til med å skape et godt skolesamfunn.

I sakene vi har sett på var det 29 saker fra perioden 1975 til 1998.²¹ Av disse er det til sammen seks saker hvor det i kommunens dokumentasjon er omtale av mobbing/alvorlige hendelser eller at eleven blir ertet/plaget. I tillegg er det i denne perioden fem saker hvor det er dokumentert konflikter/mistrivsel/ sosiale vansker. Det er altså 11 saker der dokumentasjonen viser at skolen er kjent med situasjoner som skolen bør undersøke årsakene til. PPT har vært involvert i 10 av 11 saker, enten knyttet til faglige og/eller sosiale vansker. Spesialisthelsetjenesten har også vært involvert i enkelte saker. Blant de 11 sakene er det:

- to saker der kartlegging viser at eleven blir ertet eller mobbet. Det er ikke dokumentasjon på om/hvordan dette er fulgt opp. PPT er involvert i en av disse sakene faglig, men ikke knyttet til erting/mobbing.
- en sak hvor dokumentasjonen viser at kommunen er oppmerksom på at eleven blir mobbet. Det er tiltak fra psykolog, som avsluttes fordi skolen ser bedring. Det er ikke dokumentasjon som sier noe om bedringen er varig.
- tre saker hvor det er dokumentasjon på iverksatte tiltak, men også mangler i dokumentasjonen på om/hvordan anbefalte tiltak er fulgt opp. I en av disse sakene har eleven ikke fått vedtatt bistand fra PPT grunnet fravær i PPT.
- en sak hvor det er ulike tiltak knyttet til sosiale vansker, men ikke direkte mot at eleven blir ertet. Her er det også en henvendelse til PPT om tiltak fra spesialisthelsetjenesten, som ikke ble fulgt opp fra PPT før det ble sendt påminnelse om det.
- fire saker med det dokumenterte tiltak knyttet til både faglige og sosiale vansker.

I de sakene vi har undersøkt er det ikke noe dokumentasjon av at skolen har vurdert om de hjelpemidler og ressurser skolen har er brukt fullt ut og på beste måte, men PPT har avsluttet en sak fordi skolen har sett bedring.

Vi har ikke sett noen endring i måten skole og PPT har samarbeidet på før og etter 1989 hvor det ble satt krav til PPT om å medvirke i tverrfaglig samarbeid om forebyggende tiltak for barn og unge i oppvekstmiljøet.

²¹ To av disse sakene har hatt en skoleperiode som går litt utover 1998.

Det er 18 saker hvor det enten ikke er spor av konflikter/mistrivsel, eller det kan være et tynt grunnlag som er beskrevet i dokumentasjonen, som f.eks. mye uforklart fravær. I enkelte saker er det omtale av problemer som ikke er knyttet til skolesituasjonen. PPT er involvert i disse sakene.

3.3.2 Opplæringsloven 1998 -2016

Før innføring av kapittel 9a (1998 – 2003)

Revisjonskriterier:

- Alle som er knyttet til skolen skal arbeide for å hindre at elever blir skadet eller utsatt for krenkende ord eller handlinger.
 - Krav om undersøkelser og tiltak

I perioden 1998 – 2003 er det ti saker totalt. Det er omtale av mobbing/alvorlige hendelser i dokumentasjon fra tiden eleven går i grunnskolen i syv av dem. I tillegg er det en sak der det er omtale av mobbing i grunnskolen i dokumentasjon fra videregående skole. Det er ikke dokumentasjon på at dette var kjent for skolene i kommunen, og heller ikke dokumentasjon på at det var iverksatt tiltak. Blant de syv sakene er det seks hvor PPT har vært involvert. I sakene er det:

- en sak hvor det tok ett år fra tilmelding til PPT til de første tiltakene blir iverksatt.
- en sak med tiltak fra både skole og PPT knyttet til de sosiale vanskene og elevens atferd. Det er ikke helt tydelig hva som er gjort for å unngå konflikter/mobbing.
- en sak hvor skolen har hatt systematisk observasjon, og skolen har iverksatt tiltak i det daglige. I saken er det ikke dokumentasjon på hvilken skole eller hvor lenge eleven gikk på skole i kommunen eller på at andre har vært involvert.
- to saker hvor det er dokumentasjon på kartlegging og tiltak knyttet til sosiale vansker.
- en sak hvor det er mangelfull dokumentasjon av den oppfølgingen som eventuelt er gitt, men det innvilges skolebytte.
- en sak hvor PPT får informasjon fra eleven om at vedkommende har vært mobbet tidligere, men at det ikke lenger er noe problem.

For de fem første sakene er det ikke dokumentasjon på at skolen har vurdert om tiltakene har vært tilstrekkelige/hatt ønsket effekt og at skolen har sikret elevens skolemiljø.

Det er i tillegg en sak hvor dokumentasjonen viser antydninger til at det kan være mistrivsel/konflikter, men hvor dette ikke er tydelig. Ut fra notater i samtaleark, kan det se ut til at skolen har hatt tiltak for å fremme trivsel og sikre elevens skolemiljø.

Etter innføring av kapittel 9a (etter 2003)

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø.
- Skolens ansatte har en undersøkelses- og varslingsplikt ved mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
- Skolen skal iverksette tiltak.
- Skolen skal behandle henvendelser om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak.

I denne perioden er det totalt 21 saker.²² I syv saker er det omtale av mobbing eller at eleven ofte blir ertet i perioden vi undersøker. I seks av disse sakene er det iverksatt tiltak av skole eller PPT, men ikke alle tiltakene er knyttet til mobbing/erting. Det er i tillegg tre saker hvor det er dokumentert vansker knyttet til skolemiljøet og ytterligere en hvor foresatte har antydning at eleven har problemer i helsesamtale. I tre av disse fire sakene er det iverksatt tiltak fra skolen eller PPT i perioden vi undersøker. Blant de ni sakene hvor det er iverksatt tiltak er det:

- to hvor skolen kun har dokumentert en samtale, og hvor eleven blir bedt om å si ifra om det er flere problemer. I en av disse er det i tillegg gitt informasjon i elevsamtale om mobbing/erting som ikke er fulgt opp.
- en sak der det gjennomføres samtaler og avtales at skolen skal følge med, men det er ikke dokumentasjon av hvordan skolen følger med.
- en sak der foresatte klager til fylkesmannen, som i sitt vedtak fra 2010 viser til at skolen og skoleeier ikke har vurdert retten til et godt skolemiljø ut fra elevens subjektive opplevelse eller konkludert om retten er oppfylt. Fylkesmannen påpeker også feil i kommunens saksbehandling.
- tre saker hvor det er samtaler med eleven over tid.
- to saker hvor det er tverrfaglige møter og samtaler, og i en brukes også loggføring av hendelser.

Dokumentasjonen i sakene der det er omtale av mobbing/erting er ikke tydelig på om tiltakene er rettet inn mot å stanse mobbing/plaging. I tillegg er det ikke

²² Av de 21 sakene er det fire som har deler av skolegangen utenom den perioden vi undersøker. I to saker er det dokumentasjon av at eleven ikke er sikret et godt og trygt skolemiljø, men dette gjelder ikke den perioden vi ser på. Det er beskrevet tiltak, men Fylkesmannen har i begge sakene vurdert at de ikke er tilstrekkelige. Sakene er ikke blant de syv sakene hvor det er omtale av mobbing/erting siden det som er dokumentert ikke har skjedd i den perioden vi undersøker. Det er i tillegg en sak blant de fire der det er dokumentert vansker knyttet til skolemiljøet, hvor Fylkesmannen utenom perioden vi undersøker, har konkludert med at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt.

dokumentasjon på om tiltakene har bidratt til å sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø i noen av sakene. Det er ikke dokumentasjon som med tydelighet viser at handlingsplan mot mobbing er fulgt, men det er omtalt i en sak at handlingsplanen er fulgt ved behov.

I ytterligere fem saker er det tegn på sosiale vansker/mistrivsel i dokumentasjonen. I to av disse er det iverksatt tiltak, men ikke dokumentert hvorvidt tiltakene bidrar til å sikre eleven et godt skolemiljø. Det er fem saker hvor det ikke er spor av mistrivsel/vansker knyttet til skolemiljøet i kommunens dokumentasjon.

