

HAUGESUND KONTROLLUTVALG

MØTEINNKALLING

Dato: tirsdag 22. mars 2022
Tid: kl. 14.00
Sted: Haugesund Rådhus, bystyresalen

Forfall meldes til: Haugaland kontrollutvalgssekretariat IKS tlf. 959 86 977
eller på e-post: post@kontrollutvalgene.no

Medlem som må melde forfall eller anser seg inhabil, må gi melding om dette så tidlig som mulig. Varamedlemmer vil bli innkalt særskilt. Saker merket *Unntatt offentlighet i medhold av off.l.*, sendes bare internt. Sakskartet legges ut på kommunens nettside og på www.kontrollutvalgene.no

Kommunedirektøren er invitert i sak 10 - 12

SAKSLISTE:

09/22 Godkjenning av protokoll fra møtet 25.01.22

10/22 Forvaltningsrevisjonsrapport - «Vold og trusler i skolen»

11/22 Oppfølging av eierskapskontroll – Karmsund Havn IKS

12/22 Avklaring av eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser

13/22 Referat- og orienteringssaker 22.03.22

Eventuelt

Aksdal, 15.03.22

Gudvin Selsås (sign.)
Leder

Odd Gunnar Høie
Utvalgssekretær

Kopi: Ordfører (møte- og talerett)
Revisor (møte- og talerett)
Kommunedirektør (er invitert)
Varamedlemmer (til orientering, unntatt 1. vara Jan Lothe og 1. vara Geir Jørgensen som kan møte fast. Jørgensen er til dette møtet innkalt for M. Lysaker)

SAKSGANG		
Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalget	22.03.22	09/22

Saksansvarlig:	Arkivkode:	Arkivsak:
Odd Gunnar Høie	033	

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 25.01.22

Sekretariatets forslag til vedtak:

Protokoll fra møte i Haugesund kontrollutvalg 25.01.22 godkjennes.

Saksvedlegg: Protokoll fra kontrollutvalgsmøte 25.01.22

Saksorientering:

Vedlagt følger utkast til protokoll fra kontrollutvalgets møte 25.01.22 til godkjenning.

Protokollen er gjennomlest og godkjent av leder i etterkant av møtet og oversendt administrasjonen og bystyret til orientering. Det er ikke framkommet merknader til vedlagt protokoll.

Protokollen fra forrige møte godkjennes formelt i dette møtet, og utvalgsleder eller evt. møteleder vil så signere protokollen.

Aksdal, 15.03.22

Odd Gunnar Høie
Seniorrådgiver/utvalgssekretær

HAUGESUND KONTROLLUTVALG**PROTOKOLL**

Tirsdag **25. januar 2022** ble det avholdt møte i Haugesund kontrollutvalg under ledelse av utvalgets leder Gudvin Selsås.

MØTESTED:	Haugesund rådhus, bystyresalen
MØTESTART/MØTESLUTT:	Kl. 14.00 – kl. 15.40
MØTENDE MEDLEMMER:	Gudvin Selsås (H), Camilla Klovning Strømø (Frp), Kari Louise Mæland (Krf), John Malvin Økland (H), Anna Kari Rasmussen (H), Gudrun Caspersen (Ap), Arne Sjursen (PP), Svein Abrahamsen (V), Frank Hendrikse (MDG) og Tor Inge Vormedal (Sp)
MØTENDE VARAMEDLEMMER:	3. vara Lise Haukås (SV) 1. vara Jan Lothe (H) – møter fast, uten stemmerett
FORFALL:	Marte Lysaker (SV) og 1. – 2. vara
FRA SEKRETARIATET MØTTE:	Seniorrådgiver Odd Gunnar Høie, Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS
FRA ROGALAND REVISJON IKS:	Leder forvaltningsrevisjon Silje Nygård og statsaut. revisor Deanne Kvammen
FRA ADMINISTRASJONEN:	Kommunedirektør Ole Bernt Thorbjørnsen i sak 3
ANDRE SOM MØTTE	Konsernsjef Olav Linga, Haugaland Kraft AS i sak 2
MERKNADER TIL INNKALLING:	Ingen
MERKNADER TIL SAKLISTE:	Ingen

FØLGENDE SAKER BLE BEHANDLET:**SAK 01/22 GODKJENNING AV PROTOKOLL 23.11.21****Sekretariatets innstilling:**

Protokoll fra møte i Haugesund kontrollutvalg 23.11.21 godkjennes.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Utvalget hadde ingen merknader til protokollen.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Protokoll fra møte i Haugesund kontrollutvalg 23.11.21 godkjennes.

SAK 02/22 HAUGALAND KRAFT AS – ORIENTERING OM SELSKAPET**Sekretariatets innstilling:**

Haugesund kontrollutvalg tar redegjørelsen fra Haugaland Kraft AS til orientering.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Konsernsjef Olav Linga presenterte seg selv og selskapet. Han har vært leder i 18 år, og hadde nylig meddelt selskapet at han vil gå av i løpet av året. Selskapet består av morselskap og tre heleide datterselskaper. I hans tid som leder har selskapet gjennomgått store endringer. Antall ansatte har økt fra 160 – 170 til over 500. Verdien av selskapet har økt kraftig, fra ca. 1,5 mrd. kr til i overkant av 10 mrd. kr. Det kom blant annet av strukturelle endringer og oppkjøp. Egenkapitalen er på 75 %. Selskapet har ca. 3 mrd. kr i omsetning, 95 000 nettkunder og en markedsandel på 80 %. Sykefraværet var på under 4 %. Haugaland Kraft er sitt samfunnsansvar bevisst, og leverer hvert år gode utbytter til sine eiere.

Linga mente utfordringene for selskapet blant annet vil være det grønne skiftet, digitalisering, konkurranse, demografisk utvikling og om selskapet er «stort nok».

Medlemmene fikk svar på spørsmål om blant annet verdisetting av aksjer for nye eiere, strømkrisen, egenkapital, det grønne skiftet, samarbeid/sponsing av organisasjoner, bærekraftmålene og konkurranse/marginer på strøm.

Leder takket for en god og interessant orientering.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Haugesund kontrollutvalg tar redegjørelsen fra Haugaland Kraft AS til orientering.

SAK 03/22 OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT – «BARNEVERN»**Sekretariatets innstilling:**

Haugesund bystyre tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «Barnevern» til orientering.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Leder innledet om saken. Utvalget var fornøyd med tilbakemeldingen fra kommunedirektøren.

Frank Hendrikse mente det kunne være nyttig med en ny oppfølging om 9 – 12 måneder, ettersom flere av anbefalingene ikke var ferdig fulgt opp. Utvalget støttet han i det, og ønsker en ny tilbakemelding innen utgangen av 2022.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22 og innstilling til bystyret:

Haugesund bystyre tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «Barnevern» til orientering.

Haugesund bystyre ønsker en ny orientering om videre oppfølging av rapporten om «Barnevern» innen utgangen av 2022.

SAK 04/22 BESTILLING AV NYTT REVISJONSPROSJEKT – «PSYKISK HELSE»

Sekretariatets innstilling:

Haugesund kontrollutvalg bestiller forvaltningsrevisjonsprosjektet «Psykisk helse» fra Rogaland Revisjon IKS i henhold til vedlagte prosjektplan (med eventuelle endringer som kommer frem i møtet). Oppdraget bestilles innenfor en ramme på totalt 350 timer.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Leder innledet. Han pekte på at det var forskjeller i innspillene utvalget hadde kommet med i forrige møte, og problemstillingene forvaltningsrevisor hadde foreslått. Problemstillingene ble gjennomgått og kommentert av medlemmene og forvaltningsrevisor.

Utvalget ble enige om å tilføye følgende:

- utvalget ønsker en oversikt over antall personer dette dreier seg om, dersom det er mulig å fremskaffe en slik oversikt,
- utvalget ønsker en problemstilling som omhandler kompetansen til de ansatte og hvordan sikkerheten til de ansatte blir ivaretatt i møte med personer med en historikk som tilsier ekstra sikkerhet.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Haugesund kontrollutvalg bestiller forvaltningsrevisjonsprosjektet «Psykisk helse» fra Rogaland Revisjon IKS i henhold til vedlagte prosjektplan og med følgende tilføyelser:

- *utvalget ønsker en oversikt over antall personer dette dreier seg om, dersom det er mulig å fremskaffe en slik oversikt,*
- *utvalget ønsker en problemstilling som omhandler kompetansen til de ansatte og hvordan sikkerheten til de ansatte blir ivaretatt i møte med personer med en historikk som tilsier ekstra sikkerhet.*

Oppdraget bestilles innenfor en ramme på totalt 350 timer.

SAK 05/22 KONTROLL OG REVISJON - REGNSKAPSOVERSIKT PR 31.12.21

Sekretariatets innstilling:

Haugesund kontrollutvalg tar regnskapsoversikt for funksjon 11000 Kontroll og revisjon pr. 31.12.21 til orientering.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Leder innledet. Sekretær opplyste at årsaken til merforbruket til revisjon blant annet var overgang til ny revisor og nytt lovkrav om forenklet etterlevelseskontroll. Utvalget mente det var viktig at budsjettet til forvaltningsrevisjon blir oppjustert til tidligere nivå på 750 timer, mot 600 timer i år.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Haugesund kontrollutvalg tar regnskapsoversikt for funksjon 11000 Kontroll og revisjon pr. 31.12.21 til orientering.

SAK 06/22 KONTROLLUTVALGETS ÅRSPLAN FOR 2022**Sekretariatets innstilling:**

Haugesund kontrollutvalg godkjenner årsplan for 2022 (med evt. endringer/tillegg).

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Utvalget hadde ingen merknader og sluttet seg til planen slik den var lagt fram.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Haugesund kontrollutvalg godkjenner årsplan for 2022.

SAK 07/22 ÅRSMELDING FOR KONTROLLUTVALGET 2021**Sekretariatets innstilling:**

Haugesund kontrollutvalg godkjenner årsmeldingen for 2021 (med evt. endringer /tillegg).

Innstilling til bystyret:

Haugesund bystyre tar kontrollutvalgets årsmelding for 2021 til orientering.

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Utvalget hadde ingen merknader til forslaget og sluttet seg til innholdet slik det var lagt fram.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Haugesund kontrollutvalg godkjenner årsmeldingen for 2021.

og innstilling til bystyret:

Haugesund bystyre tar kontrollutvalgets årsmelding for 2021 til orientering.

SAK 08/22 REFERAT- OG ORIENTERINGSSAKER 25.01.22

1. Statusrapport pr. januar 2022
2. Oversikt over kostnadene til kontroll og revisjon 2021
3. Tertialrapport pr. 31.12.21 fra Rogaland Revisjon IKS
4. Protokoll fra repr. møte i HIM IKS 02.12.21
5. Protokoll fra repr. møte i Haugaland Vekst IKS 10.12.21
6. Oppsummering fra konferansen i Sandnes 02.12.21 v/Hendrikse og Abrahamsen
7. Statsforvalteren i Rogaland - Informasjon om statlige tilsyn med kommunene i 2022
8. Rogaland fylkeskommune v/kontrollsjef – forvaltn.rev. rapport «Haugalandspakken»
9. Haugesunds Avis om fylkestingsbehandling av rapport i møtet 14.12.21
10. Forvaltningsrevisjonsrapport «Haugalandspakken»

Behandling i kontrollutvalget 25.01.22:

Svein Abrahamsen fortalte kort fra behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporten om «Haugalandspakken» i fylkeskommunen.

Utvalget hadde ingen merknader til referatsakene.

Enstemmig vedtatt i kontrollutvalget 25.01.22:

Referatsakene 1 – 10 blir tatt til orientering.

EVENTUELTVarslingssak

Utvalgsleder viste til orientering under eventuelt i forrige møte. Han ønsker å komme tilbake til saken i marsmøtet, og at utvalget vil da bli satt inn i saken.

Neste møte: tirsdag 22.03.22, kl. 14.00

Foreløpige saker: oppfølging av eierskapskontroll Karmsund Havn IKS, svar fra kommunedirektøren om eierskap til havnene og orientering om varslingssak.

Haugesund/Aksdal, 25.01.22

Gudvin Selsås
Kontrollutvalgsleder

Odd Gunnar Høie
Utvalgssekretær

SAKSGANG		
Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalget	22.03.22	10/22
Bystyret	20.04.22	

Saksansvarlig:	Arkivkode:	Arkivsak:
Odd Gunnar Høie	216	

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - «VOLD OG TRUSLER I SKOLEN»

Sekretariatets forslag til vedtak og innstilling til bystyret:

1. Haugesund bystyre tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten om «Vold og trusler i skolen» til orientering.
2. Rapporten oversendes kommunedirektøren for videre oppfølging av rapportens 4 anbefalinger.
3. Kommunedirektøren gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om oppfølging av rapportens anbefalinger innen 9 måneder etter bystyrets vedtak.

Vedlegg: «Vold og trusler i skolen» – rapport fra Rogaland Revisjon IKS, mars 2022

Saksorientering

Bystyret vedtok i 2019 ny Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2019 - 2023. I denne planen var «Vold og trusler i skolen» et prioritert prosjekt. Kontrollutvalget startet, med utgangspunkt i planen, prosessen med å få gjennomført en slik revisjon høsten 2021. Med utgangspunkt i et prosjektmandat utarbeidet av Rogaland Revisjon IKS ble følgende vedtatt i møtet 31.08.21, sak 27/21:

Haugesund kontrollutvalg bestiller forvaltningsrevisjonsprosjektet «Vold og trusler i skolen» fra Rogaland Revisjon IKS i henhold til prosjektmandatet med de innspill som kom frem i møtet. Oppdraget bestilles innenfor en ramme på 350 timer.

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens systematiske arbeid med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler i skolen.

Problemstillinger:

- *Hvordan har omfanget av avviksmeldinger om vold og trusler i skolen utviklet seg de siste årene, og hva er årsaken(e) til økningen?*

- *I hvilken grad er grunnskolens rutiner, systemer og tiltak egnet for å forebygge hendelser med vold og trusler?*
- *Hvordan fungerer grunnskolens håndtering og oppfølging av hendelser som involverer vold og trusler?*

Rapporten

Rogaland Revisjon IKS har med dette som utgangspunkt gjennomført prosjektet høsten/vinteren 2021/22. Rapporten ble mottatt av sekretariatet 10.03.22. Den er verifisert og har vært på høring hos kommunedirektøren.

Basert på revisjonens observasjoner og vurderinger i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, **anbefaler revisjonen at kommunen iverksetter følgende tiltak:**

1. *Sørge for at skolene gjennomfører risikovurderinger, utarbeider tilhørende planer, og gjennomfører øvelser med bakgrunn i planene.*
2. *Sikre en felles forståelse for hva som regnes som vold og trusler i Haugesundskolen.*
3. *Iverksette tiltak som sikrer implementering av kommunens overordnede rutiner.*
4. *Iverksette tiltak for å sikre at avvik knyttet til vold og trusler rapporteres på skolene.*
5. *Sørge for en mer ensartet praksis for behandling av avvik og oppfølging av ansatte i etterkant av en volds- og trusselhendelse.*
6. *Sikre at skolene har klare føringer for når og hvordan tiltak som iverksettes i etterkant av volds- og trusselhendelser skal dokumenteres og evalueres.*
7. *Legge til rette for læring- og kunnskapsdeling mellom skolene knyttet til forebygging og håndtering av vold- og trusselhendelser.*

Revisor sitt hovedinntrykk går frem av sammendraget i rapporten. I kapittel 1 er formål, problemstillinger, revisjonskriterier og metode beskrevet. Kapittel 2 omhandler Vold og trusler – omfang og årsaker. I kapittel 3 blir det gjort rede for Rutiner, systemer og forbyggende tiltak. Kapittel 4 omhandler Håndtering og oppfølging av volds- og trusselhendelser. I vedlegget blir gjort nærmere rede for Metode.

I følge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 skal administrasjonssjefen gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som kommer fram i rapporten og hans syn skal også framgå av rapporten.

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Kommunedirektøren har hatt rapporten til verifisering og høring. Hans høringsuttalelse er tatt inn på side 11 i rapporten, der skriver han blant annet følgende:

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen har retningslinjer og rutiner, men at disse i for liten grad er kjent og «lever» ute ved skolene. Det belyses behov for kompetanse og anbefales samarbeid og læring på tvers av skolene, da gjennomgangen viser at det finnes

skoler med en større grad av systematikk og bevissthet knyttet til feltet, og som de andre skolene vil kunne lære av. Dette tar kommunedirektøren til etterretning. Det blir viktig å fortsette å jobbe med at retningslinjer og rutiner gjøres godt kjent og at de lever -og etterleves -i den daglige driften ute i skolene.

Kommunedirektøren ser at det vil være hensiktsmessig å jobbe bredt med temaet, og har invitert aktuelle fagorganisasjoner med i det videre arbeidet knyttet til vold og trusler i skolen.

Kommunedirektøren vil avslutningsvis fremholde at bak tall og tabeller er det som regel krevende og ofte sammensatte enkeltsituasjoner. Det er situasjoner som involverer både barn og voksne, -barn som har det vanskelig og voksne som har en krevende arbeidssituasjon. Det finnes sjelden enkle løsninger. Systematikk, kultur og kompetanse er viktige akser å arbeide langs i dette feltet.

Konklusjon

Sekretariatet har gjort en vurdering av at rapporten er av god kvalitet iht. standardkravene til forvaltningsrevisjonsrapporter (RSK001), og at den er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling og vedtatt prosjektmandat. Valg av revisjonskriterier er relevante sett opp mot problemstillingene. Revisors vurderinger og anbefalinger er videre basert på innsamlet materiale, revisjonskriteriene og de metodiske avgrensningene.

Resultatet etter forvaltningsrevisjonen viser at kommunen har forbedringspotensialer, i og med at undersøkelsen avdekker flere forbedringsområder.

Sekretariatet vil på den bakgrunn anbefale at kontrollutvalget ber bystyret vedta at revisjonens anbefalinger blir fulgt opp.

Sekretariatet vil anbefale at det settes en frist for kommunedirektøren til når bystyret via kontrollutvalget får tilbakemelding om status for anbefalingene.

En forvaltningsrevisjonsrapport skal systematisk følges opp for å sikre at forvaltningen setter i verk tiltak for å rette opp påviste avvik/svakheter og kontrollutvalget må sørge for at bystyrets vedtatte merknader til rapporter følges opp av rådmannen. Det er anbefalt at slik oppfølging skjer fra 6 til 12 måneder etter at rapporten er vedtatt av kommunestyret.

I denne saken kan det være naturlig å sette 9 måneder, da flere av forholdene vil det trenge noe tid å gjennomføre. I følge forskrift om kontroll og revisjon skal kontrollutvalget innstille direkte til bystyret i forbindelse med behandling av forvaltningsrevisjonsrapport.

Aksdal, 15.03.22

Odd Gunnar Høie
Seniorrådgiver/utvalgssekretær

Vold og trusler i skolen

Haugesund kommune, 2022



INNHold

Oppdraget.....	5
Sammendrag.....	6
Kommunedirektørens kommentar	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn for prosjektet	12
1.2 Revisjonskriterier.....	12
1.3 Avgrensning	13
1.4 Metode og data.....	13
1.4.1 Kort om de utvalgte skolene	14
1.5 Organisering av rapporten.....	15
2 Vold og trusler – omfang og årsaker.....	16
2.1 Innledning	16
2.2 Økning i antall avviksmeldinger.....	16
2.2.1 Årsaker til økning	17
2.3 Omfang og forekomst av vold og trusler	18
2.3.1 Bakgrunnsdata fra spørreundersøkelsen	18
2.3.2 Forekomst av vold og trusler	20
2.3.3 Konsekvenser.....	23
2.4 Om registrering av andre hendelser	26
2.5 Oppsummering.....	26
3 Rutiner, systemer og forebyggende tiltak	27
3.1 Revisjonskriterier	27
3.2 Arbeidstilsynets tilsynspilot.....	30

3.3 Felles begrepsforståelse?	30
3.4 Risikovurderinger	33
3.5 Forebyggende tiltak	36
3.5.1 Tiltak på overordnet nivå.....	36
3.5.2 Haraldsvang skole.....	37
3.5.3 Hauge skole	38
3.5.4 Lillesund skole.....	39
3.6 Forebyggende rutiner og prosedyrer.....	39
3.6.1 Overordnede rutiner og prosedyrer.....	39
3.6.2 Skolespesifikke rutiner og prosedyrer	44
3.7 Kompetanse.....	46
3.8 Vurdering	51
3.9 Anbefalinger	53
4 Håndtering og oppfølging av volds- og trusselhendelser ..	53
4.1 Revisjonskriterier	53
4.2 Innledning	55
4.3 Rapportering av avvik.....	55
4.3.1 Rapportering varierer på tvers av trinn og kjønn....	55
4.3.2 Hvorfor meldes ikke avvik?.....	60
4.3.3 Mangler ved avvikssystemet.....	62
4.3.4 Avviksrapportering og -behandling på de utvalgte skolene	63
4.4 Håndtering av volds- og trusselhendelser	67
4.5 Oppfølging av volds- og trusselhendelser.....	69
4.5.1 Oppfølging av ansatte i etterkant av volds- og trusselhendelser.....	69
4.5.2 Oppfølging av elev og iverksettelse av tiltak	71
4.6 Evaluering og læring.....	75

4.7 Vurdering	77
4.8 Anbefalinger	79
Vedlegg	80

OPPDRAGET

<u>Bestilling:</u> Kontrollutvalget i Haugesund kommune bestilte 15.06.2021 en forvaltningsrevisjon om avviksmeldinger knyttet til vold og trusler i skolen.	<u>Problemstillinger:</u> • Hvordan har omfanget av avviksmeldinger om vold og trusler i skolen utviklet seg de siste årene, og hva er årsaken(e) til økningen? • I hvilken grad er grunnskolens rutiner, systemer og tiltak egnet for å forebygge hendelser med vold og trusler? • Hvordan fungerer grunnskolens håndtering og oppfølging av hendelser som involverer vold og trusler?
<u>Formål:</u> Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens systematiske arbeid med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler i skolen.	

I Kontrollutvalgsmøtet den 31.08.2021 ble utvalget enige om følgende innspill, og som skal hensyntas i arbeidet med prosjektet:

- Antall avviksmeldinger, spesifisert i forhold til lærer-elev, elev-lærer og elev-elev.
- Det bør velges en barneskole, en ungdomsskole og en kombinert skole.
- Kontrollutvalget forutsetter at «nøkkelpersoner» som skal intervjues inkluderer tillitsvalgte, verneombud og personer som har erfaring med å melde avvik.
- Kontrollutvalget ber også om at man vektlegger spesielt rutiner og prosedyrer for oppfølging av avvik, involvering av og tilbakemelding til dem som har meldt avvik.
- Det bør sjekkes ut hva som er gjort i andre utvalg, eksempelvis i opplæringsutvalget og administrasjonsutvalget innenfor samme område.

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frøy Losnedal, i samarbeid med forvaltningsrevisor Frode Gøthesen. Rapporten er kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å undersøke kommunens systematiske arbeid med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler i skolen. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse for alle grunnskoleansatte i Haugesund kommune, samt valgt ut tre skoler for nærmere undersøkelser; Hauge skole, Lillesund skole og Haraldsvang ungdomsskole. De viktigste datakildene i prosjektet, i tillegg til spørreundersøkelsen, har vært intervjuer med skoleledelsen, skoleansatte, og nøkkelpersoner fra administrasjonen. Totalt 27 personer er intervjuet. En rekke dokumenter, planer og rutiner er også gjennomgått.

Hovedinntrykk

- Antall avviksmeldinger knyttet til vold og trusler økte kraftig fra 2015 til 2019. Fra 2019 til 2021 har antallet avtatt, men er likevel vesentlig høyere enn 2015. Økningen knyttes til økt fokus på å melde avvik i skolesektoren.
- Til tross for økningen, viser gjennomgangen at det likevel er en betydelig underrapportering av avvik.
- Kommunen har flere tiltak og overordnede rutiner for å forebygge vold og trusler. Rutinene er imidlertid ikke tilstrekkelig implementert ute på skolene.
- Gjennomgangen tyder på at skolene i liten grad har utført risikovurderinger, med tilhørende tiltak og planer, i tråd med lovverket.
- Over 80 prosent av de skoleansatte oppgir at de har behov for mer opplæring i forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser.
- Det er store forskjeller i både avvikskultur og hvordan avvik og volds- og trusselhendelser blir håndtert og fulgt opp.

Omfang og rapportering

Gjennomgangen viser at vold og trusler i arbeidshverdagen er en kjent problemstilling i skolesektoren. Vår spørreundersøkelse viser at nesten halvparten av respondentene har vært utsatt for vold og/eller trusler i løpet av de siste tre årene. Samtidig varierer omfanget på tvers av stillingskategorier og hvor de ansatte jobber. Andelen er høyest på 1.-4.trinn og SFO, og blant miljøarbeidere.

Vold og trusler kan utgjøre et betydelig arbeidsmiljøproblem. Spørreundersøkelsen viser at volds- og trusselhendelsene har ført til konsekvenser for over halvparten av respondentene, både når det gjelder trivsel og helse på arbeidsplassen. Rapportering og registrering av volds- og trusselhendelser er viktig for å synliggjøre problemet og omfanget av tilfellene, slik at det kan settes i verk forebyggende tiltak på den enkelte arbeidsplass. Siden 2015 har antall avviksmeldinger for volds- og trusselhendelser i Haugesundskolen økt kraftig. De siste årene har det blitt jobbet mye med å forbedre avvikskulturen i skolesektoren, og både hovedverneombud og

HMS-rådgiver har vært aktivt ute på skolene. Økningen i avviksmeldinger ser ikke ut til å være et uttrykk for flere volds- og trusselhendelser. Det ser først og fremst ut til å være resultat av arbeidet med å forbedre avvikskulturen i skolesektoren, og økt fokus på å melde avvik.

Til tross for at kommunen allerede har lagt ned et arbeid for å øke rapporteringen, og at antall avviksmeldinger de siste årene har hatt en enorm økning, viser gjennomgangen at det i løpet av de tre siste årene likevel har vært en betydelig underrapportering av avvik knyttet til volds- og trusselhendelser i Haugesundsskolen. Årsaker som nevnes er blant annet;

- mangel på tid og utstyr (f.eks. PC),
- opplevelse av manglende nytte,
- lite kjennskap til og/eller tungvint avvikssystem,
- og individuelle variasjoner i hva som oppfattes som avvik.

Etter vår vurdering har kommunen et klart forbedringspotensial når det gjelder å sikre at volds- og trusselhendelser blir rapportert i avvikssystemet. Grad av og årsaker til underrapportering varierer på tvers av blant annet stillingskategorier og trinn. I skolenes videre arbeid med å forebygge problematikken, bør det derfor være nærliggende å se nærmere på hvilke behov ulike grupper av ansatte kan ha, for å kunne øke rapporteringsgraden.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er store forskjeller på hvorvidt situasjoner med vold og trusler oppfattes som et problem på den enkelte skole ([se faktadel](#)). Etter vår vurdering bør skoleeier se nærmere på hvorfor forskjellene er så store, og hvordan skolene kan lære av hverandre.

Forebygging av volds- og trusselhendelser

Haugesund kommune har utarbeidet en overordnet rutine for håndtering av vold og trusler, i tillegg til en veileder som tar for seg det forebyggende arbeidet. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at rutinene i liten grad er kjent blant de skoleansatte. Dette gjenspeiles også ved at skoleansatte ser ut til å ha begrenset kunnskap om at det finnes en felles definisjon av vold og trusler i kommunens veileder. Arbeidstilsynet understreker viktigheten av en felles forståelse for hva som inngår i begrepene vold og trusler, for å kunne fange opp alle volds- og trusselrelaterte belastninger som arbeidstakere utsettes for. Gjennomgangen viser at det i Haugesundsskolen ikke er en felles forståelse for hva som inngår i disse begrepene. Manglende felles forståelse gjenspeiles også i usikkerhet knyttet til hvilke situasjoner som skal registreres som avvik.

Arbeidsmiljølovens forskrift om utførelse av arbeid (kapittel 23A) stiller blant annet krav om utarbeidelse av (enhetsspesifikke) risikovurderinger knyttet til vold og trusler. Utarbeidelse av risikovurderinger har også blitt framsatt som både krav, forventning og anbefaling til skolene i Haugesund, av både skolesjef, hovedverneombud og HMS-rådgiver. Spørreundersøkelsen viser at i underkant av 60 prosent av skoleledelsen rapporterer at risikovurderinger er gjennomført. Det er vanskelig å si om dette er et uttrykk for at 60 prosent av skolene har gjennomført

risikovurderinger slik de er pålagt. Innsamlet materiale fra våre tre utvalgte skoler, i tillegg til funnene i Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole, tyder ikke på det. Ingen av de tre utvalgte skolene har gjennomført slike risikovurderinger, mens Solvang skole har gjort dette i etterkant av tilsynet.

Etter vår vurdering er skolenes manglende kjennskap til rutinene og manglende gjennomføring av risikovurderinger påfallende i lys av at dette har blitt formidlet som både krav, forventning og anbefaling. Kommunen bør iverksette tiltak som sikrer implementering av rutiner og prosedyrer fra overordnet nivå nedover i organisasjonen, inkludert et system for å følge opp skolene i dette arbeidet.

Gjennomgangen viser at kommunen har flere tiltak som skal forebygge volds- og trusselhendelser. Dette inkluderer blant annet samarbeid med bedriftshelsetjenesten, skolenes HMS-grupper, overordnede rutiner og en rekke gjennomførte kompetansehevingstiltak. Spørreundersøkelsen viser likevel at over 80 prosent av respondentene har behov for mer opplæring i hvordan volds- og trusselhendelser skal forebygges og håndteres.

Opplæring i form av praktiske øvelser, kombinert med implementering og forankring av kommunens rutiner/veileder på skolene, i tillegg til tiltak for å sikre at skolene etterlever kravene i arbeidsmiljølovens kapittel 23A, kan etter vår oppfatning bidra til å øke kompetansen på både forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser, og gjøre ansatte (samt elever) tryggere i møte med slike situasjoner. Det vurderes derfor som positivt at kommunen nylig har startet opp et samarbeidsprosjekt med bedriftshelsetjenesten for å styrke det forebyggende arbeidet knyttet til vold og trusler i skolen.

Oppfølging av volds- og trusselhendelser

Skolene skal sørge for at ansatte får nødvendig oppfølging i etterkant av volds- og trusselhendelser. I spørreundersøkelsen svarer drøyt halvparten av de som oppga å ha behov for oppfølging, at de enten ikke fikk oppfølging (til tross for behov), eller opplevde at oppfølgingen ikke var tilstrekkelig. Etter vår vurdering er dette en bekymringsfull høy andel, særlig sett i sammenheng med at volds- og trusselhendelser utgjør et betydelig arbeidsmiljøproblem og har ført til konsekvenser for over halvparten av respondentene.

Gjennomgangen viser også at det er ulik praksis på de utvalgte skolene. Oppfølgingen av volds- og trusselhendelser på den enkelte skole gjenspeiler ikke de skrittene og den systematikken som skisseres i kommunens rutine. Gjennomgangen vitner snarere om manglende systematikk i oppfølging av ansatte i etterkant av hendelser. Oppfølgingen blir da tilfeldig og/eller personavhengig, samt varierende fra skole til skole. Dette støttes i våre intervjuer.

Som nevnt er en av årsakene til underrapporteringen av avvik, en opplevelse av manglende nytte av å melde. Spørreundersøkelsen avdekker at 40 prosent av undervisningspersonell på 1.-7. trinn ikke er trygge på at avvik følges opp på en hensiktsmessig måte. Også blant de utvalgte skolene

ser vi variasjoner i hvorvidt avviksmeldere får tilbakemelding på hva som er blitt gjort i oppfølgingen av avvikene og hvorvidt de blir orientert om iverksatte tiltak.

Både spørreundersøkelsen og intervjuer med de utvalgte skolene viser forskjeller i både avviskultur og hvordan avvik og volds- og trusselhendelser blir håndtert og fulgt opp. Etter vår vurdering bør kommunen tilstrebe en mer ensartet praksis for hvordan håndtering og oppfølging av hendelser skal foregå, fortrinnsvis gjennom sikring av implementering av kommunens rutiner.

Effektiv forebygging av volds- og trusselhendelser forutsetter god kartlegging og oversikt over de situasjoner hvor dette kan forekomme. Gjennomgangen viser at skolene i enkeltsaker iverksetter tiltak basert på funn i kartleggingen, og dette vurderes å gi gode forutsetninger for å forebygge framtidige volds- og trusselhendelser. Samtidig viser gjennomgangen variasjoner i hvorvidt og hvordan tiltak blir dokumentert og evaluert på de utvalgte skolene, og dette anses som nødvendig å få satt i system. Dokumentering og evaluering av tiltak er viktig for å kunne sikre at tiltak som ikke virker blir justert, og om nødvendig avsluttet eller erstattet av andre tiltak. En plan for iverksatte tiltak og dokumentert evaluering av disse kan i tillegg være nyttig ved for eksempel utskiftninger av personal, eller i overganger, samt skape et godt grunnlag for eventuell henvisning til andre støttetjenester.

En avdeling som fremstår som gode på håndtering og oppfølging av avvik og volds- og trusselhendelser, er avdeling TIO¹ på Lillesund skole. Etter vår vurdering kan både den ordinære skolen ved Lillesund, og andre skoler i kommunen, ha nytte av kunnskapsdeling og erfaringsutveksling med TIO. Læring og kunnskapsdeling mellom skolene vil etter vår vurdering kunne være et viktig virkemiddel for å forebygge og håndtere vold- og trusselhendelser på en best mulig måte.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- Iverksette tiltak som sikrer implementering av kommunens overordnede rutiner.
- Sørge for at skolene gjennomfører risikovurderinger, utarbeider tilhørende planer, og gjennomfører øvelser med bakgrunn i planene.
- Iverksette tiltak for å sikre at avvik knyttet til vold og trusler rapporteres på skolene.
- Sikre at skolene har klare føringer for når og hvordan tiltak som iverksettes i etterkant av volds- og trusselhendelser skal dokumenteres og evalueres.
- Sikre en felles forståelse for hva som regnes som vold og trusler i Haugesundskolen.

¹ TIO (tilpasset individuell opplæring) er en avdeling for barn med ulike funksjonshemninger.

- Sørge for en mer ensartet praksis for behandling av avvik og oppfølging av ansatte i etterkant av en volds- og trusselhendelse.
- Legge til rette for læring- og kunnskapsdeling mellom skolene knyttet til forebygging og håndtering av vold- og trusselhendelser.



KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 07.03.22.

Kommunedirektøren vil først takke for rapporten. Kommunedirektøren tar rapportens innhold på alvor og vil umiddelbart gå i gang med å utbedre og følge opp rapportens anbefalinger.

Rapportens innhold er, etter kommunedirektørens vurdering, sammenfallende med funn som framkommer i SINTEF-rapport fra 2019, og Utdanningsforbundets nasjonale undersøkelse fra 2017. Opp mot halvparten av ansatte i skolen oppgir at de har blitt utsatt for vold eller trusler fra elever. Arbeidstilsynet viser til at undervisning ligger på tredje plass over næringer som er mest utsatt for vold og trusler i Norge. Vold og trusler rapporteres å være et økende problem – ikke bare i skolen, men i samfunnet for øvrig. Desto viktigere er det at skolene er vel rustet til å møte og håndtere dette på best mulig måte. Rapporten viser at selv om dette temaet har hatt et økt fokus i Haugesundsskolen de siste årene, er det fortsatt mye arbeid som gjenstår. Vold og trusler på arbeidsplassen er et arbeidsmiljøproblem, ikke den enkelte arbeidstakers problem. Det er arbeidsgivers ansvar både å sette dette på dagsordenen og å bygge kompetanse og kultur for forebygging, håndtering og oppfølging. Dette vil være viktige temaområder i det videre arbeidet.

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen har retningslinjer og rutiner, men at disse i for liten grad er kjent og «lever» ute ved skolene. Det belyses behov for kompetanse og anbefales samarbeid og læring på tvers av skolene, da gjennomgangen viser at det finnes skoler med en større grad av systematikk og bevissthet knyttet til feltet, og som de andre skolene vil kunne lære av. Dette tar kommunedirektøren til etterretning. Det blir viktig å fortsette å jobbe med at retningslinjer og rutiner gjøres godt kjent og at de lever -og etterleves -i den daglige driften ute i skolene.

Kommunedirektøren ser at det vil være hensiktsmessig å jobbe bredt med temaet, og har invitert aktuelle fagorganisasjoner med i det videre arbeidet knyttet til vold og trusler i skolen.

Kommunedirektøren vil avslutningsvis fremholde at bak tall og tabeller er det som regel krevende og ofte sammensatte enkeltsituasjoner. Det er situasjoner som involverer både barn og voksne, -barn som har det vanskelig og voksne som har en krevende arbeidssituasjon. Det finnes sjelden enkle løsninger. Systematikk, kultur og kompetanse er viktige akser å arbeide langs i dette feltet.

Ole Bernt Thorbjørnsen

Kommunedirektør

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Haugesund kommune har de siste årene registrert en stor økning i antall avviksmeldinger knyttet til vold og trusler i skolen. Mens det i 2017 ble registrert 77 slike avviksmeldinger, var tallet 514 i 2019. De fleste meldingene handler om trusler rettet mot læreren.

Tall fra Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) viser at 7,1 prosent av norske arbeidstakere i 2019 ble utsatt for trusler og/eller vold på arbeidsplassen. Ansatte i skolen er blant de yrkesgruppene som er mest utsatt, hvor 26 prosent av grunnskolelærere oppgir å ha vært utsatt for vold og trusler på arbeidsplassen det siste året.

En undersøkelse som Utdanningsforbundet gjennomførte blant egne medlemmer i 2017 viser at 45 prosent av lærerne i løpet av de siste fem årene oppgir å ha blitt utsatt for trusler fra elever, mens 42 prosent har opplevd fysisk vold fra elever. Sistnevnte gjelder for halvparten av lærerne i barneskolen, og 19 prosent av ungdomsskolelærere. Omfanget av både vold og trusler har økt vesentlig siden samme undersøkelse ble gjennomført i 2005. Vold og trusler representerer i så måte en betydelig og økende utfordring i skolen, med store konsekvenser for både lærings- og arbeidsmiljø, de involverte og for samfunnet.²

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet legger vi følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Arbeidsmiljøloven
- Forskrift om utførelse av arbeid, kapittel 23A.
- Internkontrollforskriften
- Lokale føringer og rutiner:
 - «Vold og trusler – Rutine»
 - «Vold og trusler på arbeidsplassen – Veileder»
 - «Bruk av elektronisk avvik og skaderegistrering»
 - «Behandle et avvik – Veiledningshefte»

² <https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisasjonisk/vold-mobbing-trakkasering/vold/>; Wærø, I., Dahl, Ø., og Kilskar, S.K. (2019) *Vold og trusler mot ansatte i skolen*. Sintef-rapport.

o «En veileder for HMS-grupper»

Ut fra disse kildene er det utledet revisjonskriterier som fremgår i kapitlene hvor de enkelte problemstillingene blir behandlet.

Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier for følgende problemstilling, da vi anser den for å være deskriptiv – det vil si at vi beskriver det som framkommer uten å vurdere funnene opp mot bestemte kriterier:

- Hvordan har omfanget av avviksmeldinger om vold og trusler i skolen utviklet seg de siste årene, og hva er årsaken(e) til økningen?

1.3 AVGRENSNING

Prosjektet retter oppmerksomheten mot kommunens og skolenes arbeid med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot skoleansatte. SFO har vært inkludert i spørreundersøkelsen, men har ellers ikke vært gjenstand for nærmere undersøkelse.

Det er ikke gjennomført intervju med elever eller foresatte.

1.4 METODE OG DATA

I prosjektet har vi gjennomgått relevante plandokumenter, rutiner og statistikk både på kommunenivå og enhetsnivå. Som en innledende aktivitet i prosjektet samlet vi inn og gjennomgikk statistikk på avviksmeldinger og dokumentasjon på formelle systemer og rutiner som relaterer seg til tematikken vold og trusler mot ansatte i skolen. Rektorer ved tre utvalgte skoler ble i tillegg bedt om å oversende resultater fra forrige medarbeiderundersøkelse, skolens risikovurdering og eventuelt andre aktuelle dokumenter/rutiner skolen har utarbeidet knyttet til forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler mot ansatte.

Utvalget av skoler er basert på innspill fra administrasjonen, demografiske variabler, og høyt/lavt antall avviksmeldinger. Dette ble i tillegg sett i lys av kontrollutvalgets ønske om én barneskole, én 1-10 skole og én ungdomsskole. Utvalgte skoler er Lillesund skole, Hauge skole og Haraldsvang skole. Det er gjennomført intervju med både skoleledelse og ansatte. De intervjuede ansatte består både av pedagogisk personell med erfaring fra å melde avvik, i tillegg til pedagogisk personell som i tillegg hadde en rolle som tillitsvalgt eller verneombud ved skolen. Flere av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer. Totalt er 27 personer intervjuet. En nærmere omtale av utvalg og intervju er omtalt i rapportens [vedlegg](#).

Vi har også mottatt oversikt over avvik knyttet til vold og trusler, med beskrivelse av hendelsene, fra perioden 01.08.2020 til 25.10.2021. Av disse valgte vi ut fire hendelser fra Hauge skole og

fire hendelser ved Lillesund skole som vi deretter gjennomgikk avviksrapportene fra³. Hele perioden er representert: fem av hendelsene var fra 2021, og tre av hendelsene var fra 2020. De respektive avviksmelderne har blitt intervjuet, hhv. to fra Lillesund skole og to fra Hauge skole.

I perioden 18.oktober – 05.november 2021 ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i grunnskolen i Haugesund kommune. Vi fikk tilsendt e-post-lister fra skolekontoret i kommunen, og alle ansatte fikk en egen e-post med lenke til spørreundersøkelsen. Det ble sendt ut påminnelser etter hhv. syv og ti dager. Før spørreundersøkelsen ble distribuert gikk administrasjonen gjennom spørsmålene og kom med aktuelle innspill.

Undersøkelsen ble sendt ut til alt pedagogisk personell⁴ ved 12 kommunale grunnskoler i Haugesund kommune. Alle skolene har respondenter som har besvart undersøkelsen, men det er stor variasjon i antall svar fra de enkelte skolene. Undersøkelsen ble sendt til totalt 702 ansatte med forespørsel om å delta i undersøkelsen. Av disse har 359 deltatt, noe som tilsvarer en svarprosent på 51 prosent. I løpet av perioden fikk vi noen henvendelser fra personer i bruttoutvalget som ikke i utgangspunktet skulle fått invitasjonen⁵. Det kan hende at dette også gjelder andre, men som ikke har gitt tilbakemelding på dette.

De fleste spørsmålene er formulert som påstander hvor respondenten må ta stilling til hvor enig eller uenig vedkommende er på en skala fra 1 til 5:

- 1 er «helt uenig»
- 2 er «litt uenig»
- 3 er «verken enig eller uenig»
- 4 er «litt enig»
- 5 er «helt enig»

Det understrekes at hvilke spørsmål respondentene fikk, var avhengig av svarene de avga.

Vår vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.4.1 KORT OM DE UTVALGTE SKOLENE

³ Haraldsvang har ingen registrerte avviksmeldinger i løpet av perioden.

⁴ Altså ikke renholdere, vaktmestere etc.

⁵ Dette var personer som enten hadde byttet stilling, eller personer som jobbet i kommunen, men ikke i skolen.

Lillesund skole ligger i Søre bydel, og er en barneskole med ca. 500 elever og 90 ansatte. Rundt en tredjedel av elevene er flerspråklige, og skolen har siden 2013 vært en NAFO⁶ fokusskole. Skolen har en egen avdeling (avdeling TIO) med et forsterket grunnskoletilbud til elever som har behov for tilpasset individuell opplæring gjennom hele skoledagen. Elevene kommer fra hele Haugesund kommune.

Hauge skole er en sentrumsnær, kombinert barne- og ungdomsskole med rett under 400 elever og 50 ansatte.

Haraldsvang skole er med sine ca. 500 elever og 50 lærere en av Norges største ungdomsskoler⁷. Skolen får elever fra fire barneskoler, som hver representerer sine bydeler/områder.

1.5 ORGANISERING AV RAPPORTEN

Rapporten er organisert tematisk. Kapittel 2 vil omtale omfanget av avviksmeldinger og volds- og trusselhendelser i Haugesundskolen, og søke å identifisere mulige årsaker til økningen. I kapittel 3 skal vi ta for oss det forebyggende arbeidet, herunder rutiner, systemer og tiltak. Kapittel 4 skal til slutt undersøke hvordan volds- og trusselhendelser håndteres og følges opp.

Det er imidlertid viktig å påpeke at forebygging, håndtering/oppfølging og evaluering/læring er en sirkulær prosess. Eksempelvis er tiltak som iverksettes i etterkant av volds- og trusselhendelser en del av oppfølgingen, men tiltakene skal også forebygge framtidige hendelser. På samme måte er registrering av avvik en del av oppfølgingen av hendelser, men rapporteringen er også viktig for å synliggjøre omfanget av tilfellene, slik at det kan settes i verk forebyggende tiltak.

Selv om rapporten er organisert tematisk, er det dermed viktig å ha i bakhodet at tematikken kan flyte over i hverandre, og at momentene i de ulike kapitlene vil være nært knyttet til hverandre. Dette vil spesifiseres i vurderingene, hvor vi også vil trekke trådene fra relevante funn fra andre deler fra rapporten.

⁶ Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring.

⁷ <https://www.haugesund.kommune.no/skole-og-utdanning/skoler-i-haugesund/haraldsvang-skole/om-skolen/>

2 VOLD OG TRUSLER – OMFANG OG ÅRSAKER

2.1 INNLEDNING

Som nevnt innledningsvis har Haugesund kommune de siste årene registrert en stor økning i antall avviksmeldinger knyttet til vold og trusler mot ansatte i skolen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på utviklingen i omfanget av avviksmeldinger, og mulige årsaker til økningen. Omfang og forekomst kartlegges gjennom tall fra Haugesund kommune, og vil suppleres med resultatene fra spørreundersøkelsen. Mulige årsaker til økningen er kartlagt gjennom intervjuer og gjennomgang av ulike dokumenter.

2.2 ØKNING I ANTALL AVVIKSMELDINGER

Kommunens veileder for vold og trusler på arbeidsplassen opererer med følgende definisjon av vold og trusler: «*Vold og trusler er hendelser hvor arbeidstakere blir utskjelt, utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet fra en tredjepart eller angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydning trussel mot deres sikkerhet, helse og velvære*».

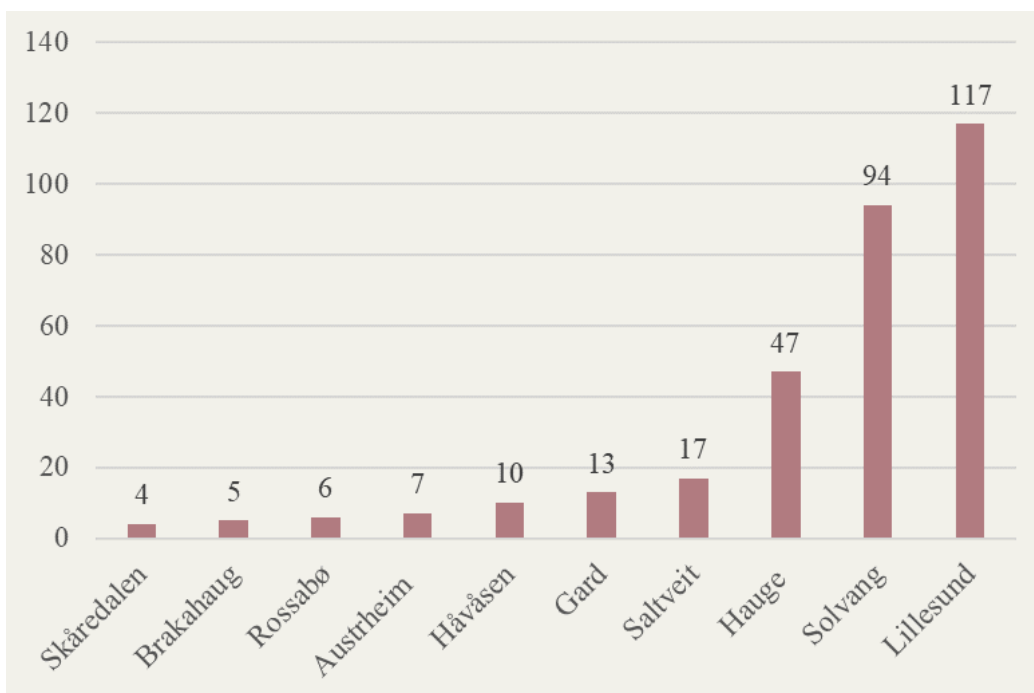
Tabellen under viser antall registrerte volds- og trusselhendelser på skolene fra 2015 til 2021:

Tabell 1: Antall registrerte hendelser vold og trusler 2015-2021 (Kilde: Haugesund kommune)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antall registrerte vold- og trusselhendelser	32	34	77	142	514	303	320

Figuren under viser igjen hvordan avviksmeldingene fra fjoråret fordeles mellom de ulike skolene.

Figur 1: Avviksmeldinger 2021, fordelt mellom skoler (Kilde: Haugesund kommune)



I 2021 er det to skoler som ikke registrerte noen avviksmeldinger knyttet til vold og trusler: Røvær skole og Haraldsvang skole. Særlig Solvang og Lillesund, og til dels Hauge, skiller seg ut fra resten av skolene, og til sammen står de tre skolene for ca. 80 prosent av alle avviksmeldingene i 2021. Det skal påpekes at av de 117 avviksmeldingene fra Lillesund, er 67 av disse (nesten 60 prosent) registrert ved avdeling TIO.

2.2.1 ÅRSAKER TIL ØKNING

Hovedverneombudet sendte et skriv til skolene i 2015 etter å ha blitt oppmerksom på at avvikssystemet på skolene ble lite brukt. Hovedverneombudet undersøkte årsakene, og sendte følgende tilbakemeldinger til skolene: «*Ledelse som ikke har fokus på bruk av systemet, det er ikke definert på enhetene hva som er avvik hos oss- og manglende kunnskap om bruk av systemet, er noen av årsakene som har kommet frem etter min kartlegging*»⁸.

I etterkant ble følgende tiltak foreslått:

- Definere hva som er avvik i skolesektoren. Det påpekes at dette kan gjøres både på overordnet nivå og i HMS-gruppene på den enkelte enhet

⁸ Kilde: Powerpoint-presentasjon om vold og trusler. Holdt av HMS-rådgiver og hovedverneombud på invitasjon fra skolesjef på temadag med rektorene 21.01.20. Mottatt fra Haugesund kommune.

- Oppfordre ansatte til å melde avvik og finne gode løsninger for å tilrettelegge for dette, f.eks. på personalmøter.
- Gjennomgang av hvem som ligger inne i avvikssystemet med behandler- og leseroller

Også kommunens veileder for forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler⁹ viser til at «*det er i dag store mørketall knyttet til rapportering av vold og trusler*», og skisserer mulige årsaker til underrapporteringen. Det påpekes at rapportering og registrering er viktig for å synliggjøre problemet og omfanget av tilfellene, slik at det kan settes i verk forebyggende tiltak på den enkelte arbeidsplass.

Fra hovedverneombudet får vi opplyst at det har blitt jobbet mye med avvikskulturen på skolene de siste årene, og knytter veksten i avviksmeldinger opp mot dette økte fokuset. I den forbindelse har hovedverneombud og HMS-rådgiver vært direkte ute på skolene og veiledet og hatt presentasjoner om temaet. I tillegg har hovedverneombud brukt HMS-gruppene og verneombudene på den enkelte enhet som inngang. Verneombudene får skryt for å ha gjort en god jobb inn mot sine respektive enheter.

Flere av informantene fra skolene påpeker at økningen i avviksmeldinger ikke representerer en reell økning i antall hendelser og tilfeller, men at økningen skyldes et økt fokus på avviksmeldinger, og at ansatte i større grad rapporterer volds- og trusselhendelser.

Samtidig vises det til at noen av svingningene i avviksmeldinger også kan skyldes tilfeldigheter. Det påpekes at det ofte er et fåtall elever som står for flertallet av avviksmeldingene, og at antallet elever dette gjelder kan variere fra år til år. Når det gjelder nedgangen i avviksmeldinger fra 2019 til 2020, knyttes dette også til organiseringen under koronapandemien, og større grad av hjemme- og uteskole.

2.3 OMFANG OG FOREKOMST AV VOLD OG TRUSLER

Som vi skal se senere i rapporten, er det fremdeles underrapportering av avvik på skolene, og antall avviksmeldinger gir dermed ikke et riktig bilde av de faktiske omfanget av vold og trusler på skolene. Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge omfanget og forekomsten av vold og trusler i Haugesundsskolen, også på tvers av skoler og ulike bakgrunnsvariabler.

2.3.1 BAKGRUNNSDATA FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

⁹ «Vold og trusler på arbeidsplassen. Forebygging, håndtering og oppfølging. Veileder for ledere og ansatte». Datert 03.10.13.