I en av sakene er det dokumentert at foresatte eller elever har tatt kontakt og bedt om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet i egne henvendelser. Fylkesmannen har her påpekt feil ved kommunens enkeltvedtak. Det er i tillegg tre saker der vi ser av dokumentasjonen at foresatte/elev mener å ha kommet med henvendelser om tiltak, hvor det er ikke er dokumentasjon på at kommunen har fattet enkeltvedtak i tråd med kravene.

3.4 Vurdering av organisering og ledelse

Revisjonskriterier:

- Kommunen skulle ha et skolestyre og en skolesjef med skolefaglig kompetanse i perioden 1975 – 1994.
- Kommunen skal fra 1994 ha skolefaglig kompetanse over skolenivå.
- Alle ungdomsskoler og fulldelte barneskoler skal ha styrer/rektor

Drangedal kommune har hatt et skolestyre i perioden det var påkrevet, og det har også vært en skolesjef i perioden de var påkrevet. Kommunen har også sikret kravet om skolefaglig kompetanse over skolenivå. I perioden uten eget skolekontor var det et mindre «støtteapparat» rundt skolene, men vi kan ikke se at det har vært en tydelig forskjell i denne perioden på måten skolene jobbet på. Vi har imidlertid ikke undersøkt dette spesielt og datagrunnlaget er svært begrenset. Generelt har vi sett at skolene har jobbet relativt selvstendig i perioden vi har undersøkt.

Arbeid med internkontroll og kvalitetsutvikling på en skole er et ledelsesansvar. De hyppige rektorskifte på Drangedal 10-årige skole kan ha betydning for skolens arbeid med internkontroll og kvalitetsutvikling, særlig sett i lys av at skolene har jobbet relativt selvstendig.

3.5 Vurdering av kommunens forebyggende arbeid

Internkontroll

Revisjonskriterier:

- 1994 – Krav til rådmannen om internkontroll omfatter også krav i grunnskoleloven.
- 1996 – Kommunen som skoleeier skal sørge for at det etableres et internkontrollsystem for å ivareta elevenes skolemiljø, og rektor er ansvarlig for å følge opp kravene til elevenes skolemiljø. Internkontrollen skal være dokumentert.
- 2003 – Skolen skal sette mål for det psykososiale miljøet og arbeide systematisk og planmessig for å nå målene.
- 2003 – Skolen skal ha rutiner/tiltak for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger.
- 2009 – Kommunen skal utarbeide en årlig tilstandsrapport for grunnskolen, som bl.a. omtaler læringsmiljø. Rapporten skal behandles i kommunestyret.

Grunnskoleloven 1975 – 1998

Kravet om internkontroll er blitt tydeliggjort i senere lovgivning, men det var også krav i kommuneloven fra 1994 og i forskrift om miljørettet helsevern fra 1996. Kommunen har ikke dokumentasjon som kan vise at kravet om et internkontrollsystem er oppfylt. Selv om kommunen har hatt enkelte rutiner som kan inngå i et slikt system, finnes det ikke dokumentasjon på dem for alle skolene, annet enn ordensreglementet.

Kommunen manglet dessuten en rutine/tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven ble fulgt i forbindelse med håndhevelse av ordensreglementet. Vi har ikke sett at det har vært noe system for å vurdere om kommunen har tilstrekkelige tiltak for å sikre at lovkrav til elevenes skolemiljø blir fulgt, og det er heller ikke dokumentasjon av at de tiltakene kommunen hadde ble vurdert. Dette er sentrale elementer i et internkontrollsystem. Slike mangler har ikke vært spesielt for Drangedal.

Regelendringene som har kommet i etterkant, har tydeliggjort kravene og skjerpet dem nettopp fordi skolesektoren nasjonalt ikke har fått til å ivareta de internkontrollkravene som var satt.

Opplæringsloven 1998 – 2003

Skolene hadde i perioden fortsatt bare enkelte rutiner, og ikke internkontroll i tråd med kravene som var satt i lov og forskrift.

Opplæringsloven 2003 – 2016

Skolene hadde i denne perioden flere dokumenterte rutiner bl.a. gjennom handlingsplanene mot mobbing, men de manglet bl.a. rutiner for å håndtere krenkelser som ikke regnes som mobbing, varsler og henstilling om tiltak. Det var satt mål for det psykososiale miljøet. Det å sette mål kan være en viktig del av arbeidet

med internkontroll, men frem til 2013/14 arbeidet skolene ikke systematisk og planmessig for å nå disse målene og kommunen sikret heller ikke at informasjonen skolene hadde om elevenes skolemiljø ble brukt systematisk i arbeidet. Skolene hadde heller ikke sikret en løpende vurdering og jevnlig evaluering av internkontrollen. Ved at Fylkesmannen lukket avvikene ble tiltakene kommunen iverksatte vurdert som tilstrekkelige. Skolene la opp til årlig evaluering av interkontrollen, men det har ikke blitt fulgt opp i etterkant.

Kommunen har utarbeidet tilstandsrapporter, men det er ikke gjort årlig i den perioden vi har undersøkt. Rapportene som er utarbeidet er behandlet i kommunestyret, og omhandler læringsmiljø, men ett år har rapporten bare vært lagt frem som orienteringssak. Når rapporten bare er satt opp til orientering, er det vanskeligere for kommunestyret som skoleeier å gi konkrete styringssignaler. Rapportene har lite fokus på det psykososiale miljøet. Kommunen har med omtale av resultat fra elevundersøkelsen, men har med lite informasjon av annet arbeid som gjøres, som at skolene gjennomfører trivselsundersøkelser og resultater og oppfølging av disse.

Sosialpedagogisk kompetanse

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en spesialpedagogisk rådgivningstjeneste som bør kunne gi hjelp til elever med å finne seg til rette på skolen og løse personlige og sosiale problem.
 - 1998 - Skoleeier skal sikre at elevene har et tilbud om nødvendig rådgiving, oppfølging og hjelp med både faglige og personlige og sosiale problem som har noe å si for opplæringa.

Kommunen har i hele perioden vi har undersøkt hatt en rådgivningstjeneste, men den sosialpedagogiske delen var ikke like tydelig del av tjenesten den førte tiden, som den etter hvert ble. Kravene til tjenesten var også mindre tydelige før 1998.

Da retten til hjelp med både faglige, personlige og sosiale problem med betydning for opplæringen tatt inn i opplæringsloven i 1998, hadde kommunen egen sosiallærer med relevant utdanning.

I opplæringsloven er det ikke sagt noe om omfang/timetall som skolene må sette av, utover at det skal være forsvarlig. Kommunen har hatt en time-ressurs i tråd med eller litt over det som var anbefalt i forskrift forut for 1998 og satt som minstekrav i særavtale i 1998. Det kan derfor se ut som om kommunen har hatt en tilstrekkelig

ressurs. Vi mener imidlertid at kommunen ut fra lovkravet i 1998 skulle ha vurdert hvilke behov det var for sosialpedagogisk rådgivning. Det kan ha blitt gjort, men det finnes ikke dokumentasjon på det, og vi kan derfor ikke si dette sikkert. Vi har heller ikke dokumentasjon på hvorfor kommunen økte ressursene senere, om det skyldes endret behov eller at skolen tidligere hadde for liten ressurs.

Enkelte barneskoler har hatt sosialpedagogisk kompetanse, men vi kan ikke se at dette er noe kommunen har hatt som mål at alle skoler skulle ha eller ha tilgang på. Vi mener å se sammenheng mellom at en skole har hatt lærere som tok sosialpedagogisk tilleggsutdanning og den etterfølgende satsingen på å forebygge mobbing og sikre et godt skolemiljø. Vi mener at kommunen i større grad kunne utnyttet den sosialpedagogiske kompetansen på tvers og slik sett styrket arbeidet med elevenes skolemiljø.

PPT

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som kan gi skolene råd og samarbeide om barn og ungdom som trenger særskilt hjelp.

Kommunen har med unntak av noen kortere perioder hatt en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den har i perioder hatt en lavere bemanning enn det kommunen selv har vurdert at er nødvendig. Kommunen har hatt en nedtrapping i bemanningen fra tidlig på 2000-tallet, uten at vi ser at det er begrunnet ut fra f.eks. redusert behov for tjenester.