Tabellen under viser bakgrunnsdata for de 359 respondentene:

Tabell 2: Bakgrunnsdata for respondentene

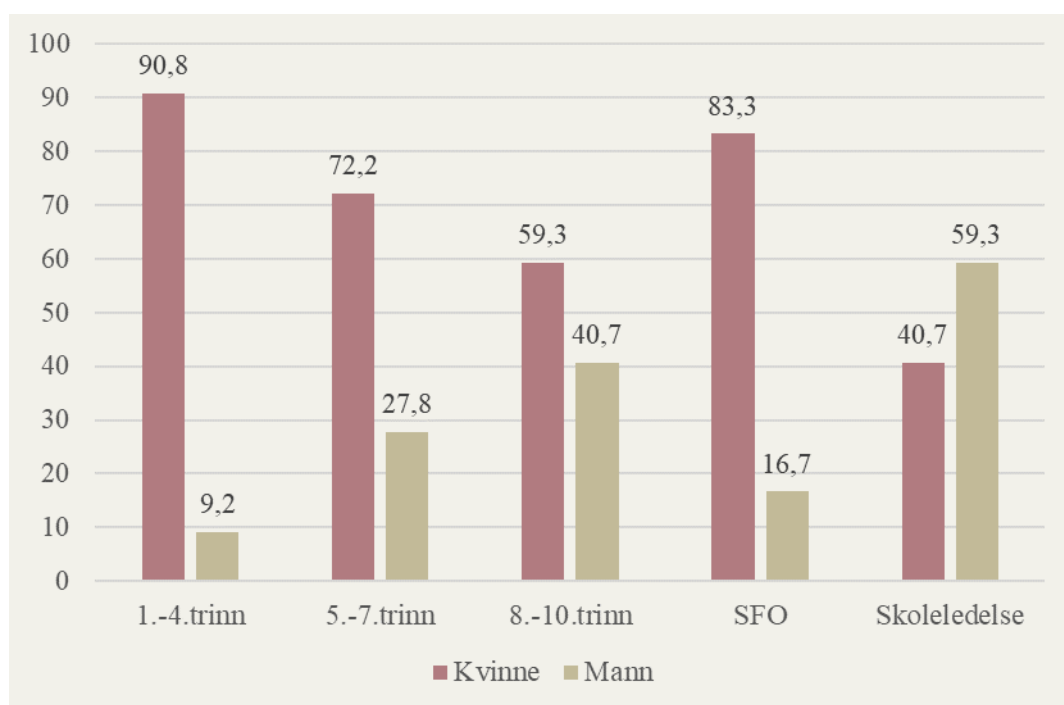
Kategori	Antall	Prosent
<u>Kjønn:</u>		
Kvinne	265	73,8 %
Mann	94	26,2 %
<u>Stilling:</u>		
Skoleledelse	29	8,1 %
Undervisningsstilling	260	72,6 %
Miljøarbeider	69	19,3 %
Ubesvart	1	
<u>Del av skolen:</u>		
1.-4.trinn	131	36,6 %
5.-7.trinn	97	27,1 %
8.-10.trinn	91	25,4 %
SFO	12	3,4 %
Skoleledelse	27	7,5 %
Ubesvart	1	
<u>Sum:</u>	359	100%

Totalt har 359 respondenter besvart hele eller deler av spørreundersøkelsen. Av disse er 73,8 prosent kvinner og 26,2 prosent menn. Denne skjevheten i kjønn finnes også i tilsvarende studier innenfor skolesektoren, som er en kvinnedominert sektor¹⁰. Når det gjelder type stilling, oppgir en stor andel at de har en undervisningsstilling (72,6 prosent). De fleste, 36,6 prosent, oppgir å jobbe på 1.-4.trinn. Det er imidlertid få ansatte i SFO som har besvart undersøkelsen. Vi får opplyst at de fleste miljøarbeidere har størstedelen av stillingen sin knyttet til undervisningstiden/skoledelen, og arbeider på SFO i tillegg. Én forklaring på den lave andelen SFO-ansatte kan derfor være at de har krysset av for at de jobber i andre deler av skolen.

Figuren under viser kjønnsfordelingen i ulike deler av skolen:

¹⁰ Wærø, I., Dahl, Ø. og Kilskar, S. S. (2019) *Vold og trusler mot ansatte i skolen*. SINTEF

Figur 2: Kjønnssfordeling i ulike deler av skolen, i prosent



Av figuren framgår det at det er flest kvinner på alle trinn, men andelen synker lenger opp i skolen: mens det på småtrinnet er ca. 9 prosent mannlige ansatte, er tilsvarende andel på ungdomstrinnet drøyt 40 prosent. Unntaket her er skoleledelse, hvor det er flest menn.

2.3.2 FOREKOMST AV VOLD OG TRUSLER

Tabellen under viser forekomsten av vold og trusler de tre¹¹ siste årene, fordelt på kjønn, stilling og del av skolen.

¹¹ Vi valgte å gå tre år tilbake i tid for å også inkludere «normaltilstanden», dvs. før koronapandemien.

Tabell 3: Utsatt for vold og trusler i løpet av de siste tre årene, oppsummert

Kategori	Utsatt for trusler		Utsatt for vold	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
<u>Kjønn:</u>				
Kvinne	131	50 %	127	48,1 %
Mann	37	39,3 %	35	37,2 %
<u>Stilling:</u>				
Skoleledelse	12	41,3 %	11	37,9 %
Undervisningsstilling	113	44 %	108	41,7 %
Miljøarbeider	43	62,3 %	43	62,3 %
<u>Del av skolen:</u>				
1.-4.trinn	78	60,9 %	77	59,2 %
5.-7.trinn	49	50,5 %	49	50,5 %
8.-10.trinn	23	25,3 %	19	20,9 %
SFO	7	58,3 %	7	58,3 %
<u>Sum:</u>	168	47,1 %	162	45,1 %

Totalt oppgir ca. 47 prosent av alle skoleansatte i Haugesund å ha vært utsatt for trusler fra elever de siste tre årene, mens ca. 45 prosent oppgir å ha vært utsatt for vold. Disse tallene sammenfaller dermed i stor grad med undersøkelsen Utdanningsforbundet gjennomførte blant egne medlemmer i 2017, som nevnt innledningsvis.

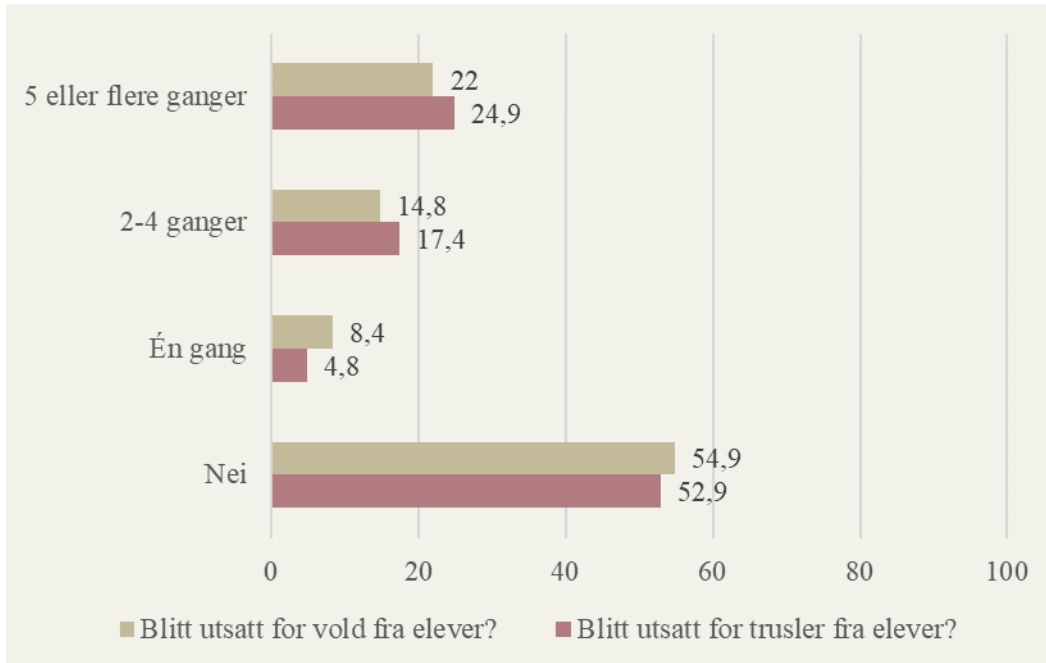
Forekomsten av vold og trusler varierer samtidig på tvers av stillingskategorier og i forhold til hvilken del av skolen man arbeider ved. Vi ser at forekomsten er høyest på 1.-4.trinn og SFO, hvor hhv. ca. 60 og 58 prosent oppgir å ha blitt utsatt for vold/trusler. Omtrent halvparten svarer det samme på 5.-7.trinn, mens tilsvarende for ungdomstrinnet er ca. 20-25 prosent. Blant stillingskategoriene er det miljøarbeiderne som har den høyeste forekomsten, hvor 62,3 prosent oppgir å ha blitt utsatt for vold/trusler. Variasjonen i forekomst på tvers av trinn og stillingskategorier følger samme mønster som i SINTEF¹² sin kartlegging av vold og trusler mot ansatte i skolen i Trondheim kommune og Malvik kommune.

¹² Wærø, I., Dahl, Ø. og Kilskar, S. S. (2019) *Vold og trusler mot ansatte i skolen*. SINTEF

Vi ser også at forekomsten er høyere blant kvinner enn menn. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at over 90 prosent av ansatte på 1.-4.trinn er kvinner.

Figuren under gir en mer detaljert oversikt over forekomsten av vold og trusler:

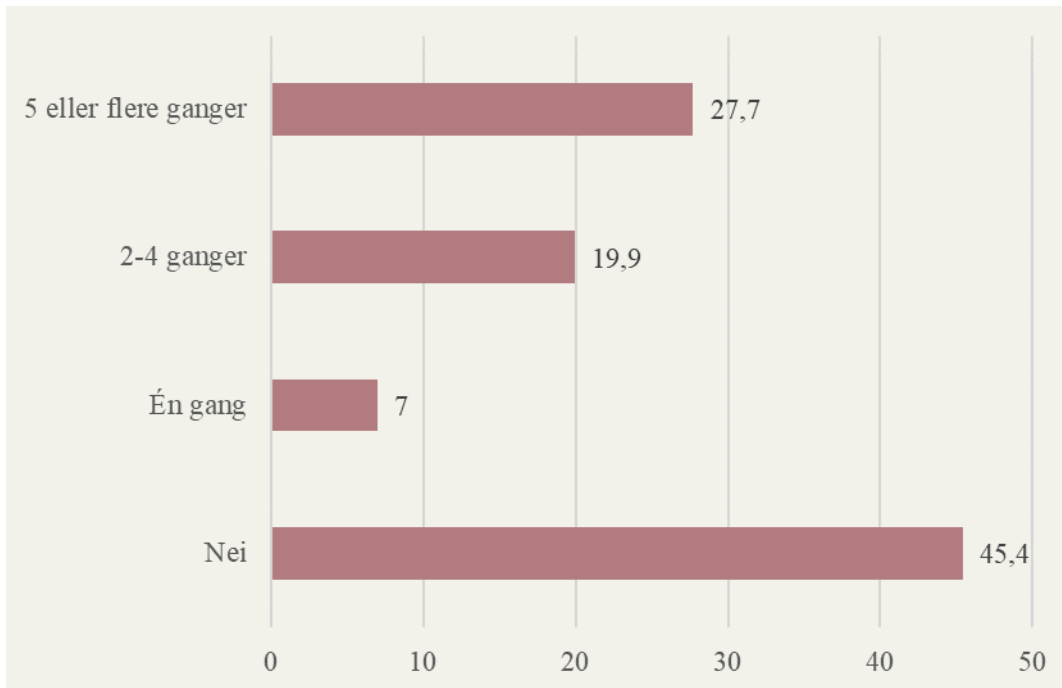
Figur 3: Oversikt over forekomst vold og trusler de tre siste årene, i prosent



Vi ser at av de som oppgir å ha opplevd vold og trusler, er det et fåtall som har opplevd dette én gang – det er flest som har opplevd dette fem eller flere ganger i løpet av de tre siste årene.

I tillegg er det også 54,6 prosent som oppgir å ha avverget situasjoner som kunne ha ført til vold og/eller trusler mot seg selv som ansatt eller andre ansatte:

Figur 4: Har du i løpet av de siste 3 årene avverget situasjoner som kunne ha ført til vold og/eller trusler mot deg som ansatt eller andre ansatte? I prosent



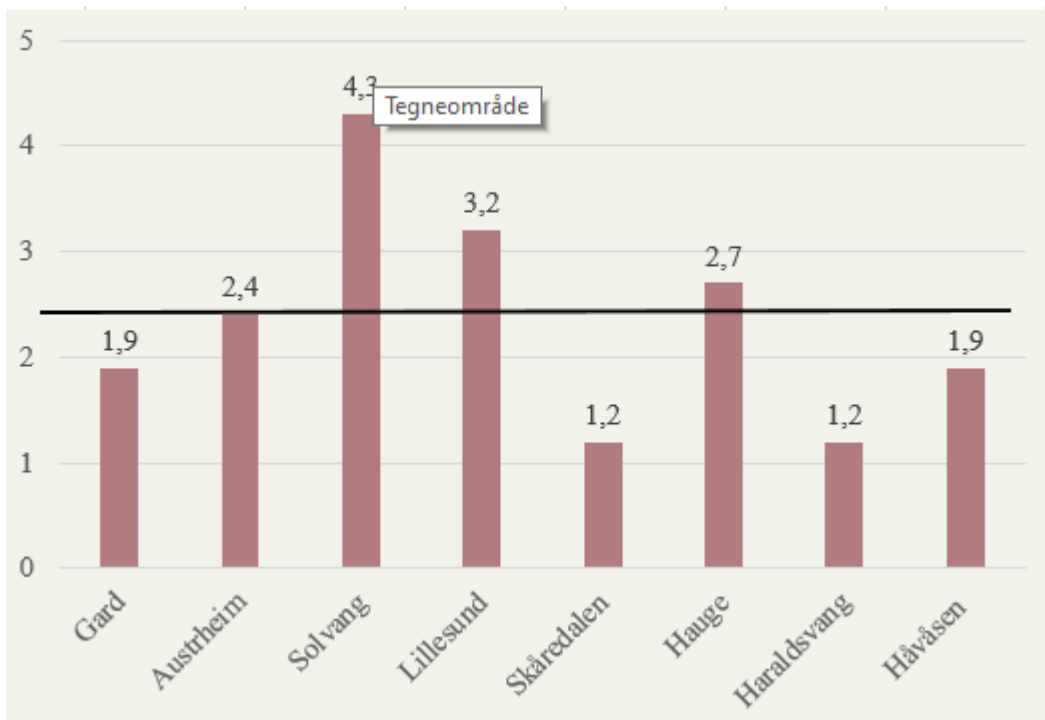
Figuren viser at 47,6 prosent av de ansatte har avverget slike situasjoner to eller flere ganger, og for flertallet av disse gjelder dette fem eller flere ganger.

2.3.3 KONSEKVENSER

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om situasjoner med vold og/eller trusler er noe som oppleves som et problem ved den respektive skolen. På en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), er gjennomsnittskåren for alle respondentene på 2,4. Mens 59,6 prosent svarer at det i liten eller svært liten grad er et problem ved skolen, svarer 24,6 prosent at det i stor eller svært stor grad oppleves som et problem. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike skolene her. I figuren under presenterer vi gjennomsnittskåren for de skolene som har mer enn 20 respondenter¹³:

¹³ Alle utenom fire skoler hadde over 20 respondenter, og tre av disse igjen hadde ti eller færre respondenter.

Figur 5: Er situasjoner med vold og/eller trusler noe du opplever som et problem ved din skole? Oppgitt i gjennomsnitt (skala fra 1-5. N=329)



Streken i midten av figuren tilsvarende den totale gjennomsnittsskåren. Fra figuren ser vi at både Skåredalen og Haraldsvang i svært liten grad opplever situasjoner med vold og trusler som et problem. Håvåsen og Gard opplever dette i liten grad, mens Austrheim ligger på totalgjennomsnittet. Både Hauge, Lillesund og Solvang ligger over totalgjennomsnittet. Ved Solvang svarer faktisk 84,8 prosent¹⁴ at det i svært stor eller stor grad oppleves som et problem. Tilsvarende tall for Lillesund og Hauge er hhv. 44,8 og 24,1 prosent.

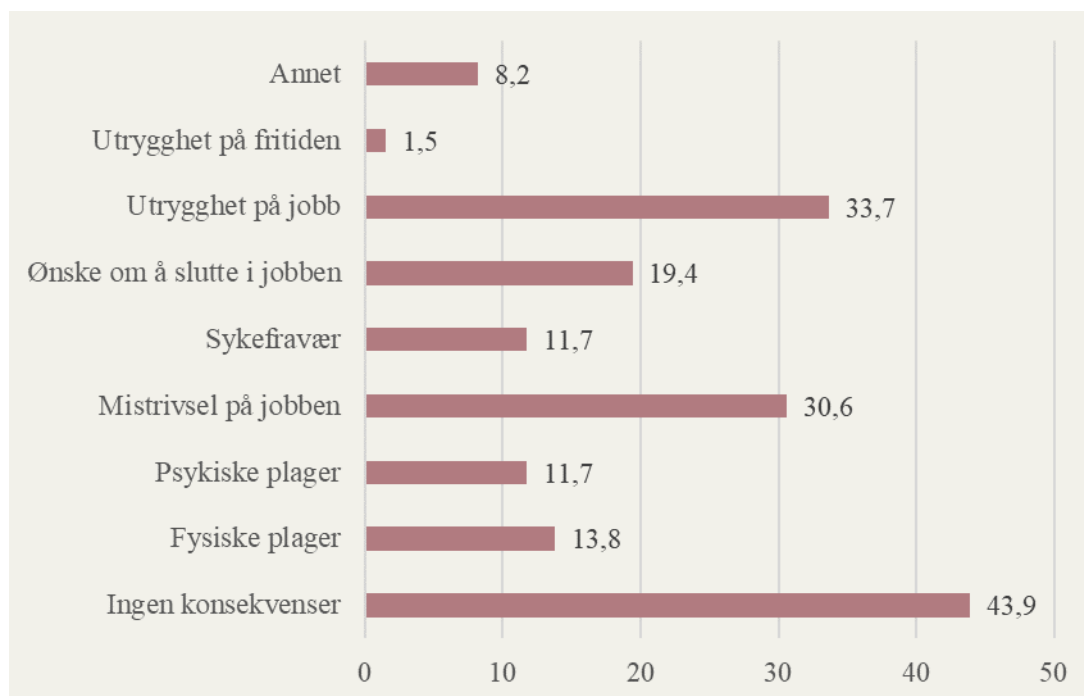
Vi er kjent med at Arbeidstilsynet nylig (januar 2022) har hatt et tilsyn på Solvang skole, og den foreløpige tilsynsrapporten¹⁵ viser til flere forhold som gjør arbeidsdagen utfordrende: «Ansatte opplever uheldige belastninger både når det gjelder elever og pårørende. Ansatte opplever daglig å bli skjelt ut og trakassert, og savner oppfølging etter slike hendelser. (...) Påkjennningene de opplever fører til slitasje og sykemeldinger».

¹⁴ Over halvparten (52,2 prosent) krysser av på «i svært stor grad»

¹⁵ Vi har mottatt den foreløpige tilsynsrapporten. Denne betegnes som foreløpig ettersom kommunen har frist til 17.02.2022 på å gi en skriftlig tilbakemelding til Arbeidstilsynet, hvis kommunen mener at beskrivelsen i tilsynet ikke er korrekt, eller hvis kommunen har kommentarer til påleggene og fristene Arbeidstilsynet har varslet. Etter denne datoen kan Arbeidstilsynet vedta pålegg.

Konsekvenser av volds- og trusselhendelser var også et tema i spørreundersøkelsen. De som oppga å ha blitt utsatt for vold og trusler, ble spurt om hvilke konsekvenser hendelsen(e) har hatt for dem. Resultatene framgår i figuren under.

Figur 6: Hvilke konsekvenser har hendelsen(e) hatt for deg personlig? Flervalg mulig. I prosent. N=196



Som vist i figuren, svarer ca. 44 prosent av ansatte som har vært utsatt for vold og/eller trusler siste tre år at hendelsen(e) ikke har hatt noen konsekvenser for de personlig. Også dette sammenfaller i stor grad med SINTEF sin kartlegging i Trondheim kommune (42 prosent)¹⁶.

De konsekvensene som oppleves hyppigst er utrygghet og mistrivsel på jobb (drøyt 30 prosent) og ønske om å slutte i jobben. Vi ser at det også har ført til sykefravær, psykiske og fysiske plager for noen av de ansatte. Vi åpnet også for at de som krysset av for «annet» kunne legge inn kommentarer. Av ti aktuelle kommentarer¹⁷, oppgir halvparten at de føler seg utslitt/slitne.

¹⁶ Wærø, I., Dahl, Ø. og Kilskar, S. S. (2019) *Vold og trusler mot ansatte i skolen*. SINTEF

¹⁷ Det var totalt 16 kommentarer, men ikke alle presenterer hvilke konsekvenser hendelsen(e) har hatt. Fire kommentarer f.eks. kun «annet».

2.4 OM REGISTRERING AV ANDRE HENDELSER

Et innspill fra kontrollutvalget i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, var å spesifisere antall avviksmeldinger i forhold til lærer-elev, elev-lærer og elev-elev.

Hendelser mellom enkeltelever og mellom lærer og elev registreres ikke i kommunens avvikssystem, og blir således heller ikke registrert som avviksmeldinger. Volds- og trusselhendelser mellom enkeltelever skal registreres i de enkelte elevmappene, og det finnes ikke et samlesystem som har oversikt over disse sakene. Dette er noe vi kommer tilbake til i [kapittel 4](#).

I tilfeller hvor ansatte utsetter elever for volds og/eller trusler, vil dette falle inn under opplæringsloven § 9 A-5¹⁸. Av denne heter det at dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal igjen varsle skoleeier. I 2021 ble det meldt inn totalt 7 saker knyttet til § 9A-5.

2.5 OPPSUMMERING

Antall avviksmeldinger for volds- og trusselhendelser i Haugesundskolen har økt kraftig fra 2015 til 2021. Fra 2019 til 2021 har antallet avtatt, men antallet i 2021 er likevel vesentlig høyere enn i 2015. Økningen i avviksmeldinger ser ikke ut til å være en reell økning i antall volds- og trusselhendelser. Snarere oppfattes det å i all hovedsak være et resultat av et arbeid med å forbedre avvikskulturen i skolesektoren, og økt fokus på å melde avvik. Samtidig kan noe av økningen også skyldes tilfeldigheter. Det er som oftest et fåtall elever som står for flertallet av avviksmeldingene, og antallet elever dette gjelder kan variere fra år til år. Dersom eksempelvis en av disse elevene slutter på en skole, kan denne skolen samtidig oppleve en betydelig nedgang i antall avviksmeldinger.

Selv om antall avviksmeldinger har økt, framgår det i kapittel 4 at det fremdeles er en betydelig underrapportering av avvik.

Spørreundersøkelsen viser at nesten halvparten av respondentene har vært utsatt for vold (45 prosent) og/eller trusler (47 prosent) i løpet av de siste tre årene. Flest oppgir dessuten å ha opplevd dette fem eller flere ganger. Samtidig varierer forekomsten på tvers av stillingskategorier og i forhold til hvilken del av skolen en arbeider i. Forekomsten er høyest på 1.-4.trinn og SFO, hvor ca. 60 prosent oppgir å ha opplevd volds- og trusselhendelser. Av stillingskategoriene ser vi

¹⁸ Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev.

at miljøarbeiderne har den høyeste forekomsten, med drøyt 60 prosent. Dette er en yrkesgruppe som ofte jobber tett på enkeltelever og ulike ressurstilbud med barn som har spesielle behov.

På bakgrunn av de forelagte tallene er vi av den oppfatning at vold og trusler i arbeidshverdagen er en kjent problemstilling i skolesektoren. I all hovedsak forårsakes situasjonene av uønsket elevatferd, herunder utagering fra elev. Det at det i hovedsak er elever som er utøver av vold og trusler gjør at risikobildet ikke er statisk, og at risikoforhold og behov for tiltak vil variere. Dette vil adresseres nærmere i neste kapittel.

På bakgrunn av tallene kan det være fornuftig å undersøke hva som gjør at den rapporterte forekomsten er desidert høyest på 1.-4.trinn og avtakende mot ungdomsskolen.

Kommunedirektøren påpeker at den faglige konteksten som kan forklare noen av forskjellene knyttet til disse tallene blant annet omhandler at yngre barn kan ha større utfordringer med følelsesregulering, og at følelsesregulering styrkes med alderen¹⁹. I skolens videre arbeid med å forebygge problematikken kan det være aktuelt å kartlegge hvilke deler av skolen som er mest utsatt på den enkelte skole, og i hvilke situasjoner de ansatte opplever vold og trusler. I den forbindelse bør det også være nærliggende å se nærmere på hvilke behov ulike grupper av ansatte kan ha når det gjelder kompetanse og opplæring.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er store forskjeller på hvorvidt situasjoner med vold og trusler oppfattes som et problem på den enkelte skole. Særlig respondentene fra Solvang opplever slike situasjoner som et problem. Etter vår vurdering bør skoleeier se nærmere på hvorfor forskjellene er så store, og hvordan skolene kan lære av hverandre.

Gjennomgangen viser også at volds- og trusselhendelsene har ført til konsekvenser for over halvparten av respondentene, både når det gjelder trivsel og helse på arbeidsplassen. Dette viser at vold og trusler kan utgjøre et betydelig arbeidsmiljøproblem.

3 RUTINER, SYSTEMER OG FOREBYGGENDE TILTAK

3.1 REVISJONSKRITERIER

I henhold til arbeidsmiljøloven § 4-3 er det arbeidsgivers ansvar å sørge for at arbeidstakere så langt det er mulig beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger.

¹⁹ Fra kommunedirektørens merknader til høringsutkastet.

Med innføring av et nytt i kapittel i arbeidsmiljølovens forskrift om utførelse av arbeid (kapittel 23A) i 2017, ble det fastsatt et krav om at arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trusler. Ved planlegging, utforming og utførelse av arbeidet, skal arbeidsgiver sørge for en enkeltvis og samlet vurdering av forhold som kan innebære fare for å bli utsatt for vold og trusler. Risikovurderingen skal særlig ta hensyn til:

- Arbeidets organisering og tilrettelegging.
- Hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trusler.
- Alenearbeid
- Bemanning
- Arbeidstidens plassering og organisering
- Kompetanse
- Utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger
- Effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak

Ved arbeid som kan medføre risiko for vold og trusler, setter forskriften krav om nødvendig opplæring og gjennomføring av øvelser i håndtering av slike situasjoner (§ 23A-2). Opplæring og øvelse skal gjentas når det er nødvendig. I tillegg skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstakere og deres representanter gis nødvendig informasjon om risikofaktorer, samt iverksatte tiltak og rutiner, for å kunne forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Arbeidstakere skal også gis informasjon om rutiner for varsling og rapportering (§ 23A-3).

Arbeidstilsynet understreker viktigheten av en felles enighet om hva som inngår i begrepene vold og trusler i den enkelte virksomhet/enhet. Dette er viktig for å kunne fange opp alle volds- og trussel-relaterte belastninger arbeidstakerne utsettes for, i forbindelse med utøvelsen av sitt arbeid²⁰.

Arbeidsmiljøloven § 3-1 fastsetter at det på bakgrunn av risikoforhold som kommer fram av risikovurderingen, skal utarbeides planer og iverksettes tiltak som har som mål å redusere risikoen. Av arbeidsmiljølovens forskrift om utførelse av arbeid, § 23A-4, skal arbeidsgiver sørge for at risiko for vold og trusler så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det særlig tas hensyn til:

- Utformingen og tilretteleggingen av arbeidsplassen, samt arbeidet som utføres
- Systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv, som for eksempel alarmutstyr der dette brukes
- Muligheter for tilkalling av hjelp
- Bemanning, herunder bruk av alenearbeid

²⁰ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>

For å nå målene i HMS-lovgivningen er det satt krav om systematisk gjennomføring av tiltak, jf. internkontrollforskriften §1. Internkontrollforskriften §5 fastsetter også krav om risikovurdering, samt at det skal utarbeides tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforhold. Forskriften setter også krav til rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i HMS-lovgivningen. Dette skal dokumenteres skriftlig.

Kravet om utarbeidelse av risikovurderinger på virksomhets-/enhetsnivå fremgår også av Haugesund kommune sin overordnede veileder for håndtering av vold og trusler på arbeidsplassen²¹. Her heter det at «*Det skal foretas systematiske kartlegginger av hvor og i hvilke typer arbeidssituasjoner arbeidstakerne kan bli utsatt for vold og trusler. Kartleggingen må inneholde en gjennomgang av risikofaktorer både internt i virksomheten og i omgivelsene. Omfanget av vold og trusler skal kartlegges slik at virksomheten har en kontinuerlig oversikt over hvor stort problemet er*».

I Haugesund kommune har Arbeidsmiljøutvalget vedtatt å opprette HMS-grupper som skal fungere som lokale Arbeidsmiljøutvalg på hver enkelt arbeidsplass. Den enkelte HMS-gruppe er rent formelt et underutvalg av Arbeidsmiljøutvalget og skal påse at arbeidsmiljøspørsmål på den enkelte arbeidsplass blir ivaretatt. Kravet om utarbeidelse av risikovurderinger på enhetsnivå fremgår for øvrig også av kommunens veileder for HMS-gruppene. I veilederen arbeids- og ansvarsområder for gruppene skissert, hvor utarbeidelse av risikovurderinger er ett av flere.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- Sørge for en felles forståelse i enheten av hva som inngår i begrepene vold og trusler.
- Ha gjennomført risikovurderinger av forhold som kan innebære fare for at ansatte kan bli utsatt for vold og trusler.
- Ha tiltak som skal forebygge volds- og trusselsituasjoner.
- Ha rutiner som skal forebygge, og som arbeidstakerne har fått nødvendig informasjon om.
- Gi nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av volds- og trusselsituasjoner.

²¹ Vold og trusler på arbeidsplassen – Veileder for ledere og ansatte. Haugesund kommune 2013.

3.2 ARBEIDSTILSYNETS TILSYNSPILOT

I 2018 gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn med 93 utvalgte grunnskoler i de daværende fylkene Østfold og Akershus, hvor hensikten var å undersøke hvordan skolene jobbet med forebygging og håndtering av vold og trusler. Konklusjonen var at mange kommuner må jobbe bedre med forebygging av vold og trusler, og at de har behov for mer kunnskap om hvordan dette kan gjøres. Om lag 9 av 10 skoler ble bedt om å jobbe bedre med å kartlegge risiko knyttet til vold og trusler, for slik å iverksette riktige tiltak. Tilsynet avdekket at de fleste skolene manglet systematikk i opplæringen og gjennomføringen av øvelser knyttet til hvordan vold og trusler forebygges og håndteres²².

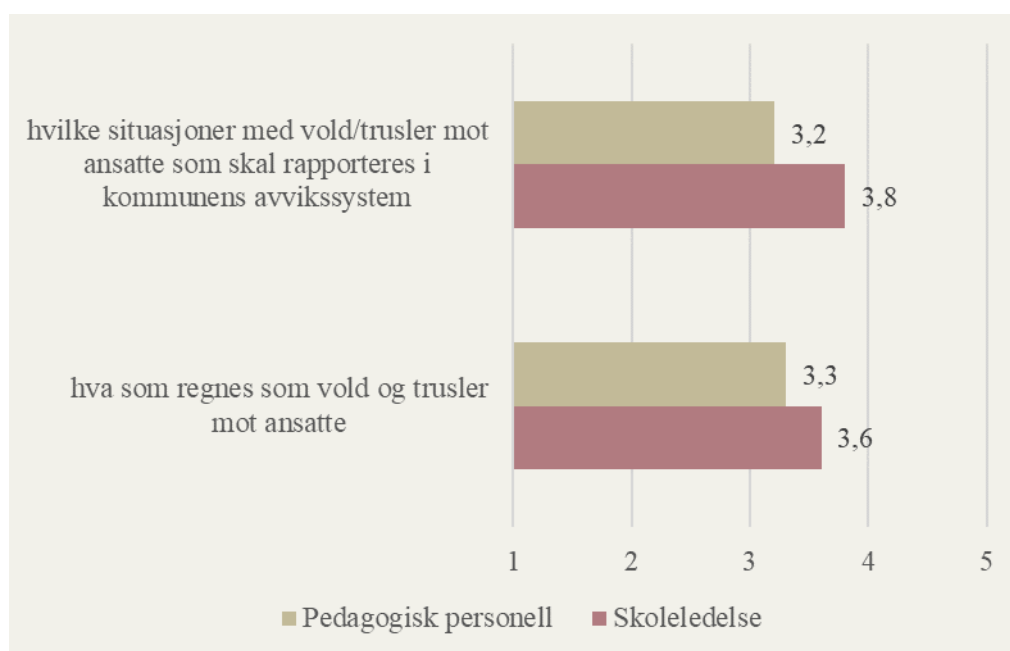
3.3 FELLES BEGREPSFORSTÅELSE?

I kommunens veileder finner vi følgende definisjon av vold og trusler: *«Vold og trusler er hendelser hvor arbeidstakere blir utskjelt, utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet fra tredjepart eller angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære».*

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til hvorvidt de ansatte ved skolen har en felles forståelse for hva som skal regnes som vold og trusler, og hvilke hendelser som skal rapporteres i avvikssystemet. Resultatene er gjengitt i figuren under. Stillingskategoriene «miljøarbeider» og «undervisningsstilling» er slått sammen til én kategori: «pedagogisk personell».

²² <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/skolene-ma-jobbe-bedre-med-a-forebygge-vold-og-trusler/>

Figur 7: «Det er en felles forståelse på skolen for...» Oppgitt i gjennomsnitt. N=359.



Vi ser at skoleledelsen i større grad enn pedagogisk personell sier seg enige i at det eksisterer en felles forståelse. Dette gjelder både hva som skal regnes som vold og trusler, og hvilke situasjoner som skal registreres i avvikssystemet²³.

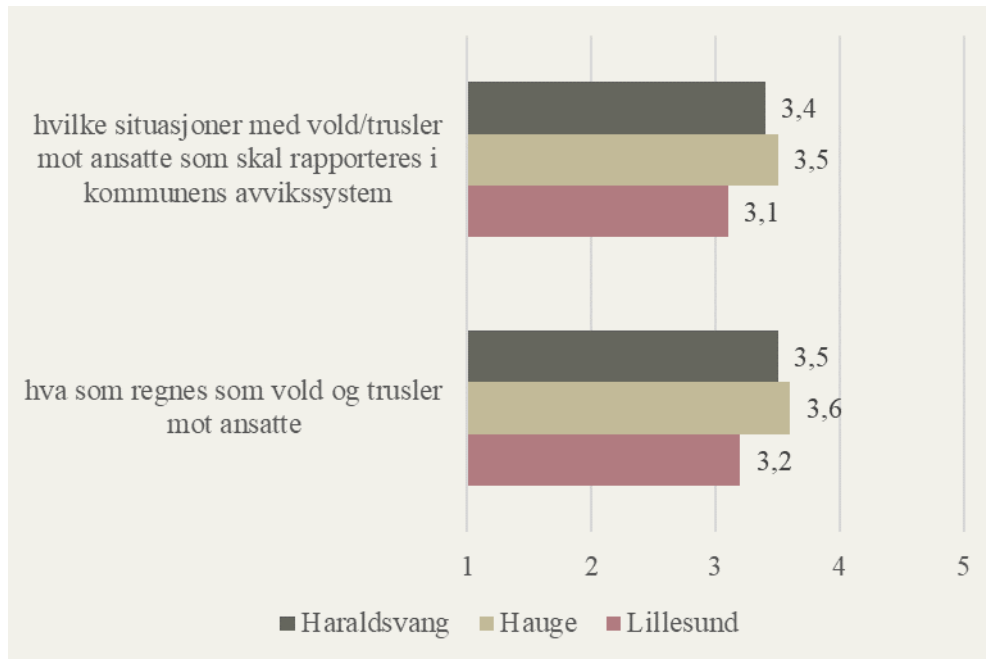
Kommunens veileder påpeker at vold og trusler på arbeidsplassen skal registreres i kommunens avvikssystem. Dersom gjeldende rutine for registrering ikke blir fulgt, skal det skrives avvik²⁴.

I neste figur har vi lagt inn resultatene for de samme spørsmålene, men her er resultatene fordelt på de tre utvalgte skolene Haraldsvang, Hauge og Lillesund:

²³ Mens 61 prosent av skoleledelsen er litt eller helt enige i at det er en felles forståelse for hva som regnes som vold og trusler, svarer 46 prosent av det pedagogiske personalet det samme. Tilsvarende andel for hvilke situasjoner som skal registreres, er 69 prosent av skoleledelsen, kontra 41 prosent av pedagogisk personell.

²⁴ Rutiner og tiltak for avviksrapportering er nærmere omtalt i eget kapittel.

Figur 8: «Det er en felles forståelse på skolen for...» Oppgitt i gjennomsnitt. N=141.



Vi ser at forskjellene ikke er store, men at respondentene fra Lillesund tenderer til å være mindre enige i påstandene. Lillesund har færrest som oppgir å ha en felles forståelse for hva som skal regnes som vold og trusler mot ansatte, og hvilke situasjoner som skal rapporteres i avvikssystemet.

Fra skoleledelsen på Lillesund får vi opplyst at det har vært vanskelig å bli enige om når man skal skrive avvik. Skolen har derfor utarbeidet en prosedyre for registrering av avvik som påpeker at det skal skrives avvik ved «slag, spark, bitt, treff av gjenstander og lignende», og ved verbale trusler og krenkelser. Vi får imidlertid opplyst at skolen ikke har vært flinke til å følge prosedyren, og at den ikke har blitt godt nok implementert blant personalet.

HMS-gruppen ved Lillesund oppfatter at det i for stor grad er opp til hver enkelt når det skal meldes avvik, og etterspør en tydelig og nedskrevet definisjon for å få en felles forståelse og forhindre (for mange) subjektive vurderinger.

I intervju med representanter fra Hauge skole vises det også til individuelle variasjoner i hva som oppfattes som avvik. Skolen har en rutine for avvikshåndtering, men denne sier ingenting om *hva* som regnes som vold og trusler, eller hvilke hendelser som skal rapporteres i avvikssystemet. Fra skoleledelsen får vi opplyst at «*så lenge den ansatte opplever hendelsen som et avvik, er det et avvik*». Skolens HMS-gruppe ønsker at det skal være slik at så lenge en ansatt føler seg krenket, skal det meldes. Vi får opplyst at det ikke er laget en spesifikk liste over hva som skal registreres, men at dette er noe som vurderes.

Ved Haraldsvang skole peker flere på at det kan være vanskelig å vurdere hva som er et avvik, og hva som eksempelvis er skillet mellom trussel og en «*umoden kommentar*». Det vises til at det i

et klasserom alltid vil være innslag av atferdsproblematikk, og at det kan være utfordrende å vite hva som regnes som «forventet» i dagens skole, og hva som skal regnes som avvik.

Skoleledelsen ved Haraldsvang viser til at de har forsøkt å skape en felles forståelse på personalmøter med jevne mellomrom. I intervju med HMS-gruppen blir vi fortalt at de planlegger å arrangere gruppearbeid allerede uken etter intervjuet, hvor blant annet definisjon og betydningen av avvik skal diskuteres. Det påpekes at dette ikke er et fast opplegg, og at det er to-tre år siden sist. Samtidig vises det til at siste to år har vært «unntaksår», og at alt som ikke har dreid seg om håndtering av Korona-pandemien, har blitt nedprioritert.

I intervju påpeker hovedverneombudet at arbeidet med å skape en felles forståelse må foregå på enhetsnivå. Her finnes det ingen fasit, men den enkelte skole må selv ta stilling til hvilke risikoer som gjør seg gjeldende, hva som skal defineres som avvik og hvordan dette skal håndteres, og slik få et eierforhold til avvikshåndteringen.

Videre fremhever hovedverneombudet at å skape en felles forståelse bør være et tema i skolenes HMS-grupper. Hva skal betraktes som alvorlige avvik, og hva skal med av opplysninger når avviket registreres? HMS-gruppene bør ta dette med og diskutere dette i personalmøter. Dersom skolen ønsker det, kan hovedverneombud og HMS-rådgiver gjerne møte opp og bidra. Hovedverneombud og HMS-rådgiver påpeker at skolene må invitere dem, og at de ikke ønsker å invitere seg selv.

3.4 RISIKOVURDERINGER

Krav om utarbeidelse av risikovurderinger knyttet til vold og trusler gjelder som nevnt for virksomheter/enheter som har risiko for slike hendelser i sitt daglige arbeid. Årlig rapporterer alle skolene i kommunen til Arbeidsmiljøutvalget hvilke risikovurderinger, handlingsplaner og tiltak som er utarbeidet og iverksatt²⁵. Men i denne rapporteringen skilles det ikke tydelig mellom handlingsplaner, risikovurderinger og andre tiltak, og det er ut fra denne rapporteringen ikke mulig å få et tydelig svar på hvorvidt den enkelte skole har utarbeidet en risikovurdering eller ikke.

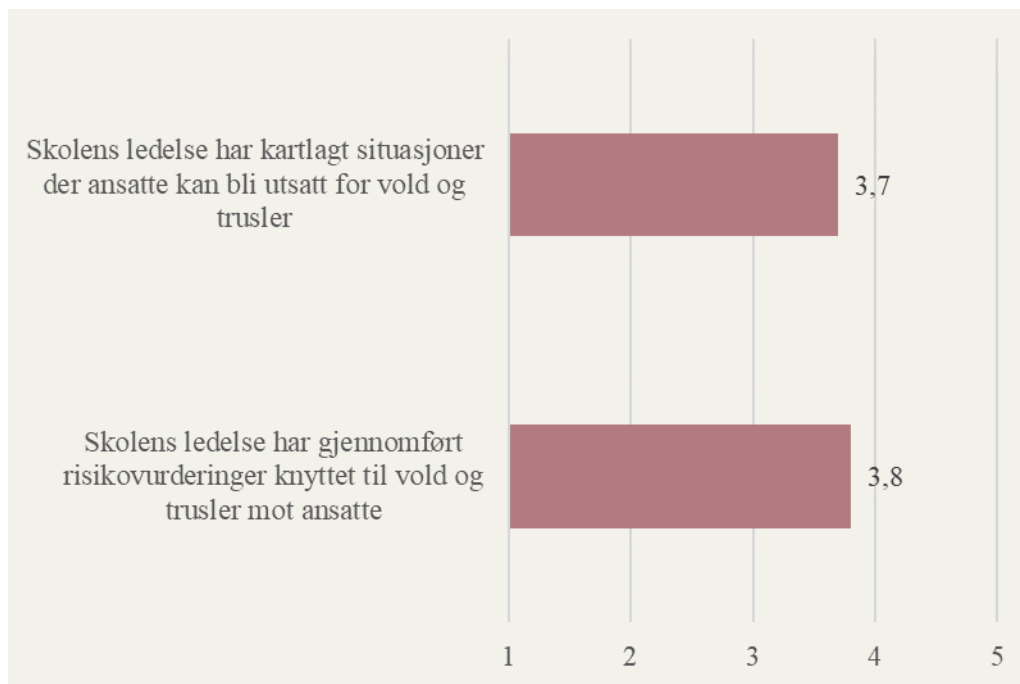
Fra skolesjef får vi opplyst at bestemmelsene i lovverket har blitt formidlet som et krav ovenfor skolene i kommunen, og det forventes at skolene følger opp. Også fra HMS-rådgiver i avdeling Personal, organisasjon og service vises det til at skolene har blitt oppfordret til å utarbeide egne risikovurderinger, og hovedverneombud oppgir at det forventes at dette gjennomføres. Dette må utføres på skolenivå fordi det vil være ulikt fra skole til skole hvilke risikoer som gjør seg gjeldende. Bestemmelsene i lovverket har blitt gjort kjent blant annet gjennom kursing av HMS-gruppene og skoleledelsen, rektormøter og hovedverneombudets oppfølging av verneombudene.

²⁵ Rapporteringen er gjennomført årlig med unntak av 2021 (som gjelder rapportering for 2020). Kommunen opplyser at dette skyldes redusert aktivitet i HMS-gruppene som følge av koronapandemien.

Dette har vi også mottatt dokumentasjon på, blant annet gjennom en Powerpoint-presentasjon holdt av hovedverneombud og HMS-rådgiver på en temadag med rektorene. I tillegg er det laget en mal for risikovurdering av vold og trusler, med en beskrivelse av hvordan den kan utformes. Vi får opplyst at HMS-rådgiver årlig sender ut en sjekkliste for å dokumentere at skolene følger opp som forventet. Skolesjef er i dialog med HMS-rådgiver og verneombud.

I spørreundersøkelsen fikk skoleledelsen spørsmål om de hadde kartlagt situasjoner og gjennomført risikovurderinger knyttet til vold og trusler.

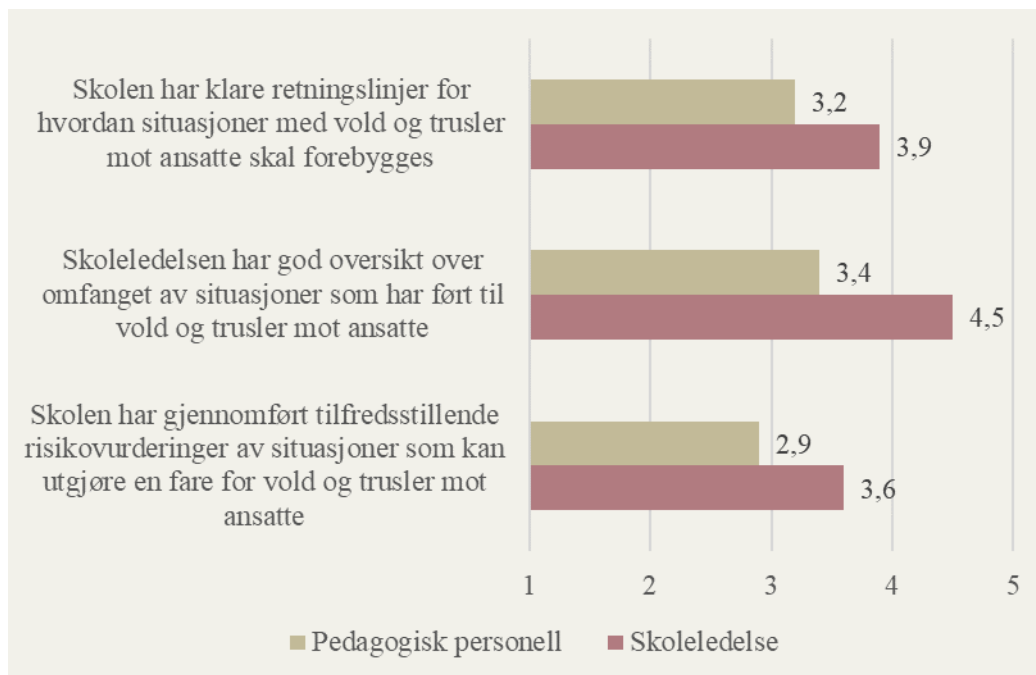
Figur 9: Hvorvidt skoleledelsen har gjennomført risikovurderinger. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=29)



Blant respondentene fra skoleledelsen gis det ikke noe entydig svar på hvorvidt situasjoner der ansatte kan bli utsatt for vold eller trusler er kartlagt eller om det er gjennomført risikovurderinger. Gjennomsnittet på begge spørsmålene tenderer mot at flertallet har utført dette, men at det varierer. Dette gjenspeiles i at 62 prosent er litt eller helt enige i den øverste påstanden, mens ca. 59 prosent er litt eller helt enige i den nederste påstanden. Kommunen har for øvrig ikke fastsatt noe fast intervall for når risikovurderingene skal utarbeides eller revideres.

Hele utvalget (det vil si samtlige 359 som besvarte spørreundersøkelsen) fikk så disse spørsmålene:

Figur 10: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=359)



Her ser vi forskjeller mellom pedagogisk personell og skoleledelse. Svarene avdekker at:

- Skoleledelsen har i større grad enn pedagogisk personell en oppfatning om at skolen har klare retningslinjer for hvordan vold og trusler skal forebygges.
- Skoleledelsen vurderer sin egen oversikt over omfanget som bedre enn hva pedagogisk personell gjør.
- Usikkerheten om risikovurderinger er gjennomført, er størst blant pedagogisk personell.

Samtidig ser vi at ca. en fjerdedel av pedagogisk personell har krysset av på «vet ikke» på disse påstandene. Tilsvarende tall for skoleledelse er mellom 3,4 og 10 prosent.

Rektor ved Haraldsvang forteller at de ikke har utarbeidet noen egen risikovurdering for skolen som omhandler vold og trusler mot ansatte. Fra Hauge skole får vi opplyst at det har vært økt fokus på arbeidet med risiko, og at de etter hvert har fått noe mer systematikk i arbeidet. Her er det imidlertid kun tale om individuelle risikovurderinger knyttet til enkeltelever.

Heller ikke Lillesund skole har utarbeidet risikovurdering for vold og trusler. I likhet med Hauge skole kan Lillesunds prosedyre for utagerende elever sies å være en form for individuell risikovurdering. Prosedyren skisserer nærmere hvordan de voksne rundt eleven skal forholde seg ved alvorlig problematferd, så som fysiske angrep mot medelever eller lærere. Et av punktene er gjennomføring av en samtale, for å få klargjort hva som skal til av forebyggende tiltak for at en slik hendelse ikke skal skje igjen. I intervju får vi opplyst at prosedyren blir hyppigst benyttet av skolens avdeling for tilpasset opplæring, TIO, men at den ikke er tilstrekkelig implementert i Lillesund skole som helhet.

Våren 2021 startet avdeling Personal, organisasjon og service en grovkartlegging av risikofaktorer i arbeidsmiljøet i samarbeid med bedriftshelsetjenesten. Her er det HMS-gruppene ved den enkelte skole som har fått i oppgave å gjennomføre selve kartleggingen, og så langt er dette utført på samtlige skoler. På bakgrunn av grovkartleggingen skal den enkelte skole velge ut to arbeidsmiljøfaktorer som er prioritert og som skal kartlegges og risikovurderes videre.

Risikovurdering av vold og trusler er også et av (de foreløpige)²⁶ påleggene Haugesund kommune har fått i forbindelse med Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole. I forbindelse med tilsynet kunne ikke skolen legge fram kartlegging, risikovurdering med tilhørende handlingsplan knyttet til vold og trusler. Det vises til at grovkartleggingen ikke er tilstrekkelig kartlegging og risikovurdering i henhold til forskriften. Vi har imidlertid mottatt svarbrevet skolen skal sende Arbeidstilsynet som en tilbakemelding til tilsynsrapporten²⁷. Her framgår det at bedriftshelsetjenesten, sammen med skolens HMS-gruppe, gjennomførte kartlegging og risikovurdering knyttet til vold og trusler 11.februar 2022.

3.5 FOREBYGGENDE TILTAK

3.5.1 TILTAK PÅ OVERORDNET NIVÅ

Fra skolesjef får vi opplyst at det nylig (sen høst/tidlig vinter 2021) er startet et samarbeid med bedriftshelsetjenesten for å styrke det forebyggende arbeidet knyttet til vold og trusler i skolen, etter en modell fra Karmøy kommune²⁸. Hensikten er å få en systematikk og struktur med henhold til kravene i arbeidsmiljøloven. Dette vil blant annet knytte seg til systematikk rundt opplæring, kartlegging, risikovurderinger og utarbeidelse av tiltaksplaner. Vi får opplyst at arbeidet startet som en pilot på Solvang skole i januar 2022, og vil implementeres på alle skolene fra høsten av.

Som nevnt har alle skolene HMS-grupper som fungerer som underutvalg for Arbeidsmiljøutvalget, og skal påse at arbeidsmiljøspørsmål på arbeidsplassen blir ivaretatt. Slik sett er HMS-gruppene i seg selv et forebyggende tiltak, hvor oppgaver og mandat fremgår av kommunens egen veileder til disse gruppene. Skolenes HMS-gruppe har minimum seks møter i halvåret, og skal ha behandling av avvik som et fast punkt på agendaen. I veilederen heter det at den enkelte HMS-gruppe skal:

- Ta ut rapport fra RiskManager til hvert møte, og gjennomgå de innmeldte sakene.

²⁶ Per 15.02.2022

²⁷ Mottatt 16.02.2022

²⁸ «Trygg i Karmøyskolen»

- I gjennomgangen skal det rettes spesielt fokus på gjentatte og/eller alvorlige hendelser.
- HMS-gruppa skal videreformidle behandling/ forbedringer (som kommer som et resultat av innmeldte saker) til de ansatte i personalmøter e.l.

Som nevnt i forrige kapittel, har Haraldsvang ingen registrerte avvik i oversikten vi har fått tilsendt. Fra HMS-gruppen får vi opplyst at forrige registrerte avvik knyttet til vold og trusler var i mai 2019, og gjennomgang av avvik har derfor i liten grad vært et fast punkt på møtene i HMS-gruppen. Det påpekes at avvik blir tatt opp dersom det er registrert avvik.

HMS-gruppen på Hauge skole har månedlige møter. Her gjennomgås status og totaloversikten over avviksmeldingene, og iverksatte tiltak blir lagt fram og diskutert. Også HMS-gruppen på Lillesund skole har månedlige møter, og vi får opplyst at vold og trusler har vært et fokus på disse møtene over flere år. Det oppgis at alvorlige volds- og trusselhendelser blir tatt opp, og at avvik som ikke lukkes blir fulgt opp. Det påpekes likevel at HMS-gruppen kan bli bedre på å hente ut statistikk og oversikter over innmeldte avvik. Det vises også til at HMS-gruppen ikke får informasjon om hvilke tiltak som settes inn, og at dette noe en bør få en rutine på. I intervju fremhever både rektorer og inspektører ved de tre skolene at de er tett på i sakene. Rektorene ved Hauge og Haraldsvang nevner den overordnede rutinen «Vold og trusler mot ansatte i Haugesund kommune» som et sentralt verktøy. Gjennom avvikssystemet blir igangsatte tiltak skriftliggjort, og det vil være mulig å følge saken gjennom ulike stadier. Hauge skole fremhever at dette er viktig for å følge opp sakene, slik at involverte og andre ser at det nytter å melde avvik, og at det skjer endringer.