Vi har sett at det har vært samarbeid mellom skole og PPT i mange av enkeltsakene, men også at det var noen enkeltsaker som PPT ikke fikk fulgt opp godt nok. Vi har imidlertid for dårlig grunnlag til å si hvordan bemanningsproblemene har slått ut i det faktiske arbeidet. Etablering av egen PPT kan gi større nærhet til skolene, men i periodene som kommunen måtte leie inn personell eller bruke PPT i andre kommuner fikk en ikke en slik nærhet.

PPT i Drangedal er en liten tjeneste, som er sårbar ved sykefravær, slik som rundt 2004/05. Tjenesten kan heller ikke ha samme bredde i kompetansen som en større tjeneste kunne hatt.

Skolehelsetjeneste

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en skolehelsetjeneste som skal ha tiltak for å fremme helsa til elevene, bl.a. verne elever mot fysiske og psykiske skader.
 - 1984 – skolehelsetjenesten skal gi rådgivning til skolens personale vedrørende hygieniske forhold og arbeidsmiljø for øvrig.
 - 2003 - tjenesten skal omfatte forebyggende psykososialt arbeid.

Det har vært skolehelsetjeneste ved skolene som har fulgt opp elever med rutinemessige helseundersøkelser og samtaler, samt informasjon og undervisning i klassene. Det at skolehelsetjenesten har hatt informasjon og undervisning, samt gruppesamtaler om bl.a. trivsel og vennskap, gjør at vi kan si at tjenesten har et forebyggende psykososialt arbeid.

Ordningen med at skolehelsetjenesten fra rundt 1984/85 kartla foresattes oppfatning av elevenes trivsel på skolen ved hjelp av et skjema, kan være et viktig forebyggende tiltak. Det er imidlertid ikke dokumentert at kommunen har hatt et system for å følge opp og bruke den informasjonen som ble kartlagt. Av enkeltsakene kan vi se at det i mange tilfeller er iverksatt tiltak i etterkant av at skolehelsetjenesten har fått informasjon om f.eks. erting/plaging/mobbing, men det er ikke tydelig i alle. Vi kan heller ikke si sikkert om tiltak fra PPT har kommet som følge av den informasjonen skolehelsetjenesten har fått.

Vi har ikke sett dokumentasjon på om/hvordan skolehelsetjenesten har drevet rådgivning til skolens personale. Informasjonen vi har fått fra lærerne indikerer at skolene opplever å ha fått god hjelp fra skolehelsetjenesten, men at ressursene har vært begrenset.

Barnevern

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en barnevernstjeneste som kan følge med på de forhold barn og unge lever under og ha tiltak til bedring av barnevernet i kommunen.
 - 1992 – Barneverntjenesten skal sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås.

Kommunen har hatt en barnevernstjeneste i hele perioden vi har undersøkt, men vi har ikke noe grunnlag for å si hvordan barneverntjenesten jobbet på 1970- og 80-tallet, utover at bemanningen trolig har vært minimal.

Dokumentasjon fra tilsyn som Fylkesmannen har hatt, viser at barnevernet på slutten av 1990-tallet og på 2000-tallet ikke har klart å levere lovpålagte tjenester. Ut over

dokumentasjon fra tilsynene, har vi noe begrenset grunnlag for å vurdere hvordan kommunen gjennom barnevernet har ivaretatt sine oppgaver. Tilsynsrapportene viser imidlertid at kommunen ikke har ivaretatt lovpålagte frister, noe som kan medføre at tiltak ikke blir iverksatt tidlig nok.

Vi har sett at barnevernet var involvert i forebyggende arbeid i skolene på midten av 1990-tallet, og at barnevernet etter det har deltatt i tverrfaglige møter. Bemanningen ble styrket fra 2011/12 og fremover, og fra 2015 var barnevernet involvert i flere forebyggende tiltak i samarbeid med skolene. Tilstrekkelig bemanning og samhandling med skolene kan bidra til at barnevernet får til å sette inn tiltak så tidlig at varige problem unngås.

Tverrfaglig samarbeid

Revisjonskriterier:

- PPT skal gi råd til og samarbeide med skolene og foresatte om barn og ungdom som trenger særlig hjelp
 - 1976 - Forholdene må legges til rette for et nært samarbeid mellom PPT, sosialtjenesten og arbeidskontoret.
 - 1989 – PPT skal medvirke tverrfaglig i samarbeid om forebyggende tiltak for barn og unge i oppvekstmiljøet. Dette gjelder både spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak.
- 1984 – Krav om at skolehelsetjenesten har et strukturert tverrfaglig samarbeid spesielt med skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, sosialtjenesten og den offentlige tannhelsetjeneste
 - 2003 – Krav om rutiner for samarbeidet.
 - 2003 – Tjenesten skal samarbeide med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever.
- Barneverntjenesten bør samarbeide med skolene og skolehelsetjenesten.
 - 1992 – Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer i samsvar med lovkravene, og skal sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås.

Det fremstår som om PPT, med unntak av perioder hvor bemanningen har vært for lav, har gitt råd til og samarbeidet med skolene og foresatte om barn og ungdom som trenger særskilt hjelp. Vi har også sett at PPT har hatt samarbeid med sosialtjenesten, men har for dårlig grunnlag for å vurdere om det har vært lagt til rette for et nært samarbeid mellom PPT, sosialtjenesten og arbeidskontoret.

Endringen mot mer veiledning i samarbeidsmøtene med skolene mener vi er viktig for at PPT skal kunne bidra i det forebyggende arbeidet. Denne endringen har ut fra informasjonen vi har fått kommet betydelig senere i Drangedal enn 1989.

Gjennom samarbeidet rundt helseundersøkelsen for 6-åringer, har skolehelsetjenesten hatt et strukturert tverrfaglig samarbeid med PPT, skolene og sosialtjenesten. Vi har også sett at skolehelsetjenesten har hatt samarbeid med skolene ellers, og informasjonen vi har fått tyder på at det i alle fall perioder har vært faste samarbeidsmøter. Bemanningen i skolehelsetjenesten har imidlertid vært lav, og selv om de små skolene ikke har hatt så liten ressurs sett i forhold til antall elever, har det betydning at helsesøster var så vidt sjelden innom skolen.

Vi har også sett at skolehelsetjenesten har hatt tiltak som kan sikre viktig informasjon i det forebyggende arbeidet, som rutinen med samtaleskjemaer, men det er ikke tydelig at informasjonen er brukt systematisk i arbeidet for å sikre elevenes lærings- og arbeidsmiljø. Retningslinjer for helseovervåking var også et slikt tiltak, men også her mangler dokumentasjon på at dette har vært fulgt opp. Selve retningslinjen var også ufullstendig, ved at det for punktet Overvåking av mobbing ikke var fastlagt hvem som skulle gjøre det og når. Klar og tydelig rolle og ansvarsdeling er viktig om noe skal bli gjort.

Vi har for lite grunnlag til å si noe om samarbeidet mellom skole og barnevernet på 1970- og 80-tallet. På 1990-tallet er vi kjent med at det har vært tverrfaglig samarbeid hvor barnevern har vært involvert, med vekt på forebyggende arbeid, noe som er i tråd med kravene som er satt. Dokumentasjonen på dette er imidlertid begrenset, slik at vi ikke vet om det har vært slik i hele perioden. Barnevernet hadde lav bemanning, noe som naturlig vil begrense kapasiteten til samarbeid. Selv om bemanningen ble styrket utover på 2000-tallet og det var økt fokus på informasjon ut til skolene om det å sende bekymringsmeldinger, var det fortsatt i 2015 for lav kjennskap til meldeplikt til barnevernet på skolene. Det mener vi kan ha ført til at barnevernet ikke har fått satt inn tiltak så tidlig som mulig. Det er sannsynlig at manglende eller lav bemanning har vært med på å svekke det tverrfaglige samarbeidet.

Ordensreglement

Revisjonskriterier:

- Skolene skal ha et ordensreglement som skal fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet.

- 1975 Reglementet bør ha med regler for adferd og hva som skjer om reglementet brytes.
- 1998 – Kommunen skal gi forskrifter om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Reglementet skal inneholde regler om atferd og hva som skjer om reglene brytes. Før det blir tatt avgjørelser om refsing for brudd, skal eleven ha rett til å uttale seg.

Skolene i Drangedal har hatt ordensreglement i hele perioden vi har undersøkt. Det har vært godkjent av skolestyret i den perioden det var pålagt. Behandlingen i skolestyret viser at reglementene sjelden ble endret/justert. Reglementene har i hele perioden hatt et innhold i tråd med de krav som er satt.

Fra 1998 kom det nye krav til hvem som skulle vedta ordensreglement. Først i 2012 hadde kommunestyret vedtatt ordensreglement i tråd med kravene fra 1998 om at ordensreglementet var en forskrift som kommunestyret skulle vedta. I nyere tid er reglementet blitt mer regelmessig justert, noe som også kan tyde på at det også er vurdert mer regelmessig. En regelmessig vurdering av reglementet er viktig for at det skal kunne være et sentralt virkemiddel i internkontrollen og arbeidet med å sikre elevenes skolemiljø. Dette har kommunen ikke sikret i perioden vi har undersøkt.

Andre tiltak for å ivareta krav til skolemiljø

- Kommunen/skolen skal ha tiltak for å fremme trivsel og et godt skolemiljø.
 - 1998 – Skolen bør ha tiltak for å sikre at alle som er knyttet til skolen arbeider for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
 - 2003 – Skolen skal ha rutiner/tiltak for å hindre at elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger.
 - 2003 – Skolene skal gjennomføre nasjonale undersøkelser om elevenes læringsmiljø, og skoleeier skal sørge for at undersøkelsene blir fulgt opp lokalt.

Grunnskoleloven

Skolene har hatt tiltak som kan bidra til å fremme trivsel og et godt skolemiljø, som ordensreglement, inspeksjon, samtaler/konferansetimer og ulike sosiale tiltak/aktiviteter, men vi har ikke godt nok grunnlag for å vurdere om de har vært tilstrekkelige. Malene som var utarbeidet for samtaler/konferansetimer i denne perioden mener vi ikke sikret at trivsel faktisk ble tatt opp i alle samtaler og dokumentasjonen har vært mangelfull. Manglende dokumentasjon gjør også at det er vanskelig å vurdere f.eks. i hvilken grad rutinen for inspeksjon var et tiltak som kunne bidra til et godt læringsmiljø. Ordningen med samtaler med helsesøster og skjema til

foresatte er etter vår vurdering både et forebyggende tiltak og et tiltak som kan være viktig for å avdekke enkeltsaker hvor eleven ikke opplever et godt skolemiljø. Manglende dokumentasjon gjør imidlertid at det er usikkert hvor godt tiltaket er fulgt opp. Dette gjelder både om samtaler er gjennomført, men også om rammene for gjennomføringen har vært gode nok. Har det f.eks. vært klart hvordan helsesøster og skole håndterte informasjon som ble gitt i samtale? Hvordan sikret en tydelig fordeling av ansvar og oppgaver for å følge opp informasjon som ble gitt i samtale?

Opplæringsloven 1998 - 2003

Tiltakene som skolene har hatt i denne perioden avviker ikke betydelig fra tiltakene som har vært tidligere. Våre vurderinger er fortsatt begrenset av at det er litt lite dokumentasjon, selv om det er mer nå enn for de tidligste årene. Vi har f.eks. ikke godt nok grunnlag til å vurdere inspeksjonsordningen. En del av malene som er tatt i bruk for samtaler/konferansetimer i denne perioden er tydeligere på at trivsel tas opp som eget tema, men ikke alle. Det mangler også dokumentasjon fra enkelte skoler, slik at vi ikke kan si om trivsel har blitt tatt opp i alle samtale/konferansetimer.

Ut fra dokumentasjonen i helsesamtalene ser det ut til at informasjon om utfordringer i skolemiljøet er fulgt opp i denne perioden, og at tiltaket dermed kan ha virket forebyggende i forhold til ytterligere problemer for eleven. Datagrunnlaget er imidlertid lite.

Opplæringsloven 2003 – 2016

Rapportene fra tilsyn i 2010 og 2012 viser at skolene i denne perioden hadde rutiner for inspeksjon, og at det var gitt tilstrekkelig informasjon om hvordan disse skulle forstås. Vi har sett at flere av skolene har hatt maler for samtale med foresatte som kan gi viktig informasjon om elevens skolemiljø. I tilsynsrapportene er det vist til at skolene har tiltak for å få slik informasjon både gjennom samtaler og undersøkelser, men at utfordringen er det å bruke den i det systematiske arbeidet med skolemiljø.

Helsesamtalene med skjema til foresatte i forkant er videreført, men i noen saker er dokumentasjonen mangelfull. Det kan skyldes at foresatte eller eleven ikke ønsket eller ikke hadde noen utfordringer å gi tilbakemelding om, eller at samtale ikke er gjennomført. Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å vurdere tiltaket, men det at foresatte sier ifra og at det er iverksatt tiltak, gjør at tiltaket kan ha fungert forebyggende.

Skolene har mot slutten av denne perioden fått flere nye forebyggende tiltak, som Zippys venner, ART, Kjærlighet og grenser. Både ART og Kjærlighet og grenser var noe skolene hadde i kort tid. Det å innføre slike tiltak tar tid, og det kan derfor være

uheldig at de var kort tid i bruk. Kommunen bruker da mye tid på opplæring av personell, og får mindre tid igjen til faktisk arbeid med elevene.

Drangedal kommune har hatt en nullvisjon på mobbing. I den perioden vi undersøker, har kommunen valgt å gjennomføre bare de obligatoriske nasjonale undersøkelsene om elevenes læringsmiljø. Det gir kommunen mindre informasjon enn om en hadde gjennomført undersøkelsen på alle klassetrinn fra og med femte trinn. Skoleeier har heller ikke hatt et godt nok system for å sørge for at undersøkelsene blir fulgt opp lokalt.

3.6 Vurdering av kommunens undersøkelser og tiltak i enkeltsaker

3.6.1 Grunnskoleloven

- Skolen skal undersøke om mistriksel, konfliktsituasjoner, dårlig orden eller samarbeid skyldes forhold på skolen. Kommunen skal vurdere om forholdene kan endres, og om skolens hjelpemidler og ressurser er brukt fullt ut og på beste måte.
- Personalet ved skolen har plikt til å hjelpe til med å skape et godt skolesamfunn.

Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å vurdere kommunens praksis i disse sakene. Vi har sett at det i flere saker der kommunen var kjent med at krav til elevenes skolemiljø ikke var oppfylt, har vært satt inn noen tiltak. Skolen har imidlertid ikke dokumentert at man har foretatt de undersøkelser og vurderinger som skolen skulle i henhold til lovkravene. Det er også saker hvor skolen var kjent med mobbing/erting, uten at det er dokumentert tiltak.

Siden det er mangelfull dokumentasjon i sakene generelt, er det en usikkerhet knyttet til de sakene hvor det ikke er spor av mistriksel/konflikter i dokumentene. Selv om det ikke framgår av skolens dokumentasjon, kan det likevel ha vært forhold ved elevenes skolemiljø som skolene har kjent til/burde ha kjent til, og som de burde ha fulgt opp.

3.6.2 Opplæringsloven

Før 2003

- Alle som er knyttet til skolen skal arbeide for å hindre at elever blir skadet eller utsatt for krenkende ord eller handlinger. Det er krav om undersøkelser og tiltak.

Vi har sett at skolene i saker hvor mobbing/erting er omtalt, har tiltak for å motvirke sosiale vansker, men i mindre grad tiltak direkte rettet inn mot å hindre at eleven blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Det er gjennomført undersøkelser og tiltak,

men i noen saker tar det for lang tid. Skolene har i liten grad dokumentert vurdering av tiltakene, og heller ikke konkludert med om tiltakene har ønsket effekt.

Etter 2003 og innføring av kapittel 9a

- Kommunen skal sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø.
- Skolens ansatte har en undersøkelses- og varslingsplikt ved mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.
- Skolen skal iverksette tiltak.
- Skolen skal behandle henvendelser om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet etter reglene om enkeltvedtak.