I intervju forteller hovedverneombud at hun savner mer systematikk i skolenes gjennomgang av innmeldte avvik. Hovedverneombud har selv gått gjennom avviksrapporter for skolene, og har i gjennomgangene bemerket noen avvik som har vært gjentakende. Opplevelsen er at det ofte kan gjøres enkle grep for å forhindre akkurat disse avvikene. Vi får blant annet oppgitt et eksempel hvor en ansatt ved tre tilfeller har blitt slått i ryggen, og det vises til at en enkel løsning på dette kan være å endre den ansattes plassering i forhold til elevene. Hovedverneombud etterlyser en større bevisstgjøring og mer systematikk rundt hvordan en kan bruke avvikssystemet på den måten det er tiltenkt. Dette innebærer blant annet at det skrives ut avviksrapporter, og at disse gjennomgås med fokus på hvor hendelsene skjer, hvor ofte, og hvilke som tiltak kan iverksettes for å forebygge og redusere sannsynligheten for at det skjer igjen. Det påpekes at tiltak som ikke virker må avsluttes og byttes ut med nye.

3.5.2 HARALDSVANG SKOLE

Rektor og inspektører ved Haraldsvang fremhever at skolens deltakelse i Olweus-programmet, innebærer tiltak som skal forhindre volds- og trusselhendelser. Olweus er et skoleomfattende program mot mobbing og antisosial atferd, og alle skolene i Haugesund kommune er Olweus-sertifiserte og følger et fast årshjul i programmet. Programmet er i praksis en standard for hvordan skolen skal drive sitt arbeid for et godt skolemiljø, og stiller krav om;

- To elev-samlinger i måneden hvor sosial kompetanse og antimobbe-arbeid står sentralt.
- To årlige møter hvor personalet drøfter hvordan vaktordningen i friminuttene kan forhindre uønsket atferd.
- Fem ganger i året samles klasseteamene for drøfting av saker som omhandler uønsket atferd.

Både resultatene fra Elevundersøkelsen og spørreundersøkelsen som gjennomføres i tråd med Olweus-programmet, viser en lav andel elever som har opplevd mobbing ved Haraldsvang. Disse resultatene har vedvart over tid, og skolen kjennetegnes av få saker knyttet til volds- og trusselhendelser. Rektor mener dette kan relateres til et godt skolemiljø generelt, med elever som opplever å være trygge. Trygge elever bidrar til å dempe konfliktnivået. Inspektørene fremhever at skolen er kjennetegnet av et stabilt personale som kjenner hverandre godt. Dette bidrar også et trygt miljø.

Tilbake i 2012-14 deltok alle skolene i Haugesund kommune i et prosjekt om «Relasjonell klasseledelse», ledet av Thomas Nordahl²⁹. Fra rektor på Haraldsvang vises det til at rådene og tipsene som ble gitt har gjennom årene vist seg å være svært nyttige verktøy, hvor fokuset er rettet mot relasjonsbygging. Målet er å skape gode relasjoner overfor elevene slik at de ikke ønsker å ødelegge noe. I forbindelse med arbeidet har skolen utviklet standarder som skal ligge til grunn for hvordan lærerne møter elevene. Rektor peker på dette som kanskje det viktigste forebyggende tiltaket skolen har³⁰. HMS-gruppa ved Haraldsvang trekker også fram prosjektet Relasjonell klasseledelse som et vellykket prosjekt, og som minner både elever, lærere og ledelse om hvilke verdier man skal jobbe etter.

De intervjuede fra skolens HMS-gruppe fremhever imidlertid at avvikskulturen ved Haraldsvang kan bli bedre. Det kan tenkes at en god del avvik ikke blir meldt, fordi melding av avvik kan oppleves som et nederlag, og kan være tidkrevende. At avvikssystemet kun er tilgjengelig via intranettet kan gjøre terskelen for å melde høyere. En viktig oppgave i kommunen er å bygge tillit til at små og store avviksmeldinger over tid gir resultater, fremhever representantene fra HMS-gruppa.

3.5.3 HAUGE SKOLE

Rektor ved Hauge skole viser til at skolen har nulltoleranse for vold og trusler, og at personalet får opplæring i håndtering slike hendelser. Både rektor og inspektører fremhever at skolen over

²⁹ Den enkelte skole ble i den forbindelse fulgt opp av egen veileder fra PP-tjenesten.

³⁰ I 2020 og -21 arrangerte Haraldsvang for øvrig også to planleggingsdager/ to dagers kurs som omhandlet håndtering av elever med samspillsvansker. Formålet var opplæring for å sikre at ansatte har nødvendige ferdigheter til å forebygge og håndtere slike hendelser. Her deltok fagarbeidere, sosiallærere og alle ansatte i avdeling Fagerheim

tid har jobbet med å skape en god avviskultur. Ingen ansatte skal se det som et nederlag å melde avvik, og ingen ansatte skal stå alene i sakene. Ved Hauge skole trekker rektor og HMS-gruppa særlig fram betydningen av å bruke støttetjenestene og spisskompetansen de besitter. Viktige instanser i denne sammenheng er PP-tjenesten, skolehelsetjenesten, BUP og politiet. Gjennom utstrakt bruk av samtaler/debrifing og involvering av disse, er målet å ivareta både elev og lærer, og samtidig redusere risikoen for gjentakelser. Et aktuelt tiltak kan for eksempel være omorganisering.

Inspektørene forteller at de har hatt en gjennomgang av situasjoner og områder som potensielt kan oppleves som risikofylte relatert til enkeltelever. Her har skolen forsøkt å lage oversikter over hva som eventuelt kan være en risikosituasjon, for så å avdekke hva som gjør at slike hendelser skjer. Målet er å kartlegge «triggerne» som utløser slike hendelser.

HMS-gruppa ved Hauge skole trekker fram samarbeidet med Hagland skole (alternativ opplæringsarena) som særlig verdifullt. Skolen har mottatt råd og veiledning om håndtering av utagerende elever og forebyggende tiltak.

3.5.4 LILLESUND SKOLE

Fra rektor og inspektører ved Lillesund fremheves betydningen av å ta alle hendelser på alvor. Dersom en hendelse ikke gripes fatt i, er sannsynligheten stor for at denne vil gjenta seg. Også ved Lillesund har skolen de senere årene jobbet med å skape en god avviskultur. Blant annet har temaet vært på agendaen i personalmøter. Det å melde inn et avvik skal ligge i ryggmargen, og ved skolens avdeling TIO, har arbeidet så langt resultert i flere meldte avvik enn før. Skolen har også en prosedyre for håndtering av enkeltelever med alvorlig problematferd, og for oppfølging i etterkant. Dette skal i utgangspunktet være et risikoreduserende tiltak, men er som nevnt i liten grad implementert.

HMS-gruppa ved Lillesund skole tar til orde for å begynne skolens forebyggende arbeid allerede mens barna går i barnehagen. I tillegg til overføringsmøter, har skolen nylig startet med observasjon i nærliggende barnehage. Med kunnskap om hvilke elever som kommer og hvilke utfordringer disse har, ønsker skolen å starte tilretteleggingsarbeidet på et tidlig stadium. Dette åpner for en mer helhetlig planlegging, om forhold som for eksempel bemanning/personaltetthet.

3.6 FOREBYGGENDE RUTINER OG PROSEDYRER

3.6.1 OVERORDNEDE RUTINER OG PROSEDYRER

Som nevnt har Haugesund kommune utarbeidet en overordnet rutine for håndtering av vold og trusler mot ansatte³¹. Formålet er å gi arbeidsgiver og arbeidstaker kunnskap om hvordan man kan håndtere slike hendelser. Rutinen tar trinnvis for seg hva som skal gjøres av oppfølgings- og etterarbeid.

Som et vedlegg til rutinen er det utarbeidet en veileder som tar for seg det forebyggende arbeidet³². I veilederen gis det en innføring i hvordan enhetene kan jobbe for å kartlegge farer, vurdere risiko, utarbeide planer og iverksette tiltak. Veilederen gir også praktiske råd for hvordan ansatte kan håndtere en hendelse, og hvordan ansatte bør følges opp i etterkant. I veilederen finner vi en liste over ulike aktørers roller og ansvar i kommunens systematiske HMS-arbeid knyttet til vold og trusler mot ansatte.

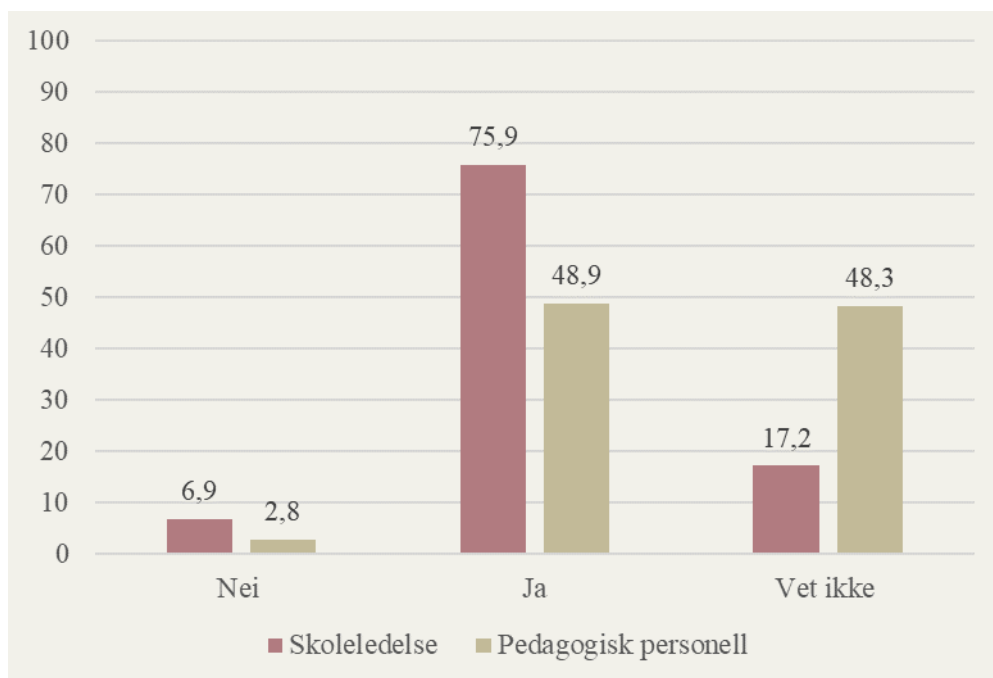
Hovedverneombud forteller at hun jevnlig minner skolenes verneombud om kommunens rutiner og veileder, og det enkelte verneombud blir bedt om å gå igjennom disse i HMS-gruppa. Ansvaret for å gjøre disse kjent utover dette, tilfaller leder/ rektor. Fra skolesjef får vi opplyst at det er en tydelig forventning overfor rektorene å gjøre rutinen og veilederen kjent for alle ansatte.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til om hvorvidt det finnes skriftlige prosedyrer for forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte. Resultatene framgår av figuren under.

³¹ «Vold og trusler – Rutine». 03.10.2013.

³² «Vold og trusler på arbeidsplassen. Forebygging, håndtering og oppfølging. Veileder for ledere og ansatte». 03.10.2013

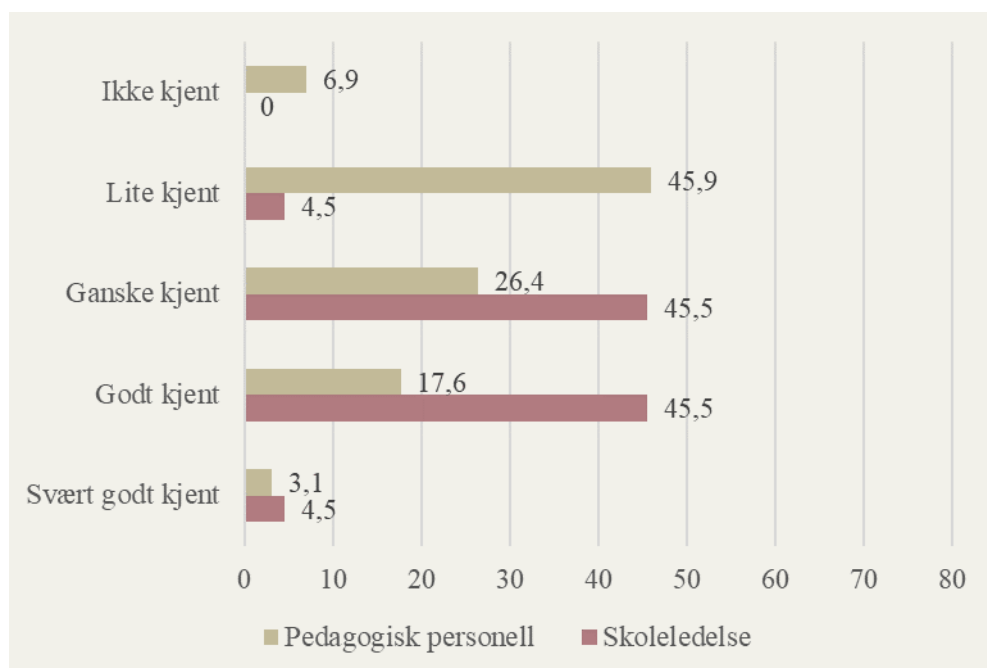
Figur 11: Har skolen/kommunen en skriftlig prosedyre for forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte? Oppgitt i prosent. N=356



Resultantene avdekker relativt store forskjeller mellom skoleledelse og pedagogisk personell når det gjelder kjennskap til at kommunen/ skolen har en skriftlig prosedyre for forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte. Av figuren ser vi at kunnskapen om dette er betydelig lavere blant pedagogisk personell enn blant skoleledelsen.

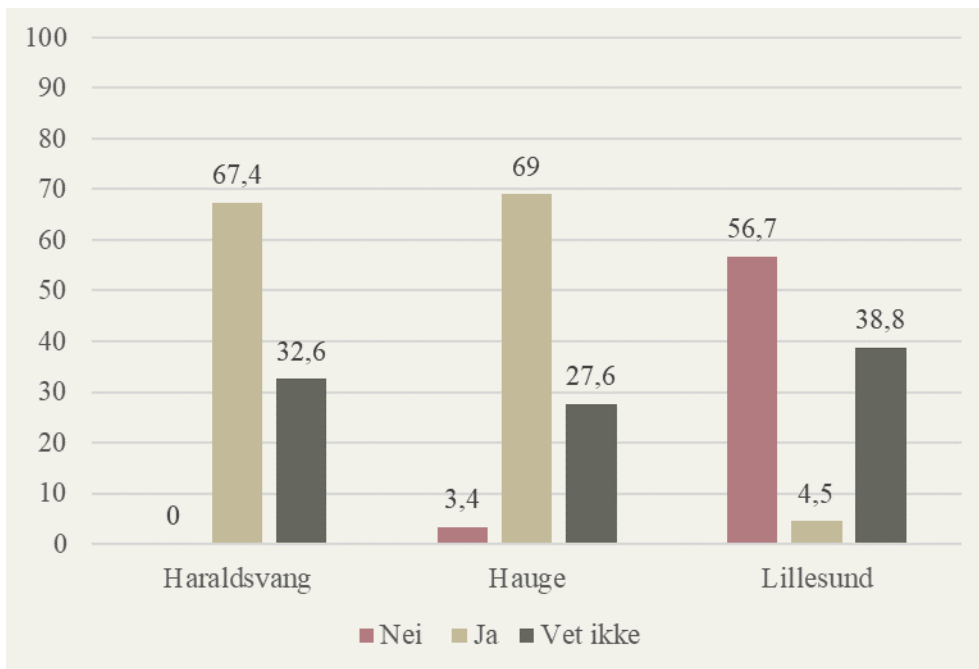
De som svarte «ja» på spørsmålet ovenfor, fikk igjen spørsmål om hvor godt kjent de er med prosedyren:

Figur 12: Hvor godt kjent er du med prosedyren? Oppgitt i prosent. N=182



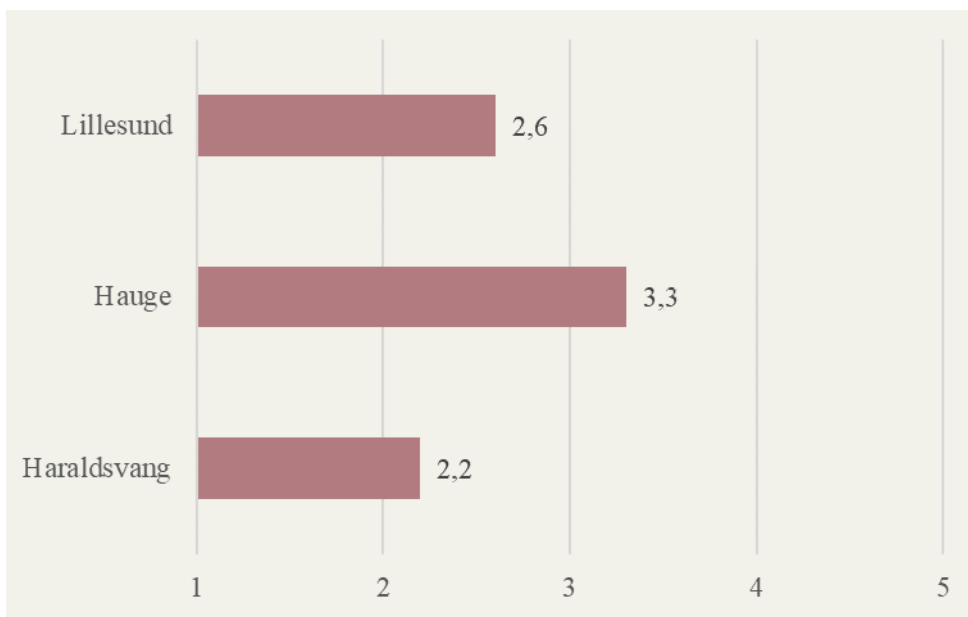
Av pedagogisk personell som var kjent med at det fantes prosedyrer, ser vi at over halvparten igjen svarer at de er lite eller ikke kjent med prosedyren. Resultatene viser at kjennskapen til prosedyren er høyere blant skoleledelsen enn blant pedagogisk personell. Undersøkelsen gjør det også mulig å se på om det er skolevise forskjeller på disse to spørsmålene:

Figur 13: Har skolen/kommunen en skriftlig prosedyre for forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte? Oppgitt i prosent. N=139.



På spørsmålet om skolen/ kommunen har en skriftlig prosedyre for forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte, avdekker undersøkelsen forskjeller mellom skolene. Mens en overveiende andel på Haraldsvang og Hauge svarer bekreftende på spørsmålet, er oppfatningen på Lillesund motsatt. Blant skolene er det de ansatte ved Hauge skole som oppgir å ha best kjennskap til prosedyren. Figuren under viser hvorvidt prosedyren er kjent blant de som oppgir at skolen/kommunen har en prosedyre:

Figur 14: Hvor godt kjent er du med prosedyren? Oppgitt i gjennomsnitt. N=87.



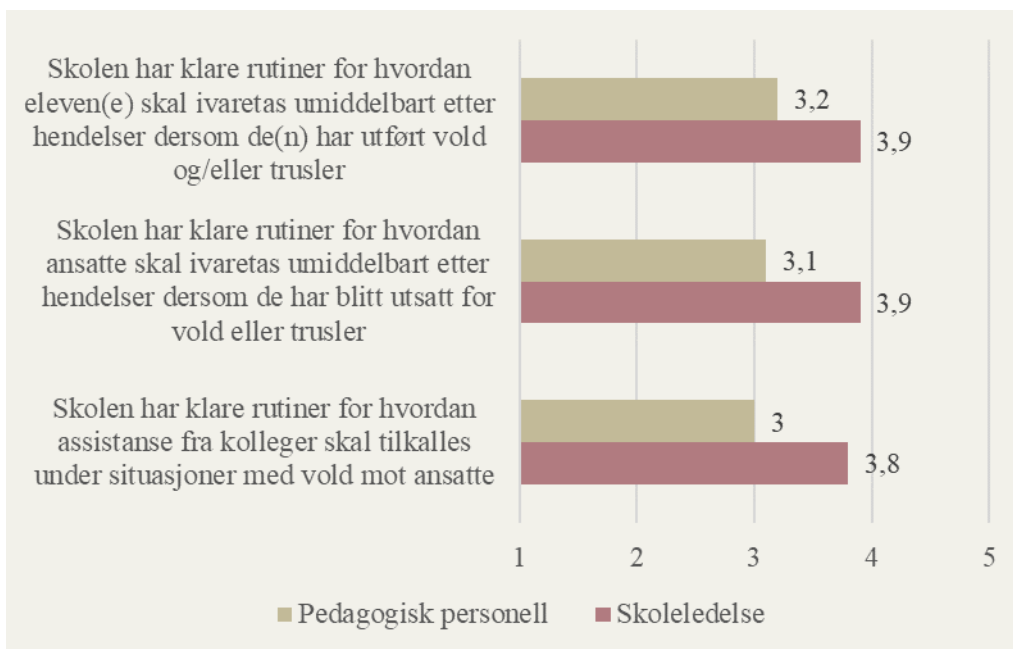
Svarene tyder på at respondentene ikke er særlig kjent med prosedyren på noen av skolene. Prosedyren er lite kjent blant personalet på Haraldsvang, og ganske kjent blant personalet på Hauge.

Fra skoleledelsen på Hauge får vi opplyst at de overordnede rutinene blir gjennomgått på personalmøte ved starten av skoleåret, samt med repetisjoner i løpet av året. De drøftes også i HMS-gruppen, og blir sendt på e-post til alle ansatte. Fra HMS-gruppen på Lillesund skole får vi opplyst at rutinene ligger tilgjengelig i RiskManager, men at det er tungvint å finne frem. Det vises også til at miljøarbeidere og assistenter ikke har tilgang til PC, i tillegg til at RiskManager ikke har mobiltilgang. I intervju med HMS-gruppen på Haraldsvang vises det til at skolen har vært for lite flinke til å gjøre rutinene kjent blant personalet, og at dette er noe en bør ha en gjennomgang på.

3.6.2 SKOLESPESIFIKKE RUTINER OG PROSEDYRER

I spørreundersøkelsen ba vi de skoleansatte ta stilling til flere påstander omhandlende skolens rutiner for håndtering av volds- og trusselsituasjoner. Resultatene framgår av tabellen under.

Figur 15: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=359)



Av figuren framgår det at pedagogisk personell er mindre enige enn skoleledelsen i at skolen har klare rutiner for hvordan elever og ansatte skal ivaretas umiddelbart etter hendelser, eller hvordan assistanse skal tilkalles i pågående situasjoner. Det skal påpekes at mellom 22 og 25 prosent av det pedagogiske personellet dessuten har krysset av for «vet ikke» på disse påstandene. Tilsvarende for skoleledelse er mellom 3 og 7 prosent.

Fra skoleledelsen på Lillesund får vi opplyst at skolen ikke har veldig tydelige retningslinjer for hva man skal gjøre i en pågående volds- eller trusselhendelse, og at hver situasjon blir håndtert der og da, så godt som mulig. Også skoleledelsen på Hauge påpeker at hvordan hendelser håndteres er situasjonsbetinget, og at en først og fremst forsøker å stanse den pågående hendelsen. Rektor viser samtidig til en «kriseperm» som kan benyttes i volds- og trusselhendelser. Fra inspektørene på Haraldsvang får vi opplyst at skolen har mer praksis enn formelle rutiner. Rektor viser derimot til beredskapsplanen som en klar rutine for håndtering av volds- og trusselhendelser. Beredskapsplanen er imidlertid ment for hendelser av mer alvorlig karakter, der varsling av politiet er første punkt på planen. Alle opplæringsinstitusjoner er dessuten pålagt å ha lokale beredskapsplaner.

Ingen av skolene har nedfelt skriftlig hvordan hjelp skal tilkalles i volds- og trusselsituasjoner på overordnet nivå.

Både Hauge og Lillesund skole har imidlertid utarbeidet maler for håndtering av *enkeltelever* med utageringsproblematikk. Lillesund har en prosedyre³³ som skisserer hvordan de voksne rundt eleven skal forholde seg ved alvorlig problematferd. Dette inkluderer både alvorlige frustrasjonsutbrudd, i tillegg til fysiske angrep på medelever, lærere eller inventar. Skjemaet inneholder rubrikker hvor en skal beskrive elevens atferd i forkant av, under og etter utageringshendelser, elevens triggerer/utløsere, samt hva de voksne skal gjøre på de ulike nivåene. Vi får opplyst at det ofte er mange ansatte innom en klasse i løpet av en uke, og at prosedyren skal sørge for at ansatte handler tilnærmet likt. I intervju får vi opplyst at prosedyren blir hyppigst benyttet av skolens avdeling for tilpasset opplæring, TIO, men at den ikke er tilstrekkelig implementert i Lillesund skole som helhet. Skoleledelsen forteller at de ikke har vært gode nok til å følge opp og etterspørre denne prosedyren. Samtidig har det også vært utfordringer rundt hvor en skal lagre og arkivere disse planene, og det vises til at blant annet vikarer ikke har tilgang.

Skjemaet til Hauge tar form som en beredskapsplan tilpasset de aktuelle elevene, med ulike nivåer. Vi har fått tilsendt to eksempler på slike beredskapsplaner. Her fremkommer det blant annet hva ansatte skal gjøre i ulike situasjoner, og de videre skrittene hvis situasjonen ikke løser seg på det første nivået. Beredskapsplanen spesifiserer også hvem som skal kontaktes hvis situasjonen eskalerer, og telefonnummeret til disse. Vi får opplyst at dette skaper trygghet blant personalet.

3.7 KOMPETANSE

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å vurdere om de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan de skal håndtere truende situasjoner eller voldshendelser, og hvordan slike hendelser kan forebygges:

³³ «Prosedyre for håndtering av alvorlig problematferd». Denne ble utarbeidet som et resultat av et kurs skolen deltok på i regi av PPT, som omhandlet håndtering av utfordrende atferd.

Figur 16: Skoleansattes vurdering av tilstrekkelig kunnskap. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=359)



På disse spørsmålene er det relativt små forskjeller. Med et gjennomsnitt på 3, er pedagogisk personell verken enige eller uenige i at de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan vold og trusler skal forebygges og håndteres. Skoleledelsen er verken enig eller uenig i at de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan slike hendelser skal *forebygges*, men er mer enige enn pedagogisk personell om at de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan slike situasjoner skal *håndteres*.

Kommunen har arrangert flere ulike kurs for de ansatte i skolen. Blant annet ble det gjennomført et kurs i mestring av aggresjon (MESA) høsten 2019. Dette kurset ble opprinnelig gitt til ansatte innen helse, men kommunen valgte å gi dette til ansatte i skolen også. Siden 2008 har Haugesund kommune vært en del av TIBIR-programmet, som inneholder seks ulike moduler for forebygging av utagering og problematferd. Arbeidet innebærer kartlegging av barn i skolen, samt veiledning og oppfølging av personal og foreldre. Dette forskningsbaserte programmet legger vekt på å være i forkant av negative hendelser i skolen, for å hindre denne typen avvik.