Dokumentasjonen viser at skolene har iverksatt tiltak i de fleste saker hvor det er kjent at elever blir mobbet/plaget, men ikke alle. I flere saker har vi dessuten sett svakheter/mangler i tiltakene. Vi ser ikke dokumentasjon av at skolen har fulgt spesielt med/hatt særlig oppmerksomhet rettet mot de sakene hvor det ble gjennomført enkeltstående samtaler knyttet til mobbing/erting. Fra 2017 er det presisert i opplæringsloven at skolens aktivitetsplikt omfatter en plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Slik oppmerksomhet er nødvendig for at ansatte skal kunne få mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å følge med må sees i sammenheng med skolens plikt til å jobbe systematisk med å forebygge og avdekke om elever ikke har det trygt og godt på skolen, jf. Prop. 57 L (2016-2017). Slik sett er det i realiteten ikke en ny plikt, og skolene burde derfor ikke bare lagt ansvaret for å si ifra på eleven slik dokumentasjonen kan tyde på.

Vi har sett at skolens vedtaksplikt ikke er fulgt opp, og manglende rutiner på dette området ble påpekt i tilsynet fra Fylkesmannen i 2012. Siden kommunen generelt har hatt svakheter i dokumentasjonen, kan det gjelde flere saker enn de fire vi har sett., Vi ser også at skolens handlingsplikt ikke er fulgt godt nok opp i alle sakene vi har undersøkt. Det kan være ytterligere saker hvor skolen egentlig har hatt en handlingsplikt, men hvor det ikke er synlig i sakene vi har undersøkt. Det er generelt lite dokumentasjon av at handlingsplan mot mobbing er fulgt.

4 Konklusjoner

Vår undersøkelse omfatter ikke dagens praksis i skolene. Det er derfor ikke aktuelt å gi anbefalinger.

4.1.1 Hvilke krav har vært satt til kommunens arbeid med elevenes skolemiljø?

Det har i hele perioden vært krav til skolene om å arbeide med elevenes skolemiljø, både forebyggende og i konkrete saker, men kravene har blitt tydeligere og mer skjerpet i løpet av den perioden vi har undersøkt.

Kommunen har ansvar for å gi et grunnskoletilbud i tråd med lovkravene, herunder krav til skolemiljø. I 1975 skulle skolen skape et trivelig arbeidsmiljø, med gode samarbeidsformer for alle som var knyttet til skolen som elever, lærere og annet personale. I tillegg skulle skolen jobbe forebyggende, ved å ha ulike tiltak for å fremme trivsel i skolen. Kravene er videreført og forsterket. Personalet hadde i 1975 enkeltvis og samlet et ansvar for at skolen ble drevet i samsvar med de mål som var satt for skolen. Fra 1994 omfattet de generelle kravene til rådmannens internkontroll også grunnskolen, og i 1996 kom det et eksplisitt krav om internkontroll for å sikre elevenes fysiske og psykiske skolemiljø. I 2003 kom kravet i opplæringsloven om å jobbe forebyggende gjennom systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene.

Skolen har hele perioden vært pålagt å ha et ordensreglement. Formålet med ordensreglementet er at det skal fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet. Det har også vært anbefalt at reglementet skal ha regler om atferd og hva som skjer om de brytes, men først i 1998 ble det et lovkrav.

Det har også vært krav til å ha ulike tjenester, som sosialpedagogisk rådgivningstjeneste i skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skolehelsetjeneste og barnevernstjeneste. Disse tjenestene skulle på ulike måter bistå elever med behov for hjelp, og samarbeide med skolen for å nå mål om å forebygge vansker for barn og unge. Kravene til skolehelsetjenesten ble tydeligere først i 1984, med krav om samarbeid og at tjenesten skulle gi råd om arbeidsmiljø til skolene. I 2003 kom det krav om at skolehelsetjenesten skulle omfatte forebyggende psykososialt arbeid, og samarbeide med skolen om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø.

I hele perioden vi undersøker har det vært krav om at PPT skulle samarbeide med skolene om elever som trenger særskilt hjelp. I 1989 fikk PPT en tydeligere rolle i arbeidet med å sikre et godt skolemiljø, ved at skolene om nødvendig skulle samarbeide med PPT om tiltak ved konfliktsituasjoner og mistriksel. Dessuten ble det satt krav til PPT om tverrfaglig samarbeid om forebyggende tiltak, og at rådgivningen skulle omfatte sosialpedagogiske tiltak.

Krav til barnevernets forebyggende arbeid ble tydeliggjort i ny barnevernlov i 1992. Barnevernet skulle finne tiltak for å forebygge atferdsproblemer og avdekke sosiale og emosjonelle vansker og sette inn tiltak så tidlig at varige problem kan unngås. Det kom også et krav om samarbeid med andre, når det kunne bidra til å løse barnevernets oppgaver.

Skolene skulle ha en sosialpedagogisk tjeneste gjennom hele den perioden vi har undersøkt. Først i 1998 fikk elevene en lovfestet rett til slik rådgivning.

Skolene har også i hele perioden vært anbefalt å jobbe forebyggende ved å ha ulike tiltak for å fremme trivsel i skolen.

Skolene har i hele perioden skullet undersøke årsaker til mistriksel, konfliktsituasjoner og dårlig orden eller dårlig samarbeid, og om det kan skyldes forhold på skolen: I 1975 skulle skolen vurdere om alle hjelpemidler og ressurser skolen rår over er brukt fullt ut og på beste måte. Fra 1989 skulle skolen om nødvendig samarbeide med PPT i dette arbeidet. I 2003 ble det innført en undersøkelses- og varslingsplikt for ansatte ved skolene som fikk mistanke om eller kjennskap til elever som ble utsatt for krenkende ord og handlinger. Samtidig fikk skolen også en handlings- og vedtaksplikt.

4.1.2 Kommunens dokumenterte arbeid med skolemiljø - i tråd med krav som er satt?

I hvilken grad viser dokumentasjonen av kommunens arbeid med skolemiljø at kommunen har hatt en organisering og rutiner/tiltak på området i tråd med de krav som er satt?

Dokumentasjonen viser at kommunen i hovedsak har hatt en organisering i tråd med kravene som er satt, men at det har vært lav/manglende bemanning særlig innen barnevern og PPT. Barnevern har hatt lav bemanning frem til rundt 2012, mens PPT har hatt perioder med manglende bemanning, både på 1970-tallet, 80-tallet, 90-tallet

og 2000-tallet. Skolehelsetjenesten hadde også lite ressurser på 1970-, 80- og 90-tallet, samtidig som det var mange skoler å spre ressursene på. Dette kan ha hatt betydning for det tverrfaglige arbeidet. Det har også vært lite bruk av kompetanse på tvers av skoler. Skolene har hatt stor grad av frihet og jobbet mye hver for seg. De hyppige rektorskiftene ved Drangedal 10-årige skole kan ha hatt betydning for arbeid med skolemiljø ved skolen. Arbeid med internkontroll og kvalitetsutvikling på en skole er et ledelsesansvar, og det at skolene har jobbet relativt selvstendig gjør at slike skifter i lokal ledelse kan få større betydning enn om det var flere felles systemer.

Dokumentasjonen viser i liten grad at kommunen har hatt rutiner og tiltak på området i tråd med de krav som er satt.

Kommunen har i hele perioden hatt noen tiltak som kan være viktige i det forebyggende arbeidet med skolemiljø, som inspeksjonsordning, ordensreglement og planlagte samtaler/konferansetimer som lærer hadde med elever og foresatte. Skolene har i tillegg hatt ulike tiltak/opplegg som var variert over tid. Vi har imidlertid sett at det har vært manglende dokumentasjon på hvordan samtalene og de andre tiltakene er fulgt opp. Skolene har i tillegg hatt ulike tiltak/opplegg som har variert over tid. Felles for alle tiltakene er at de i mindre grad blitt brukt systematisk og planmessig for å bidra til et godt skolemiljø. Kommunen har i nyere tid fått flere forebyggende tiltak, men tiltak som ART og Kjærlighet og grenser, har vart i kort tid. At tiltakene ikke er brukt systematisk og at de har vart i kort tid, gjør at de kan ha hatt mindre effekt.

Kommunen har hatt tiltak for å bedre elevens skolemiljø i arbeidet med noen av de konkrete sakene vi har gjennomgått, men har i liten grad dokumentasjon på at tiltakene har vært tilstrekkelige, og/eller at skolen har vurdert at de har foretatt de undersøkelser og vurderinger som det var krav om. I noen få saker er det dokumentert at skolen har kjent til at en elev ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø, uten at det er dokumentasjon på hva skolen har gjort.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 2. oktober 1967 nr. om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 11. juni 1993 nr. 85 om endringer i særlovgivning for kommuner og fylkeskommuner
- Lov 17. juli 1998 nr. 16: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Føresegner mv. til grunnskolelova 1974
- Føresegner mv. til grunnskolelova 1976
- Forskrift 6. mai 1980 nr. 2 m.v. for grunnskolen
- Forskrift 17. november 1989 nr. 1184 for grunnskolen
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften)

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 36 (1980-1981) 1. Om lov om helsetjenesten i kommunene. 2. Om lov om endringer i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg. 3. Om lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene.
- Ot.prp. nr. 36 (1996-1997) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
- Ot.prp. nr. 72 (2001 – 2002): Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner mm (kommunal revisjon)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- NOU 1981:37 Om skolemiljøet
- NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»
- NOU 2015:2 Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø
- Norges Høyesterett – Dom - HR-2014-241-A - Rt-2012-146

Bøker

- Overå, Oddvar (1988): Lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954 med kommentarer. Oslo: Sem & Stenersen A/S

Artikler

- Boge, Cecilie (2019): Mobbeforskningas historie – forminga av eit forskningsfelt, hentet fra forebygging.no

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Drangedal kommune
Rådmann

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

**Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5**

Deres ref.

Vår ref.
19/02360-13

Dato
12.02.2020

Uttalelse til Forvaltningsrevisjon - psykososialt skolemiljø

Rådmannen viser til revisjonsrapporten fra Vestfold og Telemark revisjon IKS sine undersøkelser og konklusjoner, og velger å trekke frem følgende momenter:

- 1) Ressurssituasjonen i enkelte enheter og/eller kommunens utfordring med å få rett kompetanse inn i stillinger i barnevernstjeneste og PPT.
- 2) Det tverrfaglige samarbeidet har vært svakt.
- 3) Mangelfull dokumentasjon i mange saker.
- 4) En vanskelig ledelsessituasjon ved en av skolene.

Rådmannen ser at kommunen er i gang med å gjøre tiltak innenfor disse områdene, og rapporten fra Vestfold og Telemark revisjon IKS viser viktigheten av dette kvalitetsarbeidet i fortsettelsen. Både Drangedals deltagelse i KS nettverket «*God samhandling for barn og unge*», og «*Læringsmiljøprosjektet*» i regi av Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger, er viktige satsningsområder for å svare opp noe av utfordringsbildet. I tillegg har ny kommunelov fra januar 2020 gitt tydeligere krav til internkontroll, hvor Drangedal kommune har satt av tid og ressurser til et kvalitetsarbeid innenfor dette området.

Drangedal kommune har gjort en del strukturelle grep de siste 10 årene som har gitt en mer robust barnevernstjeneste, en mer stabil PP-tjeneste og en styrket skolehelsetjeneste i dag, enn hva som er beskrevet i rapporten som tar utgangspunkt i årene 1975-2016. Dette er et arbeid som er kontinuerlig, og som må prioriteres også i det videre.

Postadresse
Drangedal kommune
Gudbrandsveien 7
3750 Drangedal

Besøksadresse
Gudbrandsveien 7
3750 DRANGEDAL
www.drangedal.kommune.no

Telefon: +47 35 99 70 00

Epost: postmottak@drangedal.kommune.no

Bankgiro: 2635 07 00284
Org.nr.: 933277461

Rådmannen opplever rapporten som grundig og gjennomarbeidet, og finner ikke behov for tilsvar på faktagrunnlaget eller rapportens konklusjoner. Rådmannen tar rapportens innhold og konklusjoner til etterretning.

Med hilsen

Jørn Christian Schjøth Knudsen
Rådmann
+47 35 99 70 02

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Drangedal 10-årige skole, Stein Heldal Hugstmyr, Gudbrandsveien 7, 3750 DRANGEDAL

Vedlegg 2: Regelverk og statlige anbefalinger

Kommunen og skolenes ansvar for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø har over tid blitt tydeliggjort og innskjerpet. Nedenfor har vi satt inn krav/føringer og anbefalinger som har vært gjeldene i perioden fra 1975 til i 2016, og har også med en kort omtale noen av endringene som kom i 2017.

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
1975	<p>-Ansvaret for grunnskolen er lagt til kommunen, jf. grunnskolelova § 37</p> <p>Krav til styring og ledelse er gitt i grunnskoleloven kap. 4. Vi nevner her noen punkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Skolestyret, som velges av kommunestyret, har ansvar for at skolen blir styrt i tråd med gjeldene lover og forskrifter. I hver kommune skulle det være en skolesjef, som var skolestyrets administrasjon, jf. §§ 27, 26, 29. - Grunnskoleloven § 22²³ gir personalet ved skolen et ansvar for at skolen blir drevet i tråd med de mål som er satt for skolen, og de skal også hjelpe til å skape et godt skolesamfunn. -Skoledirektøren skal i samarbeid med skolestyret, kommunestyret og andre organ i fylket se til at grunnskolen er «tidhøveleg», at det er formålstjenlig opplæring for barn og ungdom med opplæringsplikt, og at alle forskrifter for skolen blir fulgt, jf. § 34 <p>Det var krav om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. grunnskoleloven § 9. PPT skal gi råd og samarbeide med skoleadministrasjonen, personalet på skolen og de foresatte om barn og ungdom som trenger særskilt hjelp. Tjenesten skal legge vekt på forebyggende arbeid.</p> <p>Det var krav om en sosial-pedagogisk tjeneste (rådgivning), jf. forskrift til grunnskoleloven. Det er gitt anbefalinger om hvilke arbeidsområder en slik tjeneste kan omfatte.</p>

²³ Bestemmelsen har vært i grunnskoleloven fra 1969, men før 1975 var dette § 21.

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
	<p>Det var satt krav til arbeidsmiljø og et reglement, med bl.a. regler for oppførsel, som skal godkjennes av skolestyret/kommunen. jf. grunnskoleloven § 16. Ifølge forskrift til grunnskoleloven skal reglementet fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet. Ved mistriksel, konfliktsituasjoner, uorden eller dårlig samarbeid skal skolen vurdere om årsaken kan være undervisningsopplegg, klasse- eller gruppesituasjonen, forholdet lærer-elev og forholdet skole – hjem, forhold i elev- eller kameratflokk, forholdene i hjemmemiljøet og eleven sin fysiske og mentale tilstand. Skolen skal også vurdere om skolen kan endre de forhold som er skyld i adferden til eleven og vurdere om hjelpemidler og ressurser skolen rår over er brukt fullt ut og på beste måte. I spesielle, akutte situasjoner, hvor det er fare for at en elev kan skade seg selv eller andre, er det nødvendig å stoppe eleven, eventuelt skille eleven fra resten av gruppa i eget rom for en periode. Ved slike tiltak skal en melde fra til rektor, skolelege og foresatte og føre protokoll over tiltakene og årsaken til dem.²⁴ Disse kravene står også i senere forskrifter til loven.</p> <p>Krav om en skolehelsetjeneste med helsesøster og skolelege regulert i lov om helsearbeid i skoler og andre undervisningsinstitusjoner. Kommunen skal ha tiltak for å fremme elevenes helse, f.eks. tiltak for å overvåke elevenes helse, verne elever mot fysiske og psykiske skader, veiledning av elever og foresatte og påse tilfredsstillende hygieniske forhold. Det var krav om regelmessig legetilsyn. Krav om helsesøstertjeneste var regulert i egen lov fra 1957. Ansvar for helsesøstertjenesten var lagt til fylkeskommunen (NOU 1979:53).</p> <p>Ifølge barnevernloven fra 1953 § 1 skal det være en barnevernsnemnd i alle kommuner.²⁵ Nemnda skal følge med på de forhold barn og unge lever under og virke for tiltak til bedring av barnevernet i kommunen. Det er også anbefalt samarbeid med andre, hvor helseråd, skolemyndighetene og politiet er trukket særlig frem.</p>

²⁴ I forskrift for grunnskolen fra 1989 er det lagt til grunn at dette skal dokumenteres i elevmappen.