Skolesjef viser også til at det er gjennomført ulike kurs for sosiallærere for at de kan fungere som spydspisser på dette feltet. I tillegg har miljøarbeidere fått en del kurs, ettersom det er denne yrkesgruppen som ofte er tettest på disse elevene. Eksempelvis har det vært arrangert kursopplegg for miljøarbeiderpersonalet i regi av Bergen kompetansesenter for læringsmiljø, med fokus på utfordrende atferd. Kurset har også blitt fulgt opp gjennom to planleggingsdager for miljøarbeiderne. I tillegg har det vært gjennomført nettverkssamlinger for 1.klasselærere i 2019 og 2020 med fokus på utfordrende atferd og følelsesregulering hos barn i småskolealder. Vi får opplyst at dette er planlagt videreført, men lot seg ikke gjennomføre i 2021 på grunn av Covid-19.

Fra Hauge skole får vi opplyst at personalet har fått en gjennomgang av hva de skal gjøre når hendelser oppstår, og påpeker at kompetansen på dette området er bedre nå enn tidligere. Skolen trekker også til seg spisskompetanse i form av veiledning fra PPT, PPTs veiledningsteam, barnevernet og BUP i enkeltsaker. Dersom kompetansen som innhentes overføres til alle ansatte, vil dette også være en form for kompetanseutvikling. Også skoleledelsen ved Lillesund viser til veiledning og kurs i regi av PPT, samtidig som en bruker interne ressurser som for eksempel miljøarbeidere til kompetanseutvikling og drøftinger i ulike møter og grupper på skolen. Vi får også opplyst at en av de ansatte på avdeling TIO er i gang med videreutdanning i Positiv atferdsstøtte (PAS)³⁴, og at dette gir spesifikke metoder for å jobbe mer proaktivt med både forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser.

En viktig del av kompetanseutviklingen kan være øvelser. I Arbeidstilsynets rapport fra mars 2019³⁵ vises det til at opplæringen som gis er teoretisk uten at det gjennomføres praktiske øvelser, som for eksempel å øve på konkrete voldssituasjoner. I rapporten framgår det at *«det ble påvist brudd ved 3 av 10 skoler (29 %) hvor arbeidsgiver ikke hadde sørget for at arbeidstakerne hadde fått nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner, samt bruk av sikkerhetsutstyr»*.

Dette var også et av bruddene som ble funnet i Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole, og i den foreløpige tilsynsrapporten har kommunen fått pålegg om dette. Det vises til kommunens prosjekt med bedriftshelsetjenesten, og at bedriftshelsetjenesten er i gang med opplæring av ansatte i forebygging og håndtering av vold og trusler. Samtidig påpekes det at *«Prosessen er ikke fullført med tilstrekkelig opplæring og øvelse»*.

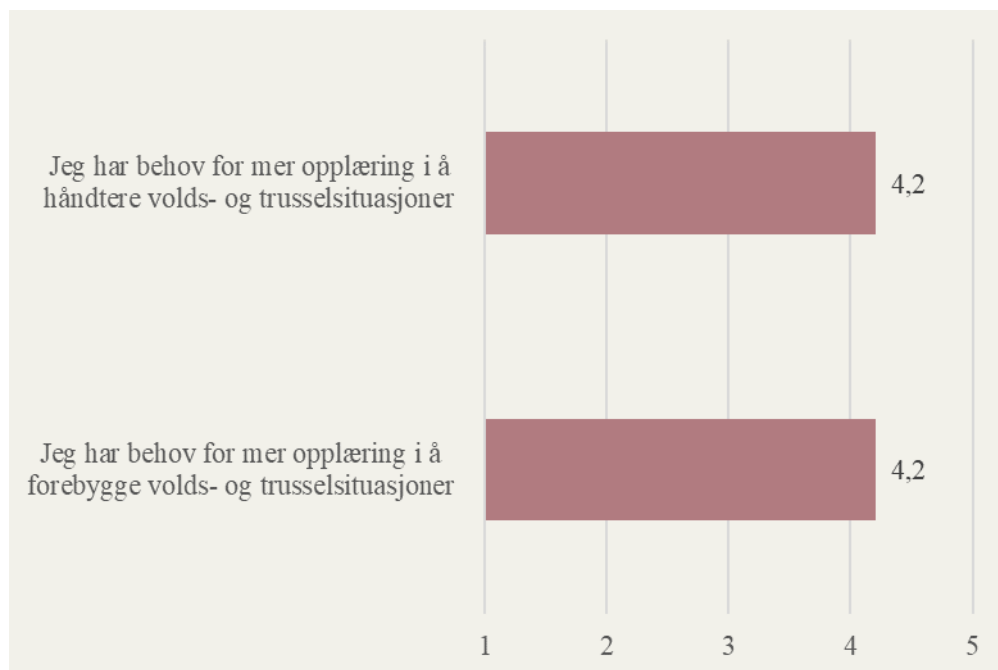
Blant de vi har intervjuet ute på skolene er det ingen som oppgir at de har gjennomført øvelser. Hovedverneombud forteller at det ble prøvd praktiske øvelser i forbindelse med MESA-kurset i 2019, men at dette er noe som oppleves utfordrende for skoleansatte på grunn av usikkerhet knyttet til hva som er «lov» å gjøre opp mot opplæringsloven kapittel 9A. Vi er kjent med at en innenfor helse har gått videre med MESA-kurset i form av å utdanne instruktører som skal ha jevnlig praktiske øvelser med ansatte opp mot vold og trusler fra brukere. Vi får opplyst at dette var noe Oppvekst valgte å ikke gå videre med. Samtidig påpekes det at det er ulike regelverk for ulike brukergrupper. Hovedverneombud fremhever at eventuelle øvelser bør omhandle hvordan den ansatte skal tilnærme seg eleven uten at situasjonen eskalerer, og trygge den ansatte på hva de kan og ikke kan gjøre opp mot kapittel 9A.

³⁴ Positiv atferdsstøtte er en helhetlig tilnærming som vektlegger miljøets betydning heller enn de interne drivere for atferd. PAS blir gjerne identifisert som den foretrukne tilnærming i arbeidet med mennesker med utviklingshemming, spesielt rundt de som har en atferd som utfordrer. (Kilde: <https://naku.no/kunnskapsbanken/positiv-atferdsst%C3%B8tte-pas>)

³⁵ Erfaringsrapport – Pilot. Vold og trussel om vold fra tredjepart i grunnskoler. Arbeidstilsynet 2019, side 9.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til påstander om hvorvidt de har behov for mer opplæring i forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser. Resultatene framgår av figuren under.

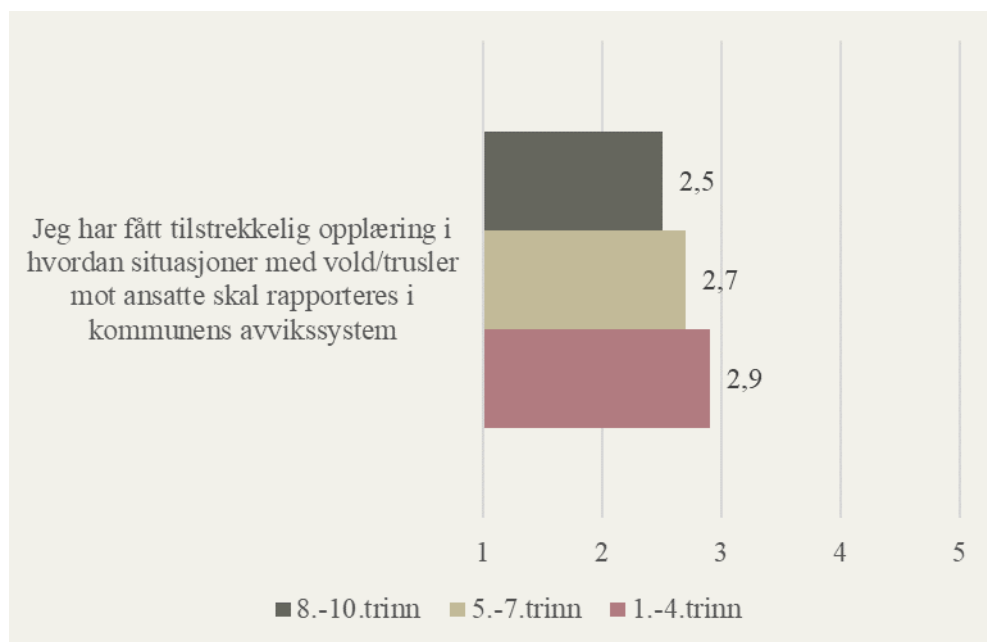
Figur 17: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=348)



Av svarene ser vi at respondentene i stor grad er enige i at de har behov for mer opplæring i både forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser. Ser vi på prosentfordelingen, framgår det at dette gjelder for over 80 prosent av respondentene.

Et annet område det er viktig å ha kompetanse på relatert til forebygging av vold og trusler, er rapportering av avvik. Som vi skal se i neste kapittel, er manglende kjennskap til avvikssystemet oppgitt som én av årsakene til at en ikke melder avvik. I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte ta stilling til en påstand som omhandler opplæring i avviksrapportering:

Figur 18: Hvorvidt ansatte opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i hvordan volds- og trusselsituasjoner skal rapporteres i avvikssystemet. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=319)



Av figuren framgår det at respondentene på alle trinnene er mer uenige enn enige i at de har fått tilstrekkelig opplæring i hvordan situasjoner med vold og trusler skal rapporteres i avvikssystemet. Av de ulike trinnene er ungdomstrinnet mest uenige i dette. Ser vi på pedagogisk personal under ett, mener 32,6 prosent at de har fått tilstrekkelig opplæring.

Fra HMS-rådgiver får vi opplyst at kommunen har et eget kurs for nyansatte i regi av KS-læring, som blant annet tar for seg melding av avvik. Ved nyansettelser benyttes et skjema som skal hjelpe vedkommende til å bli kjent med avvikssystemet. De utvalgte skolene oppgir at avviksregistrering også er et tema som jevnlig tas opp på personalmøter og/eller planleggingsdager. Å vurdere behovet for og organisere opplæring i bruk av avvikssystemet er noe HMS-gruppen ved de enkelte skolene har ansvaret for. Hovedverneombud har jevnlig dialog med verneombudene på de enkelte skolene, som igjen skal følge opp at opplæring blir gitt.

Etter invitasjon bidrar gjerne HMS-rådgiver og hovedverneombud på rektormøter og samlinger for å drive opplæring i avvikssystemet. Det arrangeres også HMS-kurs for ledere og verneombud, hvor HMS-rådgiver og hovedverneombud deltar. Her gjennomgås blant annet fremgangsmåten ved behandling av avvik. I intervju påpeker hovedverneombudet at skolene i større grad må kjenne sitt ansvar for at opplæring blir gitt. HMS-rådgiver og hovedverneombudet bidrar gjerne, men det er skoleledelsens ansvar å følge opp i etterkant og holde dette «varmt». Samtidig påpekes det at ansatte på alle nivå har et eget ansvar for at avvik blir meldt, og eventuelt ber om hjelp/opplæring til rapportering hvis det er nødvendig.

Fra HMS-rådgiver får vi opplyst at kommunen nylig har undertegnet en avtale om levering av et nytt avvikssystem, med planlagt implementering 2. halvår 2022. Anskaffelsen skyldes økt behov for et sky-basert avvikssystem, noe som åpner for å melde avvik på mobile plattformer, som

mobil eller Ipad. For ansatte som ikke har sitt daglige arbeid foran en PC er dette en viktig endring. Dette er for eksempel miljøarbeidere eller assistenter på skolen. Anbudsprosessen gjennomføres for øvrig i lag med fem andre kommuner på Haugalandet.

3.8 VURDERING

Gjennomgangen viser at det i Haugesundskolen ikke er en felles forståelse for hva som inngår i begrepene vold og trusler. Manglende felles forståelse gjenspeiles også i usikkerhet knyttet til hvilke situasjoner som skal registreres som avvik, og de utvalgte skolene viser til individuelle variasjoner i hva som oppfattes som avvik.

Hovedinntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene er at de ansatte har begrenset kjennskap til at det finnes en felles definisjon i kommunens veileder. Flere tar til orde for at dette er et tema som bør tas opp til diskusjon i plenum på den enkelte skole, slik at den enkelte enhet får et eierforhold og en bevissthet rundt begrepene. I en slik prosess bør veilederens definisjon brukes som utgangspunkt for diskusjonen. Det viktigste er at definisjonen rommer de volds- og trusselhendelsene som skoleansatte opplever i deres arbeidshverdag. Dersom definisjonen i veilederen ikke oppleves som treffende, bør det vurderes hvorvidt definisjonen skal korrigeres på bakgrunn av tilbakemeldinger fra skolene.

Kommunen har overordnede rutiner for å forebygge vold og trusler, og rektorene er forventet å gjøre rutinene kjent for alle ansatte på skolen. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at rutinene i liten grad er kjent blant de skoleansatte.

Arbeidsmiljølovens forskrift om utførelse av arbeid (kapittel 23A) stiller blant annet krav om utarbeidelse av (virksomhets-/enhetsspesifikke) risikovurderinger knyttet til vold og trusler. Gjennomgangen viser at bestemmelsene i kapittel 23A har blitt kommunisert ut til skolene både i form av krav, forventning, oppfordring og anbefaling, og både av skolesjef, hovedverneombud og HMS-rådgiver. Skolene har også tilgang til maler for risikovurderingen, med beskrivelse av hvordan den kan gjennomføres. Spørreundersøkelsen viser at i underkant av 60 prosent av skoleledelsen rapporterer at risikovurderinger er gjennomført. Det er vanskelig å si om dette er et uttrykk for at 60 prosent av skolene har gjennomført risikovurderinger slik de er pålagt. Innsamlet materiale fra våre tre utvalgte skoler, i tillegg til funnene i Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole, tyder ikke på det. Ingen av de tre utvalgte skolene har gjennomført slike risikovurderinger, mens Solvang skole har gjort det i etterkant av tilsynet. Etter intervjuene sitter vi også igjen med et inntrykk av at skolene mangler kunnskap om regelverket. Det ser heller ikke ut til at disse risikovurderingene blir etterspurt/fulgt opp av skoleeier eller Arbeidsmiljøutvalget.

Etter vår vurdering er skolenes manglende kjennskap til rutinene og manglende gjennomføring av risikovurderinger påfallende i lys av at dette har blitt formidlet som både krav, forventning og anbefaling. Kommunen bør iverksette tiltak som sikrer implementering av rutiner og prosedyrer fra overordnet nivå nedover i organisasjonen, inkludert et system for å følge opp skolene i dette arbeidet.

Gjennomgangen viser at kommunen har flere tiltak som skal forebygge volds- og trusselhendelser. Dette inkluderer blant annet pilotprosjektet med bedriftshelsetjenesten, skolenes HMS-grupper, overordnede rutiner og kompetansehevingstiltak. Spørreundersøkelsen viser likevel at over 80 prosent av respondentene har behov for mer opplæring i hvordan volds- og trusselhendelser skal forebygges og håndteres. Ingen av de utvalgte skolene har gjennomført øvelser, og det vises til at øvelser kan oppleves utfordrende på grunn av usikkerhet knyttet til hva som er «lov» å gjøre opp mot opplæringsloven kapittel 9A. Vår oppfatning er imidlertid at det nettopp på grunn av denne usikkerheten kan være viktig å gjennomføre øvelser. Etter vår vurdering kan praktiske øvelser være et viktig supplement til den kompetansehevingen som allerede har blitt gitt, og framtidige kompetansehevingstiltak. Slike kompetansehevingstiltak kan eksempelvis gjennomføres i samarbeid med bedriftshelsetjenesten, personalavdelingen og/eller hovedverneombud.

Samtidig viser gjennomgangen at ingen av de utvalgte skolene har planer for hvordan volds- og trusselsituasjoner skal håndteres på skolen, inkludert muligheter for tilkalling av hjelp. Dette vurderes som sårbart, da det vil være ulike oppfatninger om hvordan disse situasjonene skal gripes an. En risikerer da at håndteringen blir tilfeldig og personavhengig. Etter vår vurdering kan en plan som beskriver hvordan ansatte skal håndtere kritiske situasjoner, hvem som skal tilkalles, og hvordan, være et ytterligere tiltak for å gjøre ansatte mindre usikre på hvordan volds- og trusselhendelser skal håndteres. En slik plan kan bidra til at en i større grad har tenkt gjennom scenarioer på forhånd, vet hva en kan forvente, øke kompetansen på hvordan en kan møte de barna som utagerer, og gjøre de ansatte (og dermed elevene) tryggere på hvordan de skal håndtere ulike situasjoner. Samtidig skal slike planer ta utgangspunkt i den enkelte enhets risikovurdering for vold og trusler, og uten slike risikovurderinger kan det være utfordrende å utarbeide planer som treffer den enkelte enhets behov.

Spørreundersøkelsen avdekker at flertallet av respondentene på alle trinnene er uenige i at de har fått tilstrekkelig opplæring i rapportering av avvik. Vårt inntrykk er at kommunen i utgangspunktet har et godt system for opplæring i avvikssystemet, blant annet gjennom kurs for nyansatte, tydelig ansvarsfordeling til HMS-gruppene, og hovedverneombudets oppfølging av verneombudene. De utvalgte skolene oppgir å også jevnlig ta opp avviksregistrering på personalmøter/planleggingsdager. Samtidig er det skoleledelsens ansvar å følge opp i etterkant, og å holde dette «varmt». Vi vil likevel understreke at arbeidstaker har medvirkningsplikt i enhetens systematiske HMS-arbeid, og dermed også har et eget ansvar for å sørge for at avvik meldes.

Opplæring i form av praktiske øvelser, kombinert med implementering og forankring av kommunens rutiner/veileder på skolene, i tillegg til tiltak for å sikre at skolene etterlever kravene i kapittel 23A, kan etter vår oppfatning bidra til å øke kompetansen på både forebygging og håndtering av volds- og trusselhendelser, og gjøre ansatte (og elever) tryggere i møte med slike situasjoner.

3.9 ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å:

- Sørge for at skolene gjennomfører risikovurderinger, utarbeider tilhørende planer, og gjennomfører øvelser med bakgrunn i planene.
- Sikre en felles forståelse for hva som regnes som vold og trusler i Haugesundskolen.
- Iverksette tiltak som sikrer implementering av kommunens overordnede rutiner.

4 HÅNDTERING OG OPPFØLGING AV VOLDS- OG TRUSSELHENDELSER

4.1 REVISJONSKRITERIER

Av Internkontrollforskriften § 5 framgår det at alle virksomheter/enheter skal ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i HMS-lovgivningen. Haugesund kommune har et avvikssystem der vold og trusler i forbindelse med arbeidet skal registreres. Arbeidsgiver skal i tillegg sørge for at alle personskader som oppstår under utførelse av arbeid blir registrert (aml. § 5-1).

Kommunens rutine og veileder for vold og trusler påpeker at vold og trusler på arbeidsplassen skal rapporteres i henhold til rutine og registreres i avviksmodulen i RiskManager, og at det skal skrives avvik dersom rutinen ikke blir fulgt.

Av Haugesund kommunes rutine for bruk av elektronisk avvik og skaderegistrering, fremgår det at avvik behandles ved at:

- Forholdet som er beskrevet blir rettet opp i
- Det settes i verk tiltak som forebygger den type avvik i framtiden
- Endringene gjøres kjent i personalmøte/HMS-gruppen og for aktuelle ansatte
- Avviket lukkes

Det er den enkelte avviksbehandler som er ansvarlig å behandle avviket. I tillegg skal avviksbehandler sammen med HMS-gruppen kontrollere og lukke avviket ved å påse at denne handlingskjeden er utført.

Når avviksbehandler godkjenner et avvik for behandling, dukker det opp fem nye «fanekort» i avvikssystemet: *Konsekvens*, *årsaker*, *tiltak*, *endelig behandling* og *logg*. Under førstnevnte skal behandleren vurdere alvorlighetsgraden til avviket, dvs. hvor galt det kunne ha gått, samt faktisk

utfall. I tillegg settes en frist for ferdig behandling av avviket³⁶. Etter at konsekvensanalysen er gjennomført, kartlegges årsakene til avviket. Av kommunens veileder for avviksbehandling³⁷, fremgår det at hovedhensikten med all avviksbehandling å iverksette tiltak for å hindre gjentakelse. Den påpeker at for å hindre at hendelsen skal skje igjen, må tiltakene rette seg mot de aktuelle årsakene til avviket.

I fanen *Endelig behandling* skrives avsluttende vurdering av avviket, og avviksbehandler kan i dette steget vurdere sannsynlighet for gjentakelse av avviket. Avviksmelder får en e-post når avviksmeldingen blir godkjent for behandling, og når avviket er ferdigbehandlet.

For å sikre at iverksatte tiltak fungerer og forebygger framtidige hendelser, legges det til grunn at tiltak blir evaluert, og eventuelt justert hvis effekten uteblir.

Jf. arbeidsmiljølovens forskrift om utførelse av arbeid § 23A-3 skal arbeidstakere og deres representanter gis nødvendig informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trusler, samt om iverksatte tiltak og rutiner for å håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Dersom en arbeidstaker blir utsatt for vold eller trusler, skal arbeidsgiver sørge for nødvendig oppfølging, både med hensyn til den fysiske og psykiske belastningen som hendelsen kan ha medført (§ 23A-5).

Ifølge rutinen³⁸ til Haugesund kommune skal ansatte som har blitt utsatt for vold og trusler, snarest mulig og senest første virkedag etter hendelsen, få tilbud om samtale/debrifing med leder. Leder har også ansvar for oppfølgende samtaler med den ansatte senest en uke etter hendelsen, og behovet for ytterligere oppfølging skal avklares i dette møtet.

På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- Sikre at volds- og trusselhendelser blir rapportert i kommunens avvikssystem.
- Iverksette tiltak som retter opp i og forebygger volds- og trusselhendelser, og gi ansatte nødvendig informasjon om disse.
- Sikre at iverksatte tiltak blir evaluert, og om nødvendig justert.
- Sørge for at ansatte får nødvendig oppfølging i etterkant av volds- og trusselhendelser, i tråd med kommunens rutine.

³⁶ Dersom avviket ikke lukkes innen fristen, vil behandleren få en påminnelse på e-post.

³⁷ «Behandle et avvik – Veiledningshefte»

³⁸ «Vold og trusler – Rutine»

4.2 INNLEDNING

I forrige kapittel så vi at pedagogisk personell er usikre på hvorvidt skolene har klare rutiner for hvordan elever og ansatte skal ivaretas umiddelbart etter hendelser, i tillegg til klare rutiner for hvordan assistanse fra kolleger skal tilkalles. Ingen av de utvalgte skolene har heller overordnede rutiner for hvordan volds- og trusselhendelser skal håndteres eller hvordan hjelp skal tilkalles. Mens vi i forrige kapittel så på rutiner, skal denne delen omhandle selve praksisen.

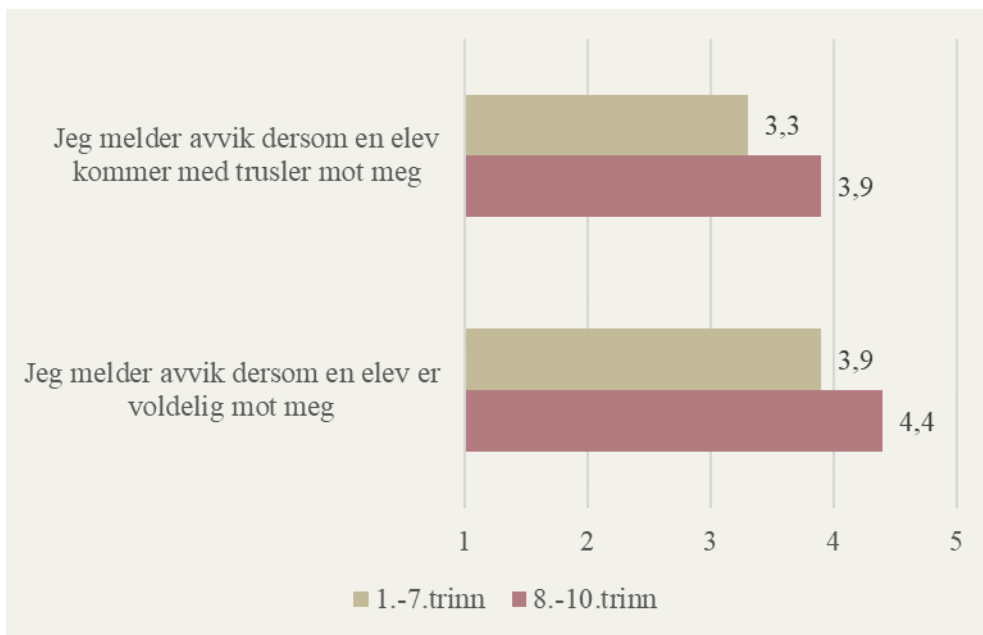
I tillegg skal vi se på hvordan ansatte opplever at de blir ivaretatt og fulgt opp i etterkant av volds- og trusselhendelser. En sentral del av oppfølgingen av en volds- og trusselhendelse er å behandle avviksmeldingen, og både iverksettelse av tiltak og oppfølging av elev og ansatte er i utgangspunktet inkorporert i denne prosessen. Dette forutsetter imidlertid at det blir meldt avvik. Av intervjuene framgår det likevel at involverte parter følges opp og at en iverksetter tiltak uavhengig av om det blir meldt avvik eller ikke. Vi kommer derfor til å skille mellom hvordan avviksbehandlingen og rapporteringskulturen er på de ulike skolene, og hvorvidt og hvordan ansatte og elever følges opp i etterkant av volds- og trusselhendelser – og ikke bare i etterkant av avviksmeldinger.