²⁵ Gjeldene minimum ved endring i loven i 1978.

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
1976	Grunnskoleloven endret på området spesialundervisning og lov om spesialskoler falt bort i 1976. Forholdene skal legges til rette for et nært samarbeid mellom PPT, helse og sosialtjenesten og arbeidskontorene. Det er spesifisert at PPT skal jobbe forebyggende gjennom opplærings- og kursvirksomhet, jf. forskrift til grunnskoleloven.
1979	NOU 1979:53 om skolehelsetjenester beskriver dagens skolehelsetjeneste. Det er gjort et anslag på helsesøsterressursen i skolene på mellom 100 og 150 helsesøsterårsverk på landsbasis. Helsesøster skulle være kontaktledd mellom alle de som har med eleven å gjøre, men det blir påpekt at kommunikasjonen lider under mangel på tid. Det vises til at oppgaven er blitt lavt prioritert mange steder, og det har vært mest fokus på fysisk helsekontroll. Det påpekes at det er ønskelig med økt innsats på det forebyggende helsearbeidet. Skolehelsetjenesten må også jobbe med barn med psykiske og sosiale problemer, og det er behov for et samarbeid med PPT.
1981	NOU 1981:37 Om skolemiljøet. I innledningen er det pekt på at miljøet i skolen har blitt viet stor oppmerksomhet. Utvalget hadde fått i oppdrag å se på hvordan den enkelte skole kan utvikle et miljø som lærere, elever og foreldre er fornøyd med – spesielt vurdere hvordan en kan få samværs- og samarbeidsformer som kan skape arbeidsro, trivsel, trygghet og åpenhet. Utvalget skulle også utforme forslag til arbeidsprogram og hjelpemidler som trekker alle i skolesamfunnet inn i løsning av egne miljøproblemer.
1982	Kommunehelsetjenesteloven opphever lov om helsesøstertjenesten. Etter § 1-3 skal kommunen ha en egen helsesøstertjeneste, bl.a. for å sikre helsetjenester i skolen.
1983/84	Nasjonal undersøkelse om mobbing og kampanje mot mobbing for alle skolene i landet. Det ble bl.a. utarbeidet et lærerhefte, Mobbing – bakgrunn og tiltak, av Olweus og Roland på oppdrag fra Kirke og undervisningsdepartementet. Det ble også utarbeidet annet materiell til skolene. Det var også utviklet et eget anti-mobbeprogram for skolene, Olweusprogrammet.
1984	Forskrift om helsetjenesten i skoler trådte i kraft 01.01.1984. Skolehelsetjenesten skulle i samarbeid med hjem, skole og det øvrige hjelpeapparatet i samfunnet arbeide for å identifisere og løse de helsemessige problemer som knytter seg spesielt til skoleelevers

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
	situasjon, jf. § 2. Tjenesten skulle bl.a. omfatte strukturert tverrfaglig samarbeid spesielt med skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, sosialtjenesten og den offentlige tannhelsetjeneste og rådgivning til skolens personale vedrørende hygieniske forhold og arbeidsmiljø for øvrig, jf. § 3.
1985	I NOU 1985:15 Lov om sosiale tjenester mv. er det vist til at barnevernsnemndenes rolle i det forebyggende barne- og ungdomsvernet har vært svak og lite klart definert. Det konkluderes med at barnevernet ikke fyller sin målsetting for forebyggende arbeid med tilrettelegging av gode levekår for alle barn og unge. Sosialkomiteen har påpekt at det kan skyldes at barnevernlovens regler er for lite forpliktende.
1989	Ny forskrift for grunnskolen. PPT skal medvirke i tverrfaglig samarbeid om forebyggende tiltak for barn og unge i oppvekstmiljøet, jf. § 1-6 nr. 1. Det blir også spesifisert at rådgivningen skal omfatte spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak, hvor formålet er et tilpasset lærings- og utviklingstilbud. Skolen om nødvendig samarbeide med PPT for å finne årsaker til mistrivsel, konfliktsituasjoner, dårlig orden eller dårlig samarbeid, jf. forskriften § 2-2 nr. 4.
1992	Ny barnevernslov. Kommunen har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barnevernet skal søke å avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. § 3-1. Det er krav om samarbeid med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barneverntjenestens oppgaver, jf. § 3-2. I lovforarbeidene (Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) er skole nevnt som en av flere samarbeidsvirksomheter. Det ble også innført endringer i flere særlover for å sikre opplysningsplikt til barnevernet fra andre virksomheter, som f.eks. skole.
1994	Kravet om skolestyre og skolesjef ble opphevet, jf. lov 11 juni 1993 nr. 85, med virkning fra 1. januar 1994. Oppgaver som tidligere var lagt til skolestyret ble lagt på kommunen. Det ble i grunnskolelova § 27 innført krav om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå. Kravet til rådmannens internkontroll omfatter også plikter etter grunnskoleloven, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-1993) og Ot.prp.nr.70 (2002-2003).

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
1996	Forskrift for miljørettet helsevern i skole og barnehage - regnes som barnas arbeidsmiljølov. Forskriften stiller krav til både det fysiske og det psykososiale miljøet. Ifølge forskriften § 12 skal «virksomheten fremme trivsel og gode psykososiale forhold». Rektor fikk et selvstendig ansvar for å følge opp bestemmelsene i forskriften, og skoleeier fikk ansvar for å sørge for at det etableres et internkontrollsystem, jf. § 4.
1996	Anti-mobbeprogram utarbeidet av Roland ml ved Senter for atferdsforskning (SAF) i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
1998	<p>- Opplæringsloven, ny lov for grunnskolen med endringer i formålparagrafen. I tillegg til at skolen skulle «leggje vinn på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim», slik det stod i grunnskolelova, stod det også «Alle som er knytte til skolen eller til lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elevar, lærlingar og lære kandidat ar kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar.»</p> <p>- Lovfesting av rett til nødvendig rådgivning i sosiale spørsmål, jf. opplæringsloven § 9-2.</p>
1999	Forskrift til opplæringsloven spesifiserer retten til sosialpedagogisk rådgivning i § 22-1. Retten omfatter nødvendig rådgivning, oppfølging og hjelp med å finne seg til rette under opplæringa, og retten er knyttet både til faglige og personlige og sosiale problem som har noe å si for opplæringa.
2002	Det første manifest mot mobbing ble signert i 2002, for perioden 2002-2004. Det ble avløst av nye manifest eller partnerskap mot mobbing.
2003	<p>- Eget kapittel om elevenes skolemiljø i opplæringsloven, kapittel 9a. Lovfester elevenes rett på et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.</p> <p>- Krav til skolen om konkrete mål for det psykososiale miljøet og systematisk og planmessig arbeid for å nå dem.</p> <p>- Krav om klare rutiner for hvordan problemer som f.eks. mobbing skal avdekkes og håndteres.</p> <p>- Det ble innført en undersøkelses- og varslingsplikt for tilsatte ved skolen som får kjennskap til elever som blir utsatt for krenkende ord og handlinger.</p>

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
	<ul style="list-style-type: none"> - Skolen fikk en handlingsplikt ved kunnskap om eller mistanke om at en elev ble utsatt for krenkende ord eller handlinger og vedtaksplikt dersom foresatte eller elever ba om tiltak som gjaldt det psykososiale miljøet. - Foreldre og elever fikk også en klagerett dersom skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til henvendelser om psykososialt miljø/fattet et enkeltvedtak i saken. - Eget internkontrollkrav for arbeid med skolemiljø også i opplæringsloven § 9a-4 - Krav om involvering av elevene i det systematiske arbeidet for helse, miljø og sikkerhet ved skolen. - Krav om gjennomføring av undersøkelser om elevenes læringsmiljø fra desember 2003 (elevundersøkelsen). Omfattet spørsmål om skolemiljø/mobbing. Skoleeier skal sørge for at undersøkelsene blir fulgt opp lokalt, forskrift til opplæringsloven § 2-3. Anti-mobbeprogram utarbeidet av Roland ml ved Senter for atferdsforskning (SAF) fikk navnet Zero, etter at SAF fikk i oppdrag fra departementet å revitalisere programmet etter nullvisjonen i mobbemanifestet.
2003	<p>Ny forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste der formålet er å fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge sykdom og skader. Det ble bl.a. satt krav om rutiner for samarbeid med fastlegene, andre kommunale tjenester, tannhelsetjenesten, fylkeskommunen og spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1. Tjenesten skulle også omfatte forebyggende psykososialt arbeid og samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever, jf. § 2-3. I lovforarbeidenes merknader til bestemmelsen er det vist til at tjenesten bør være særlig oppmerksom på barn og ungdom med spesielle behov. Risiko for å utvikle psykiske plager/sykdom ved mobbing er nevnt som ett eksempel.</p>
2004	<p>Fra september 2004 ble det innført et krav om at kommunen skulle ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir fulgt, og et system for å følge opp disse vurderingene, jf. opplæringsloven § 13-10.</p>