4.3 RAPPORTERING AV AVVIK

4.3.1 RAPPORTERING VARIERER PÅ TVERS AV TRINN OG KJØNN

I spørreundersøkelsen ba vi alle respondentene ta stilling til påstander om hvorvidt de melder avvik ved volds- og trusselhendelser. Resultatene framgår av figuren under:

Figur 19: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=319)

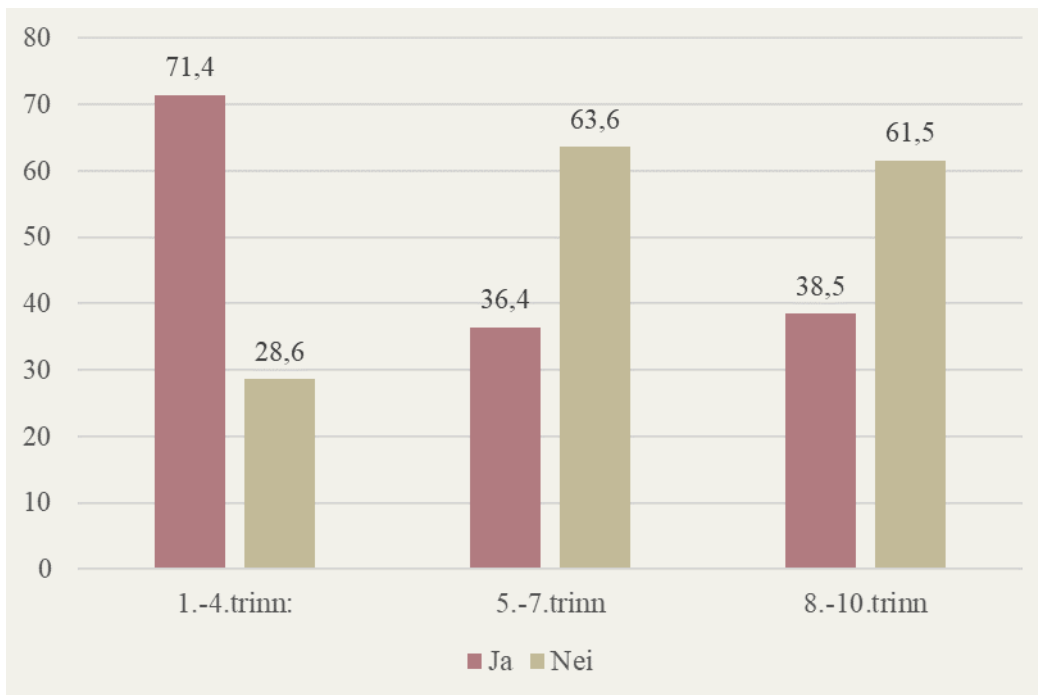


Av figuren ser vi at respondentene er mer enige i at de melder avvik dersom hendelsen involverer vold, enn hvis hendelsen involverer trusler. Samtidig framkommer det at ansatte på ungdomstrinnet i større grad enn respondentene på 1.-7.trinn³⁹ mener at de vil melde avvik for både volds- og trusselhendelser.

I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte som oppga å ha blitt utsatt for vold og/eller trusler, om hvorvidt de meldte hendelsen(e) inn i skolens avviksmeldingssystem. Av de som oppga å ha opplevd dette én gang (N=45), bekreftet 51,1 prosent at de hadde meldt det inn som avvik, kontra 48,9 prosent som ikke hadde det. Vi ser imidlertid forskjeller på tvers av trinnene her:

³⁹ Skåren på 1.-4.trinn og 5.-7.trinn var identisk her. Vi har derfor slått de sammen.

Figur 20: Meldte du hendelsen inn som et avvik i skolens avviksmeldingssystem? I prosent (N=38)

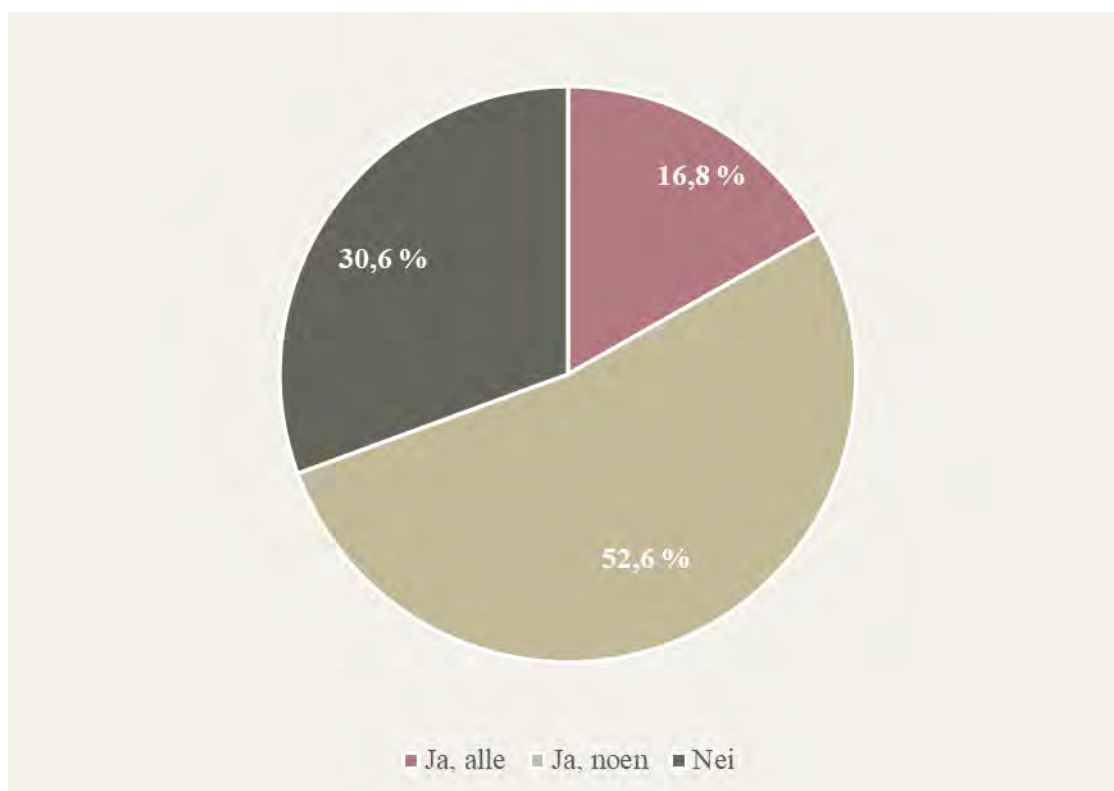


Av figuren ser vi at av de som har blitt utsatt for vold og/eller trusler én gang (i løpet av de siste tre årene), er det 1.-4.trinn som i størst grad oppgir å ha meldt avvik på hendelsen. Mens over 70 prosent av respondentene på barnetrinnet meldte avvik, gjaldt det samme for hhv. 36,4 og 38,5 prosent av mellom- og ungdomstrinnet. Når det gjelder SFO-ansatte, oppgir tre av fire respondenter at de meldte hendelsen inn som avvik. Tilsvarende antall for skoleledelse er én av fire.

For de som oppgir å ha opplevd vold og/eller trusler én gang, svarer halvparten av kvinnene at de ikke har meldt avvik. Tilsvarende for menn er 44,4 prosent. Det er med andre ord litt flere menn, enn kvinner, som oppgir å ha meldt hendelsen inn som avvik.

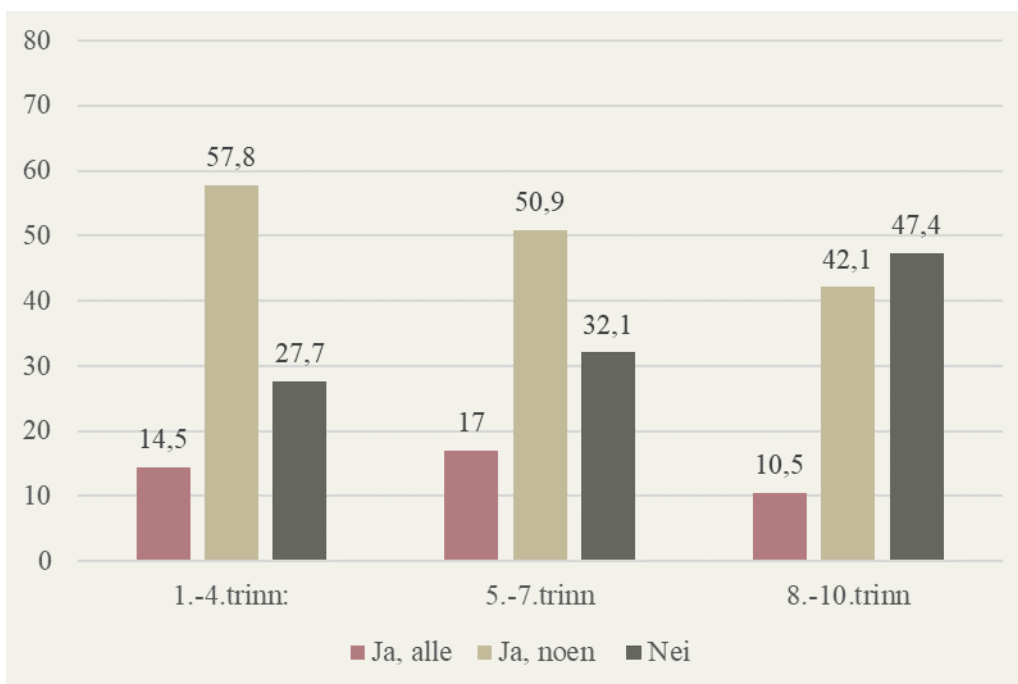
Nedenfor ser vi på hvorvidt det ble meldt avvik fra ansatte som oppga å ha opplevd vold og/eller trusler to eller flere ganger:

Figur 21: Meldte du hendelsene inn som et avvik i skolens avviksmeldingssystem? I prosent (N=173)



Fra figuren ser vi at 16,8 prosent meldte avvik for *alle* hendelsene, mens litt over halvparten meldte avvik for noen av hendelsene. Ca. 30 prosent meldte ikke avvik i det hele tatt. Også her ser vi forskjeller mellom trinn:

Figur 22: Meldte du hendelsene inn som et avvik i skolens avviksmeldingssystem? Fordelt på trinn. I prosent (N=155)



Vi ser at et fåtall har meldt inn alle hendelsene, mens flertallet på barne- og mellomtrinnet oppgir at de har meldt inn noen av hendelsene. I underkant av halvparten på ungdomstrinnet oppgir å ikke ha meldt avvik i det hele tatt⁴⁰.

I figur 19 så vi at ansatte på ungdomstrinnet i større grad enn ansatte på 1.-7.trinn mente at de ville melde avvik for både volds- og trusselhendelser. Av de som oppgir å ha blitt utsatt for volds- og trusselhendelser, ser vi imidlertid at tendensen er motsatt – ansatte på barne- og mellomtrinnet har i større grad meldt avvik for disse hendelsene enn ansatte på ungdomstrinnet.

I motsetning til de som oppga å ha opplevd vold og/eller trusler én gang, er det flere kvinner enn menn som har meldt avvik når det er snakk om flere hendelser. Mens 26,9 prosent av de kvinnelige ansatte oppgir å ikke ha meldt avvik for noen av hendelsene, gjelder det samme for 43,6 prosent av de mannlige ansatte.

Dette er for øvrig også noe som kommer fram i intervju med skoleledelsen ved Lillesund skole, hvor avvikskulturen beskrives som bedre på 1.-4.trinn enn 5.-7.trinn. Dette blir blant annet sett i

⁴⁰ Antall respondenter fra skoleledelse og SFO er for få til at det er hensiktsmessig å framstille i prosent. Antall respondenter fra SFO på dette spørsmålet er seks: tre stykker meldte inn alle hendelsene, to stykker meldte inn noen av hendelsene, mens én oppgir å ikke ha meldt inn noen av hendelsene. Antall respondenter fra skoleledelse var 13, hvorav fire stykker meldte inn alle hendelsene og seks stykker meldte inn noen. Tre stykker oppgir at de ikke meldte inn noen av hendelsene.

sammenheng med at 1.-4.trinn generelt har mer utagerende elever og flere volds- og trusselhendelser enn 5.-7.trinn. Samtidig påpekes det at 5.-7.trinn har flest mannlige lærere, og disse oppleves å ha en høyere terskel for å melde avvik.

4.3.2 HVORFOR MELDES IKKE AVVIK?

De respondentene som oppga at de ikke hadde meldt inn avvik, eller bare hadde meldt inn for noen av hendelsene (totalt 166 respondenter), ble bedt om å beskrive kort hvorfor det ikke ble meldt som avvik. Vi fikk inn 141 svar. Nedenfor har vi forsøkt oss på en kategorisering av svarene, hvor vi også presenterer noen eksempler. Flesteparten av respondentene oppgir imidlertid mer enn én årsak, og antallet i tabellen under representerer derfor antall ganger årsaken er nevnt.

Tabell 4: Oversikt over kommentarene mht. hvorfor det ikke ble meldt avvik

Kategorier av årsaker	Antall ganger nevnt	Eksempler
Lite kjennskap til avvikssystemet, uklare rutiner og tungvint system	26	«Usikker på hva som skal rapporteres og hvor» «Det er komplisert å få det gjort, finne fram skjema, rapportere» «Vet ikke hvor vi registrerer slikt, eller hva som skal registreres»
Vane, en del av hverdagen	19	«Slag og spark fra enkelte unge elever skjer ofte ukentlig, og du blir så vant med det at du ikke tenker på at det skal meldes inn» «Det skjer hele tiden. En del av hverdagen» «Det ble dessverre en vane»
Ikke alvorlig nok/ikke prioritert	40	«Opplevde ikke truslene som reelle» «Jeg regnet med at det var engangshendelser» «Følte det ikke var alvorlig nok»
Glemt	23	«Tenkte bare ikke på det» «Glemmer det ut, og hvis det er relativt «milde» slag f.eks., så går det i glemmeboken» «Glemt å rapportere»
Mangler på tid og utstyr	49	«Skjer for ofte, tar for mye tid» «Hektiske dager, må ta unna andre arbeidsoppgaver»

		«Lite tid, og lite tilgjengelighet til nødvendig utstyr (datamaskin)» «Tid og ikke tilgang til PC»
Opplevelse av manglende nytte/effekt	13	«Jeg opplever ikke at dette forandrer noenting» «Det skjer dessverre ingenting...» «Fordi avvik blir lukket samme dag, uten at noe ble gjort»

Flere av de oppgitte årsakene fra de skoleansatte i Haugesund kommune sammenfaller også med årsakene Arbeidstilsynet fant i tilsynspiloten i (daværende) Østfold og Akershus i 2018⁴¹.

Som nevnt oppgir flesteparten av respondentene mer enn én årsak, og de ulike faktorene blir knyttet tett opp mot hverandre. Dette illustreres f.eks. gjennom kommentarene nedenfor:

*«**Travel hverdag**, ikke mulig å rapportere hjemme og **liten tiltro** til at det faktisk skjer noe som endrer forholdene. Vet at en burde gjort det, men det er også for **lite tilgjengelig**»⁴².*

*«Har **ikke tilgjengelig pc**, og da går det i **glemmeboka**. Høyt tempo, og **tungvint system** når man må lete opp en pc. En annen årsak er at man blir **vant til** å bli utsatt for vold og trusler»⁴³.*

Samtidig har det også vært kommentarer knyttet til andre årsaker, som ikke har passet inn under noen av kategoriene. Årsaker som nevnes er for eksempel at de aktuelle respondentene ikke har hatt tilgang til avvikssystemet, at andre har rapportert det inn for dem, at hendelsene ble håndtert utenfor avvikssystemet, at det ble rapportert muntlig mm.

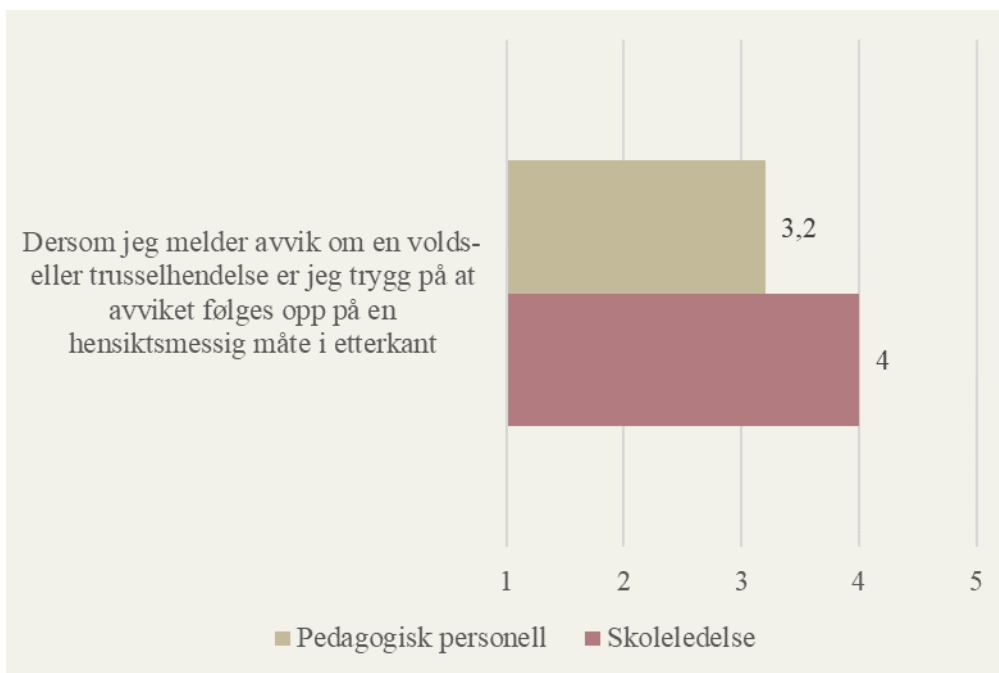
Av tabellen over blir opplevelse av manglende nytte eller effekt trukket fram som én årsaksfaktor. Dette gjenspeiles også i andre spørsmål fra spørreundersøkelsen:

⁴¹ Arbeidstilsynet (2019). *Erfaringsrapport: Pilot – Vold og trussel om vold fra tredjepart i grunnskoler*.

⁴² Vår utheving

⁴³ Vår utheving

Figur 23: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=319)



Figuren viser pedagogisk personell er mindre trygge på at avvik blir fulgt opp, enn skoleledelsen. Samtidig ser vi forskjeller mellom trinn og stillingskategorier her: av ansatte med undervisningsstilling på 1.-7.trinn, er 41 prosent uenige i at avvik følges opp på en hensiktsmessig måte, i motsetning til 15 prosent av miljøarbeiderne på samme trinn. På ungdomstrinnet er 18 prosent av ansatte med undervisningsstilling uenige.

4.3.3 MANGLER VED AVVIKSSYSTEMET

Et moment som løftes fram av både Lillesund og Haraldsvang, er at det ikke finnes et registreringssystem for når elever skader seg selv, eller truer med dette. Avdeling TIO har eksempelvis opplevd tilfeller hvor vold mot ansatte har blitt redusert, parallelt med økt hyppighet av selvskading. Det påpekes at slike situasjoner ikke kommer godt nok fram gjennom avviksmeldinger, der en kun skal melde inn hendelser som omhandler vold og trusler mot ansatte.

Lillesund savner også et bedre registreringssystem for vold og trusler *mellom* elever. Skoleledelsen påpeker at slike situasjoner håndteres gjennom samtaler med både de aktuelle elevene og eventuelt foresatte, men at det i liten grad dokumenteres – med mindre det defineres som en §9A-sak. Også fra skolekontoret får vi opplyst at det ikke er et avvikssystem som fanger opp disse hendelsene, og at slike hendelser registreres i den enkelte elevmappe.

Et annet moment som løftes fram av både HMS-gruppen på Haraldsvang og hovedverneombud, er forskjellen i avvikskultur mellom helsesektoren og skolesektoren. Haraldsvang viser blant annet til at avviksrapporing i helsesektoren i større grad blir ansett som et utviklingsverktøy,

mens det i skolesektoren i større grad oppleves som en kritikkpost. Både Haraldsvang og hovedverneombud påpeker dessuten at det innen helsesektoren er mer vanlig å føre avvik på *seg selv*, og avvik som omhandler tjenestekvalitet, enn i skolesektoren.

Slike typer avvik i helsesektoren kan eksempelvis være tidsfristbrudd eller utdeling av feil medisiner. Vi får opplyst at det i denne sektoren er tydelig hva som inngår under avvik på tjenestekvalitet, og at det har vært et fokus. I skolen kan slike avvik for eksempel omhandle lærerdekning, kvalitet på undervisning eller avvik fra vedtak. Fra hovedverneombud påpekes det at det rapporteres få avvik på tjenestekvalitet i skolesektoren, selv om det har vært en økning det siste året⁴⁴. Skolene oppleves også å ha manglende bevissthet på hva slike avvik kan være ute på skolene. Hovedverneombudet understreker at avvikssystemet er en god dokumentasjonsform for slike hendelser, som igjen kan gi gode opplysninger om skolenes utviklingsområder.

4.3.4 AVVIKSRAPPORTERING OG -BEHANDLING PÅ DE UTVALGTE SKOLENE

Lillesund

Skoleledelsen ved Lillesund forteller at de er opptatt av å bygge en god avvikskultur, og at avviksregistrering har vært et økende fokus de senere årene. Avviksregistrering har blant annet vært et tema på personalmøter, og en har prøvd å oppfordre ansatte til å melde avvik⁴⁵. Vi får imidlertid oppgitt at det har vært vanskelig å få til, og at det fremdeles er en betydelig underrapportering på skolen. Det vises til at det som regel er kun de mest alvorlige hendelsene som blir rapportert inn. Årsakene som oppgis til at ansatte ikke melder avvik, gjenspeiler langt på vei de årsakene de ansatte selv rapporterer i spørreundersøkelsen (se tabell 4).

I intervju med HMS-gruppen kommer det imidlertid fram at skoleledelsen ikke oppleves å ha særlig fokus på avviksmeldinger. Vi får også oppgitt eksempler på ansatte som har fortalt om hendelser, og opplevd at hendelsen(e) har blitt bagatellisert og ansett som ikke alvorlige nok av skoleledelsen. Det blir påpekt at også dette er en faktor som kan spille inn på underrapportering av avvik. Fra skoleledelsen får vi opplyst at de ikke har hatt som praksis å forlange eller gi påbud om å skrive avvik når ansatte forteller om volds- og trusselhendelser. Flere i skoleledelsen tar til orde for å være mer framoverlente og ha større fokus på dette framover. «*Vi som ledelse må følge dette mer opp*». Aktuelle tiltak som løftes fram i intervjuene er å legge til rette for at ansatte har tid til å melde avvik og synliggjøre viktigheten av å melde avvik.

⁴⁴ I 2021 var det 60 avvik på tjenestekvalitet i skolesektoren i Haugesund kommune. 23 av disse omhandler dårlig oppkobling på digitale verktøy. De resterende omhandler lite eller manglende personal.

⁴⁵ Opplyst i intervju med skoleledelsen.

Ved Lillesund skole er det den enkelte inspektør eller avdelingsleder som er avviksbehandler, og innmeldte avvik går dermed automatisk til disse. Vi får opplyst at rektor blir informert, og også involvert i de mest alvorlige sakene. Det vises til at det ofte er begrenset informasjon i avviket, og at avviksbehandler derfor tar kontakt med den aktuelle ansatte for en kjapp gjennomgang av hendelsen. Før avviket lukkes, må avviksbehandler notere hvilke tiltak som er satt inn. Det påpekes at det i stor grad er de samme elevene som er involvert i hendelsene, og at både forløp, alvorlighetsgrad og tiltak dermed vil være de samme for de fleste hendelsene. Vi får opplyst at avviket lukkes, men at sannsynligheten for at det gjentar seg ofte blir vurdert som høy.

Når det gjelder melder involvering i oppfølgingen av avvikene, får vi opplyst at melder hovedsakelig er involvert i vurderingen av alvorlighetsgrad. Hvordan melder og eventuelt andre aktuelle ansatte gjøres kjent med endringene i etterkant av lukkingen av avviket, er to av inspektørene usikre på. Fra flere ansatte som har erfaring med å melde avvik, får vi opplyst at man mottar en e-post når avviket er lukket, men ingen informasjon utover dette. De er således ikke kjent med hvilke tiltak som er iverksatt fra ledelsesnivå. Det etterlyses et bedre system for hvordan ansatte får tilbakemelding på hva som blir gjort i oppfølgingen av avvikene, og at dette synliggjøres bedre.

Avviksbehandlingen på TIO, på den andre siden, oppleves å fungere bra. Fra informant med erfaring med å melde avvik får vi opplyst at det blir satt inn gode tiltak, og at disse blir bestemt sammen med inspektør. Det påpekes at iverksatte tiltak blir kommunisert enten verbalt eller skriftlig, for eksempel i form av en handlingsplan, til teamet rundt eleven og øvrige ansatte på avdelingen.

Alle de intervjuede er dessuten samstemte om at avdeling TIO er gode på avviksregistrering. Vi får opplyst at det tidligere ikke var en kultur for å melde avvik på TIO, men at det ble startet et arbeid for å forbedre avvikskulturen våren 2019. Aktuelle grep som nevnes er økt fokus på å melde avvik, ha det jevnlig oppe på møter og i større grad bevisstgjøre de ansatte om betydningen av å melde avvik. Det vises til at avviksmeldingene blant annet har blitt brukt til å hente inn ekstra bemanning, og at dette utgjør en synlig effekt av avviksregistreringen. Det påpekes at de i løpet av skoleåret 2019/20 opplevde en enorm økning i avviksmeldinger som følge av at hendelser nå ble registrert.

Selv om avvikskulturen på TIO beskrives som god, mener inspektør at det fortsatt er en utfordring at ikke alle skriver avvik. I intervju med både ledelse og ansatte på TIO nevnes flere av de samme årsakene som i den «ordinære» skolen og i spørreundersøkelsen for øvrig. Mangel på tid og tilgang til nødvendig utstyr blir særlig trukket fram som en problemstilling for miljøarbeidere. Det vises også til at vikarer ikke har tilgang til avvikssystemet.

Hauge

Rektor ved Hauge skole oppgir at avvikskultur er noe skolen har jobbet mye med, og beskriver avvikskulturen på skolen som meget god. Det vises blant annet til at skoleledelsen har hatt økt

fokus på avviksregistrering. Skoleledelsen forteller at de kommuniserer til de ansatte at det ikke er noe nederlag å melde avvik, at de kontinuerlig oppfordrer de ansatte til å registrere avvik, og eventuelt hjelper personalet med å melde hendelser i avvikssystemet. Også HMS-gruppen har vært aktiv i dette, og har benyttet blant annet personalmøter til å gjennomgå rutiner, avvikssystemet, og tilbudt opplæring. Vi får opplyst at det er en uttalt nulltoleranse for vold og trusler.

En sentral faktor som skoleledelsen mener har bidratt til økt registrering, er at de ansatte ser at avvikene blir fulgt opp, og at tiltak blir iverksatt. Skolen har blant annet utarbeidet en rutine for avvikshåndtering⁴⁶ for å følge opp sakene og synliggjøre endringer. Denne beskriver hvordan avviksbehandlingen på skolen skal foregå, og hvem som har ansvar for hva. Av skolens rutine for avvikshåndtering framgår det at rektor utnevner en ansvarlig i ledelsen for avviket. Den ansvarlige har samtale med melder, foretar en helhetsvurdering og setter inn aktuelle tiltak. Etter to uker har den ansvarlige en oppfølgingssamtale med melder for å høre om hvordan tiltakene har fungert. Dersom tiltaket har gitt effekt lukkes avviket i samråd med rektor, og rektor informerer melder om at avviket vil bli lukket.

Denne saksgangen bekreftes også langt på vei i intervju med skoleledelsen. Vi får opplyst at alle avvik skal drøftes innen en uke, mens alvorlige avvik skal håndteres umiddelbart. Det påpekes at melder blir oppdatert gjennom hele oppfølgingsperioden og orientert om hvilke tiltak som settes inn. Vi får også opplyst at resten av personalet, i det minste teamet rundt gruppen/eleven, blir informert om hva som har skjedd. Det påpekes at saken aldri avsluttes før den er løst, og at ledelsen i slike tilfeller fortsetter å følge opp saken selv om den rent teknisk blir lukket i avvikssystemet. Det framgår også av rutinen at avviket skal behandles på nytt i ledermøte dersom tiltak ikke har gitt ønsket effekt. Rektor peker på at én av grunnene til den økte avviksrapporteringen er at ansatte ser at avvikene blir fulgt opp og at det blir iverksatt tiltak.