Tid	Krav/anbefalinger gjeldene i 1975 og tidspunkt for når nye kom til
2009	Endring i forskrift til opplæringsloven med virkning fra 1. januar 2009. Det er presisert at formålet med rådgivningen (sosialpedagogisk tjeneste) også skal være å hjelpe eleven med sosiale forhold på skolen, og det er gitt eksempler på type hjelp eleven kan få og presisert at skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstanser utenfor skolen, jf. § 22-2. Endringen innebærer ingen endringer fra gjeldene rett, men er en presisering og tydeliggjøring av elevens rett, jf. Udir-2-2009. Det ble også utarbeidet et rundskriv, Retten til nødvendig rådgivning Udir-2-2009.
2009	Barnevernet pålagt å gi tilbakemelding til den som har sendt melding til barnevernet om at meldingen er mottatt og om ev. undersøkelse er foretatt, jf. barnevernloven § 6-7a. Det ble også presisert samarbeid om individuell plan, jf. § 3-2a.
2010	Skolens ordensreglement er i rundskriv Retten til et godt psykososialt miljø Udir-2-2010, omtalt som et viktig redskap for å oppfylle elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Reglementet har funksjon både i det individrettede arbeidet og i det systematiske arbeidet til skolen.
2015	<p>Djupedalsutvalget foreslo i NOU 2015:2 omfattende endringer i opplæringslovens regler om skolemiljø og vist til behov for å tydeliggjøre skoleeiers og skolens plikter. Utvalget pekte på fem utfordringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manglende rettsikkerhet for elever (behov for å øke regelverkforståelsen hos skoleeiere, skoler og foreldre/elever), - skolekulturen – for lite fokus på nulltoleranse mot mobbing/krenkelser mm, - manglende involvering og samarbeid for elever og foresatte, - mangelfull ansvarliggjøring og systematikk, - for utydelig ansvarsfordeling i støttesystemet.
2017	<p>Ytterligere innskjerping av krav til skolenes arbeid med elevenes skolemiljø. Handlingsplikten som ble innført i 2003 er blitt styrket, det er laget en egen bestemmelse om aktivitetsplikten og spesifisert hva som ligger i denne.</p> <p>Bestemmelse om ordensreglement ble flyttet til kapittel 9A i opplæringsloven i 2017.</p>

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev dato 21.06.19. Oppstartsmøte ble holdt 08.08.19 med rådmann og fungerende kommunalsjef på oppvekst til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden august til desember 2019.

Innsamling av data

For å undersøke regelverk tilbake i tid, har vi brukt informasjon tilgjengelig i Lovdata pro, samt nasjonalbiblioteket.no hvor vi har funnet historiske versjoner av aktuelt lovverk som ikke lå i Lovdata. I Nasjonalbiblioteket har vi også funnet annen relevant offentlig dokumentasjon, bl.a. fra mobbekampanjen i 1983.

For å undersøke kommunens tiltak og praksis i arbeidet med å sikre elevenes skolemiljø, har vi bedt om å få delegasjonsreglementer, rutiner, reglement, planer mm som kan si noe om hva/hvordan skolene skulle jobbe med skolemiljø i perioden vi undersøker. Vi har også bedt om å få elevmapper der det er svart på innsynsbegjæringer. I tillegg har vi gjort søk i kommunens arkiv, og gått gjennom protokoller fra skolestyret. Vi har innhentet rapporter fra Fylkesmannen på utførte tilsyn fra år 2000 og frem til 2016, samt dokumentasjon som kommunen har sendt Fylkesmannen i forbindelse med tilsyn med elevenes skolemiljø i 2010 og 2012. Vi har fått ordensreglement for de ulike skolene fra kommunen, samt enkelte rutiner, skriv, diverse undersøkelser, planer og møtereferater som gir informasjon om arbeidet med elevenes skolemiljø. Dessuten har vi fått enkelte årsmeldinger, rapporter, skoleutviklingsplaner og andre planer som er utarbeidet. Vi har i tillegg gått gjennom protokoller fra Skolestyret for perioden 1975 til 2003. Dessuten har vi sett på tilstandsrapportene for skole som er utarbeidet, og den politiske behandlingen av dem.

Vi har fått dokumentasjonen som kommunen har i 60 elevmapper. Dette er mappene til de elevene som har bedt om innsyn i sin mappe for å vurdere krav mot kommunen. Det omfatter elever som har gått på skole i kommunen i hele perioden vi undersøker, og det er elever fra alle skolene i kommunen. For barneskolene er det flest fra Solvang/Drangedal 10-årige skole, som er den største av skolene. Dokumentasjonen i elevmappene har vi brukt både i undersøkelse av kommunens arbeid med undersøkelser og tiltak i enkeltsaker, men også for å se etter spor av rutiner/tiltak for det forebyggende arbeidet. Vi har ikke gått gjennom all dokumentasjon i alle saker, bl.a. har vi ikke undersøkt detaljert dokumentasjon knyttet til hendelser etter 2016, og

vi har ikke sett på dokumentasjon fra PPT som har faglig karakter. Vi har sett etter og gjennomgått dokumentasjon som er relatert til arbeidet med å sikre elevens skolemiljø. Vi har ikke informasjon om hva elevene mener skal ha skjedd.

Vi har også fått noe dokumentasjon fra arbeid på skolene for tiden etter 2016, herunder dokumentasjon rundt opprettelse av kontaktperson i mobbesaker, rutiner ift. bestemmelser om elevenes skolemiljø i opplæringsloven som kom i 2017 inklusiv en handlingsplan mot mobbing og en handlingsveileder knyttet til tverrfaglig samarbeid fra 2018. Denne dokumentasjonen faller utenfor tidsrammen for vår undersøkelse.

Vi har intervjuet fungerende kommunalsjef kunnskap, mangfold og kultur, kommunalsjef helse og velferd, leder PPT, leder familiens hus, en tidligere skolesjef og fem lærere (blant de fem er det både ansatte og pensjonerte lærere/rektorer). Referat fra intervjuene er bekreftet av dem som er intervjuet. Videre har vi innhentet tilleggsinformasjon i etterkant fra flere av dem som er intervjuet.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøger de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Vi har gjennomført flere tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige. Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor.

Det er metodiske utfordringer i å kartlegge forhold tilbake i tid, slik vi gjør her, både fordi det er dokumentasjon som ikke er arkivert og fordi intervjudata kan ha noe begrenset verdi. Det er vanskelig å huske tilbake i tid. Data innsamlet ved hjelp av intervju er i denne undersøkelsen er brukt for å gi litt utfyllende informasjon til skriftlig materiell, samt som grunnlag for å finne ytterligere dokumentasjon. Vi bruker også informasjonen fra intervjuene, men med forbehold bl.a. at tidsangivelsen kan være unøyaktig, fordi den vi har intervjuet kan blande tidsperioder. Vi har utarbeidet intervjuguider, for å sikre at de samme temaene blir belyst av flere av dem vi

intervjuer. De som er intervjuet, er personer som har lang erfaring og sentrale roller i det arbeidet vi undersøker.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse og lydopptak med ansatte i kommunen. Vi har også gjennomgått særskilte kategorier av personopplysninger (sensitive opplysninger) i elevmapper vi har fått av kommunen

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside www.vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. kommuneloven § 24-2 andre ledd. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon²⁶.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁶ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no