HMS-gruppen peker på at det tidligere var en praksis med å lukke avvik raskt, uten at det ble satt inn tiltak. Skolekontoret får skryt for å ha tatt tak i dette og gitt skoleledelsen i kommunen opplæring i hvordan avvik skal følges opp. HMS-gruppen viser til at skolen nå har gode rutiner, at avvik følges godt opp, og at tiltak blir iverksatt. Også verneombud påpeker at mens det forrige skoleår kom mange tilbakemeldinger fra ansatte om avvikshåndteringen, har det den siste tiden vært *«helt stille»*. Det vises til at det har *«vært en vei å gå»*, men at rutineene som er implementert sikrer at avvik nå raskt blir fanget opp og at tiltak iverksettes.

Intervjuer med informanter med erfaring med å melde avvik tegner imidlertid et annet bilde. Erfaringen er at en får en e-post når avviket lukkes, men ikke blir informert eller involvert utover dette. Når det gjelder tiltak, er opplevelsen at tiltak enten iverksettes for seint eller ikke i det hele tatt. Vi får opplyst at det er ledelsen som bestemmer tiltakene, og av informasjon fra intervjuene framgår det at det varierer hvorvidt avviksmelder blir involvert i denne prosessen. Hvorvidt

⁴⁶ Datert 23.04.2021

ledelsen gjør aktuelle ansatte kjent med tiltakene varierer, og det påpekes at dette gjerne er noe som heller deles og snakkes om i teamet tilknyttet eleven.

Selv om skolen har opplevd en økt registrering av avvik, påpekes det at det fremdeles er noen avvik som ikke blir meldt fordi enkelte kan oppleve det som et nederlag eller «vil klare seg selv». I intervju med ansatte blir det også beskrevet som utfordrende for miljøarbeidere å finne tid til å rapportere avvik. Vi får opplyst at den eneste muligheten til å rapportere er på de ukentlige fellesmøtene.

Som vi tidligere har vært inne på, pekes det også på at ansatte har ulik terskel for å melde avvik, og at det er individuelt hva som oppfattes som et avvik. En faktor som løftes fram, er at en gjerne ikke tar språklige krenkelser, krevende klassemiljø og psykisk vold like alvorlig som fysisk vold. Det pekes på at ansatte gjerne tenker at det er noe en bare må «stå i», og at det kan være vanskelig å melde fra om noe som kan anses som at en ikke klarer å håndtere en klasse. HMS-gruppen understreker at det er viktig å melde avvik også i slike situasjoner, av flere grunner. For det første; dersom det ikke blir rapportert inn, blir det heller ikke gjort noe med. Her vises det til at det også er viktig å rapportere inn «små» hendelser, eller noe som først anses som enkelthendelser. Det påpekes at det ikke nødvendigvis blir satt inn tiltak på bakgrunn av én hendelse, men at det er like fullt viktig å melde inn. Hendelsene samles og gir et oversiktsbilde, og danner grunnlag for å se om det blir et gjentakende problem.

For det andre; ansatte kan tenke at de kan «stå i» situasjonen, helt til de ikke kan det lenger. Da er det viktig at hendelsene er dokumentert. En praksis som løftes fram som uheldig, er at lærere kan ha en tilbøyelighet til å heller sette en anmerkning på eleven, snarere enn å melde det inn som avvik. Det påpekes at anmerkninger ikke synliggjør problemet på samme måte. HMS-gruppen savner at ansatte i større grad melder fra om psykisk stress over tid.

Haraldsvang

Ved Haraldsvang er det rektor som er avviksbehandler. Vi får opplyst at avviksmelder involveres i vurderingen av hvilke tiltak som skal iverksettes, og kontinuerlig får muntlige tilbakemeldinger. Det påpekes at aktuelle endringer informeres om til teamet som er rundt eleven eller via personalmøter. Avviket lukkes når tiltakene er gjennomført, og når partene bekrefter at saken er løst.

I oversikten vi har mottatt over avviksmeldingene i Haugesundsskolen, er imidlertid ingen avvik meldt inn fra Haraldsvang i løpet av perioden. Fra HMS-gruppen får vi opplyst at forrige rapporterte avvik for en volds- og/eller trusselhendelse ble meldt inn i mai 2019. Dette gjenspeiles også i intervju, hvor alle de intervjuede er samstemte i at skolen har hatt og fremdeles har få avvik knyttet til vold og trusler.

Få avviksmeldinger blir først og fremst satt i sammenheng med at skolen også har få hendelser knyttet til vold og trusler. Skoleledelsen viser til at mange saker blir løst på et tidlig stadium, før

de eskalerer. Samtidig erkjennes det at få avviksmeldinger også kan skyldes at ansatte ikke rapporterer avvik. I forbindelse med dette blir særlig avvikssystemet i seg selv framhevet som én sentral grunn til manglende avviksrapporing. Både skoleledelsen og HMS-gruppen mener at avvikssystemet ikke er lett tilgjengelig, og viser blant annet til ansatte må være på intranettet for å melde avvik. Det er derfor ikke mulig å melde avvik hjemmefra, mens det på jobb «*alltid er andre oppgaver som brenner mer*».

Skoleledelsens oppfatning er dessuten at mange ansatte opplever at skolen har gode rutiner for hvordan saker håndteres i hverdagen uten at avvik nødvendigvis meldes inn, og at avviksrapporing derfor kan oppleves unødvendig. Også HMS-gruppen peker på en kultur på skolen der «avviksmeldingen» i slike situasjoner skjer i form av muntlig beskjed til rektor.

Fra HMS-gruppen får vi imidlertid opplyst at det i løpet av fjoråret var flere hendelser med trusler eller (grove) kommentarer som nok burde ha blitt ført som avvik. Det pekes på at terskelen for å melde er stor for mange, både fordi en gjerne vil håndtere situasjonen selv, samtidig som det kan oppfattes som et nederlag, i form av at en kan føle at en ikke lykkes med arbeidet sitt.

Opplevelsen er likevel at en lykkes med mye, og at en samtale med den aktuelle eleven og/eller skoleledelsen ofte kan være tilstrekkelig for å løse situasjonen. Samtidig kan ansatte komme i en situasjon hvor slike hendelser gjentar seg. HMS-gruppen understreker viktigheten av å dokumentere slike situasjoner, av flere grunner. Det vises blant annet til at en «*trenger å melde for å få det i system*», i form av referater og dokumenterte tiltak. Dermed, hvis innmeldte avvik ikke fører til tiltak eller bedring, har en konkret historikk å vise til. Dette blir også løftet fram som utviklingsområdet til skolen. Det påpekes at verbal vold kan gå utover ansattes psykiske helse, og kan føre til senvirkninger. Opplevelsen er likevel at slike situasjoner ofte blir «*feid litt til sides*», og at en må være flinkere til å minne hverandre på å melde inn avvik.

4.4 HÅNDTERING AV VOLDS- OG TRUSSELHENDELSER

I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte som oppga å ha bli utsatt for vold og/eller trusler om hvorvidt de opplevde å ha fått tilstrekkelig hjelp til å håndtere situasjonen umiddelbart/der og da. Resultatene (3,2) viser at de ansatte i middels grad opplevde å ha fått tilstrekkelig hjelp. Samtidig oppga 14,2 prosent at de ikke hadde behov for hjelp til å håndtere situasjonen der og da.

I kapittel 3 så vi at pedagogisk personell er usikre på hvorvidt skolene har klare rutiner for hvordan elever og ansatte skal ivaretas umiddelbart etter hendelser, i tillegg til klare rutiner for hvordan assistanse fra kolleger skal tilkalles. Ingen av de utvalgte skolene har heller overordnede rutiner for hvordan volds- og trusselhendelser skal håndteres eller hvordan hjelp skal tilkalles, og viser til at håndteringen er situasjonsbetinget.

Ledelsen ved Hauge opplever likevel at de er tett på alle sakene, og gjennomgår hendelsene grundig. Når skoleledelsen møter den aktuelle ansatte i etterkant av hendelsen, oppfordres den

ansatte til å melde hendelsen i avvikssystemet. Også skoleledelsen ved Lillesund påpeker at aktuelle hendelser stort sett blir informert om til ledelsen i forkant av avviksmeldingen, og det oppleves å være lav terskel for å gi beskjed. Saken blir da drøftet, før et eventuelt avvik blir meldt. Fra inspektørene på Haraldsvang får vi opplyst at skolen har en hurtig respons på avvik og volds- og trusselhendelser. Dersom det oppstår en situasjon, er praksis å ta kontakt med ledelse eller sosiallærer. Det vises til at skoleledelsen eller sosiallærer som regel er på plass i løpet av minutter, og umiddelbart prøver å avklare situasjonen. Det påpekes at hendelsene stort sett er relatert til «vanlige» atferdsutfordringer hos enkeltelever.

Som vi tidligere har vært inne på, påpeker HMS-gruppen på Haraldsvang at det i løpet av fjoråret var flere hendelser med trusler og grove kommentarer som nok burde ha blitt ført som avvik. Vi får blant annet oppgitt et eksempel på en lærer som fikk grove kommentarer rettet mot seg, og at dette ble håndtert ved å ta en samtale med den aktuelle eleven på gangen. Samtidig får vi også oppgitt eksempler på gjentakende hendelser i enkelte klasser, hvor aktuelle lærere har vært hyppig inne hos ledelsen. HMS-gruppen påpeker at det er et ledelsesansvar å oppfordre til å melde avvik.

Skoleledelsen ved Lillesund påpeker at dersom det oppstår en situasjon som den ansatte vurderer at han/hun ikke kan håndtere alene, er praksis at den ansatte skal tilkalle hjelp. Fra skoleledelsen får vi opplyst at slike situasjoner i all hovedsak vil meldes inn som avvik – men ikke alltid. Når det gjelder *hvordan* hjelp skal tilkalles, vises det til at dette er noe som egentlig skulle framkommet i prosedyren⁴⁷ som er ment å utarbeides for de aktuelle elevene. Det påpekes at det i praksis løser seg i nærmest alle tilfeller, men at det blir litt tilfeldig hvordan hjelp tilkalles. Også ved Hauge skole har vi sett eksempler på at det er utarbeidet rutiner for tilkalling av hjelp i situasjoner knyttet til enkeltelever hvor volds- og trusselhendelser er en kjent problemstilling.

Skoleledelsen ved Haraldsvang viser til at skolen aldri har opplevd at det har vært vanskelig å tilkalle hjelp i akutte situasjoner, og det påpekes at en for eksempel kan sende en elev eller medlærer. Samtidig er det flere som savner et calling-anlegg, og det framheves at et slikt anlegg vil gi større muligheter for å både be om hjelp *i* en situasjon, og gi informasjon *om* en situasjon. Vi får opplyst at dette er meldt inn til skoleeier og spilt inn i budsjettprosesser siden 2010. Det påpekes at ansatte må bruke privattelefoner for å tilkalle hjelp, men at det ikke gis kompensasjon for dette, og dermed heller ikke kan forventes.

Et moment som løftes fram i flere intervjuer i forbindelse med håndtering av volds- og trusselhendelser, er at lovverket kan være forvirrende, og at det ikke er tydelig for alle hva de skal gjøre i pågående volds- og trusselhendelser. Det vises til at en har plikt til å gripe inn dersom en elev kan skade seg selv eller andre, eller inventar, samtidig som at opplæringslovens kapittel 9A gjerne har gjort at de voksne har blitt litt mer usikre på hva en har «lov» å gjøre. Det påpekes at en derfor fort kan komme i situasjoner som voksne vegrer seg for å gå inn i, og som bidrar til en

⁴⁷ «Prosedyre for håndtering av alvorlig problematferd»

avmaktsfølelse. Også hovedverneombud har fått tilbakemeldinger som tyder på mye utrygghet relatert til hva ansatte kan gjøre og ikke gjøre opp mot kapittel 9A.

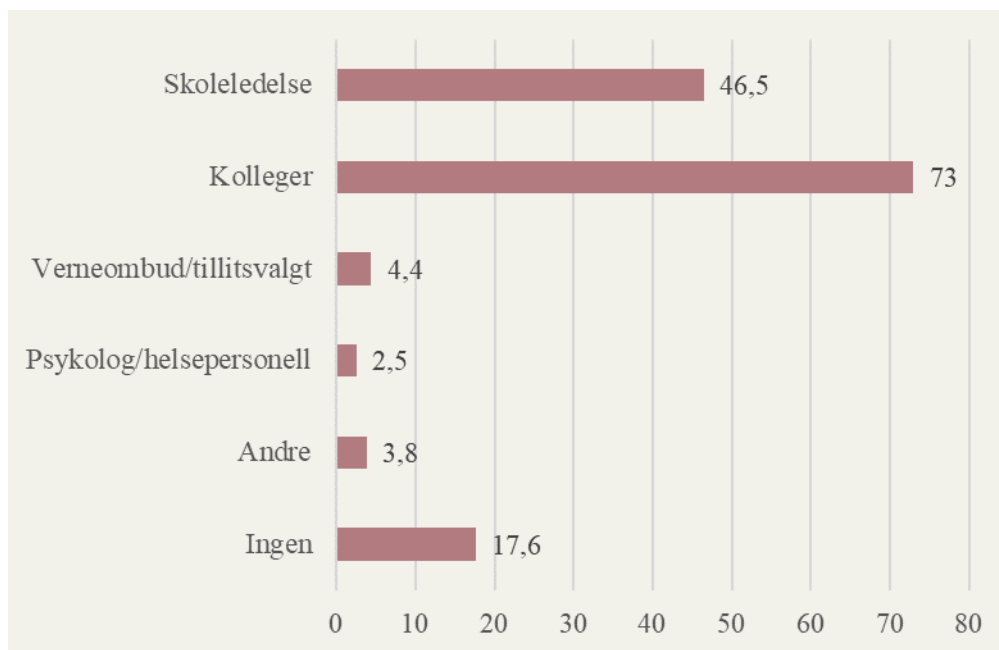
4.5 OPPFØLGING AV VOLDS- OG TRUSSELHENDELSER

4.5.1 OPPFØLGING AV ANSATTE I ETTERKANT AV VOLDS- OG TRUSSELHENDELSER

I spørreundersøkelsen ba vi de som oppga å ha blitt utsatt for vold og trusler om hvorvidt de opplevde å ha fått tilstrekkelig hjelp til å bearbeide eller håndtere episoden i etterkant. Av disse svarte 19,3 prosent at de ikke hadde behov for hjelp til å bearbeide/håndtere episoden i etterkant. Gjennomsnittskåren for de resterende respondentene var 3, som tilsvarer verken enig eller uenig. Vi ser at svarfordelingen er relativt jevn, noe som tilsier at erfaringen er varierende. Mens 31,5 prosent er enige i at de fikk god hjelp, er 32,5 prosent er uenige.

Respondentene, unntatt de som oppga å ikke ha hatt behov for hjelp, fikk igjen spørsmål om hvem de fikk hjelp av til å bearbeide eller håndtere episoden av i etterkant:

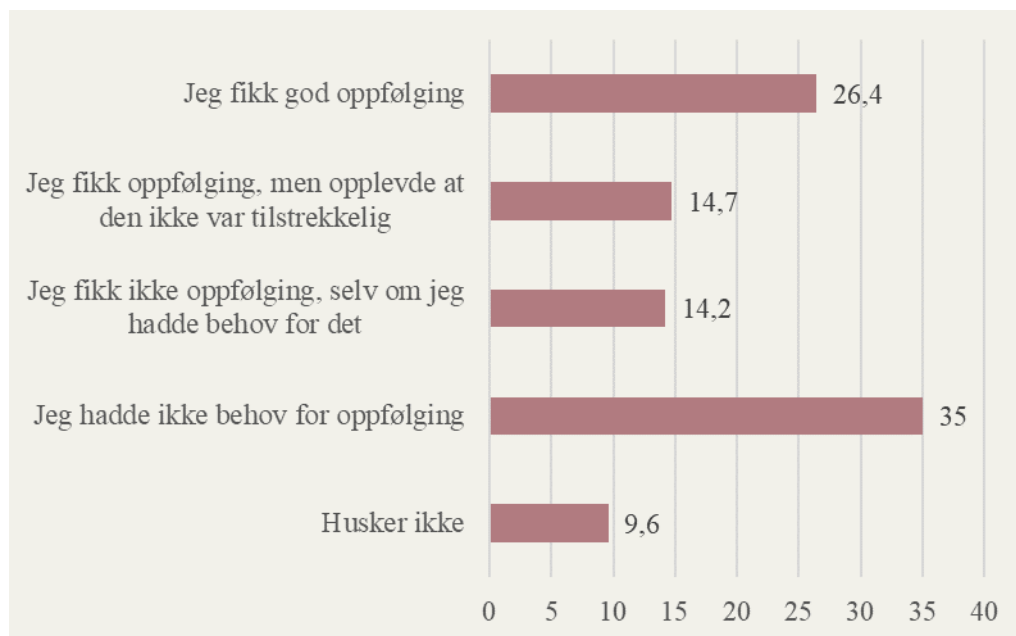
Figur 24: Hvem fikk du hjelp av? Flervalg mulig. Oppgitt i prosent. (N=159)



Av figuren fremgår det mange (73 prosent) har fått hjelp av kolleger, og litt under halvparten oppgir å ha fått hjelp av skoleledelsen. Vi ser også at det er lite utbredt å få hjelp av verneombud eller psykolog/hjelpepersonell. Vi registrerer at det også er noen (17,6 prosent) som oppgir å ikke har fått hjelp av noen i det hele tatt.

Endelig stilte vi også spørsmål om hvorvidt de ansatte opplevde skoleledelsens oppfølging i etterkant av volds- og/eller trusselhendelsen:

Figur 25: Hvordan opplevde du skoleledelsens oppfølging av deg som ansatt i etterkant av vold- og/eller trusselhendelsen? Oppgitt i prosent. (N=197)



Av figuren framgår det at 35 prosent ikke hadde behov for oppfølging. Dersom vi tar de som ikke hadde behov for oppfølging og de som ikke husker ut av beregningen, står vi igjen med 109 personer som hadde behov for oppfølging. Av disse opplevde ca. 48 prosent oppfølgingen som god, mens ca. 52 prosent enten ikke fikk oppfølging (til tross for behov), eller opplevde at oppfølgingen ikke var tilstrekkelig.

I Lillesund skole sin prosedyre for registrering av avvik framgår det at ved alvorlige hendelser skal ansatte følges opp i en samtale med nærmeste leder, og at de ansatte i så tilfelle skal skrive i avviksmeldingen at det er behov for en samtale. Dermed er praksisen på skolen at ansatte selv skal melde fra til ledelsen om det er behov for oppfølging. Samtidig finnes det også unntak her. Vi får blant annet oppgitt et eksempel på at det er iverksatt gruppedebriefing ved særlig utagerende elever. I det nevnte eksempelet har alle som jobber på det aktuelle trinnet hatt en fast dag i uken hvor ukens episoder gjennomgås.

Fra HMS-gruppen ved Lillesund får vi opplyst at oppfølging i etterkant av hendelser, etter deres oppfatning, har fungert dårlig. Det understrekes som viktig at ansatte føler seg ivaretatt og får muligheten til å gjennomgå hendelsen med ledelsen, og det etterlyses et bedre system og struktur på hvordan oppfølgingen av hendelser skal foregå. Dette gjenspeiles også i intervju med avviksmeldere, som etterlyser mer støtte fra ledelsen slik at ansatte ikke skal stå alene i dette arbeidet. Også skoleledelsen forteller at det er lite debriefing som blir gitt, og at det nok varierer hvor ivaretatt de ansatte føler seg. I intervju tar alle til orde for å være mer framoverlente på dette framover, og løfter fram «obligatoriske» samtaler som en mulig løsning.

Fra skoleledelsen ved Hauge skole får vi opplyst at ansatte i etterkant av hendelser blir fulgt opp med en debriefingsamtale. Målet for samtalen er å ivareta den ansatte, samt kartlegge årsakene til hendelsen og hva som eventuelt kunne blitt gjort annerledes. Vi får også opplyst at tillitsvalgte blir koblet på. Det påpekes at skolen har hatt noen sykemeldinger relatert til dette, og at det iverksettes aktuelle tiltak for å få den ansatte tilbake på jobb. Dette kan for eksempel innebære samtaler med både interne og eksterne, eller omorganisering av personell, timeplaner og/eller arbeidstid. Et forbedringsområde som trekkes fram av HMS-gruppen, er at skolen kan bli flinkere til å følge opp ansatte i krevende klasser. Det påpekes at en del avvik går på hele klassemiljø, og at det har kommet sykemeldinger vedrørende psykisk stress over tid.

Fra intervjuede avviksmeldere fra Hauge er imidlertid erfaringen at det ikke ble kalt inn til debriefing eller oppfølgingssamtaler. Det påpekes likevel at dette kan variere ut fra hvem som er avviksbehandler.

Når det gjelder Haraldsvang, har skolen, som tidligere nevnt, hatt få avviksmeldinger knyttet til vold og trusler mot ansatte. Det påpekes at de avvikene skolen har hatt har vært knyttet til et par elever for noen år siden. Vi får oppgitt eksempler fra tidligere hendelser hvor ansatte i etterkant av hendelser har blitt sendt til lege, og fått oppfølgingssamtaler med rektor og bedriftshelsetjenesten.

Av skolens beredskapsplan følger det likevel at debriefing og oppfølging av berørt personell er en del av etterarbeidet ved ran, vold og/eller trusler. Skoleledelsen forteller at ved voldshendelser eller fysiske utageringer skal berørte ansatte også til lege samme dag. Det er med andre ord ikke den ansatte selv som skal avgjøre om lege skal oppsøkes.

Samtidig har det i gjennomgangen av avviskulturen på skolene kommet fram at det oppleves å være en underrapportering av avvik også på Haraldsvang, og at «avviksmeldingen» heller skjer i form av muntlig beskjed til rektor. HMS-gruppen er ikke kjent med hvordan ansatte opplever oppfølgingen i slike situasjoner, men det vises til at ansatte har sluttet som følge av gjentakende hendelser med verbal vold. HMS-gruppen tar i den sammenheng til orde for å involvere bedriftshelsetjenesten mer i oppfølgingen av ansatte.

Oppfølging av arbeidstakere som har blitt utsatt for vold og trusler er også et av (de foreløpige) påleggene Haugesund kommune har mottatt i forbindelse med Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole. Her framgår det at ansatte opplever at de ikke i tilstrekkelig grad får oppfølging etter vold og trusler, verken for den fysiske eller psykiske belastningen dette ar medført. Det vises til at *«Ansatte etterspør en systematisk og forutsigbar oppfølging etter slike hendelser i tråd med Haugesund kommunes retningslinjer»*. Av svarbrevet Solvang skole skal sende som en tilbakemelding til tilsynet, framgår det at skolen endrer rutinen for avviksregistrering til å inkludere *«tiltak som går på å ha en ny samtale med den ansatte innen et fast antall dager»*.

4.5.2 OPPFØLGING AV ELEV OG IVERKSETTELSE AV TILTAK

Å følge opp den respektive eleven i etterkant av en volds- og trusselhendelse er viktig for å kunne kartlegge underliggende og utløsende faktorer som fører til slike hendelser. En slik kartlegging danner grunnlag for å kunne iverksette riktige tiltak, for på den måten å forebygge framtidige hendelser.

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte som oppga å ha blitt utsatt for vold og trusler, beskrive kort hva som ble gjort i etterkant for å følge opp eleven. 169 ansatte svarte. I tabellen nedenfor følger en komprimert oversikt over kommentarene⁴⁸ som kom inn:

Tabell 5: Oversikt over kommentarene mht. hva som ble gjort for å følge opp eleven

Hva ble gjort for å følge opp eleven i etterkant?	Antall ganger nevnt:	Eksempel:
Ingen tiltak/lite oppfølging	21	«Ingenting» «Lite» «Det ble ikke gjort noe særlig» «Jeg opplever at det blir brannslukking der og da, men lite oppfølging i ettertid som vi vet om»
Ulike typer tiltak	36	Det hyppigste som blir nevnt er skjerming og ekstra ressurser/styrking. Andre tiltak er blant annet tilpasset undervisning, fjerning av triggere, kartlegging og tett oppfølging av voksne.
Samtale med ulike involverte parter	99	Samtale med: - Elev (54) - Foresatte (57) - Skole/lærer/ledelse (53) - Eksterne instanser (27) - Ikke definert (6)

Vi ser at det hyppigste tiltaket var samtale med ulike involverte parter. Hvem som deltar i disse samtalene varierer, men det er som oftest tre parter som inkluderes i samtalene: elev, foresatte og skole. Samtidig varierer også sammensetningen av disse; noen oppgir kun samtale med eleven, andre oppgir både elev og foresatte. Andre sammensetninger er foresatte og ulike representanter fra skolen, eller elev og ulike representanter fra skolen. I tillegg er det flere tilfeller hvor eksterne instanser har blitt involvert.

Når det gjelder de utvalgte skolene viser Lillesund og Hauge til relativt lik praksis. Som regel er det kontaktlærer som står for oppfølgingen, mens skoleledelsen involveres i mer alvorlige saker. Eleven følges opp gjennom samtaler hvor målet er å kartlegge hva som har skjedd og hvorfor. Ved Lillesund blir særlig psykologisk førstehjelp trukket fram som et nyttig verktøy, ved at man prøver å få elevene til å sette ord på hvilke følelser de kjente på i forkant av hendelsen. Det vises til at en relativt ofte finner den utløsende årsaken til hendelsen, men ikke alltid finner ut hva som

⁴⁸ Vi har kun inkludert kommentarer som faktisk svarer på spørsmålet. Noen kommenterer f.eks. bare «nei» eller «?», og disse er utelatt fra oversikten.

er den underliggende årsaken til hvorfor eleven reagerer på den måten. Også skoleledelsen ved Hauge forteller at de gjennom samtaler forsøker å få eleven til å sette ord på hvorfor hendelsen skjedde, og kartlegge både hvor og når episodene oppstår, og hva som er de utløsende og opprettholdende faktorene.

Kartleggingen danner igjen grunnlag for hvilke tiltak som skal settes inn for å forebygge eller redusere den uønskede atferden. Typiske tiltak er tilrettelegging av skoledagen og å ha de voksne «tettere på», slik at en både kan skjerme eleven fra situasjoner som fører til utagering, og tidlig gripe inn i situasjoner der eleven utagerer. Andre tiltak kan være samtaler med elev og foresatte, eller ressurspersoner ved skolen som for eksempel helsesykepleier. Fra Hauge skole får vi opplyst at også sosiallærer eller PMTO⁴⁹-sertifiserte ansatte involveres. Det påpekes at mesteparten løses gjennom samtaler, og får også oppgitt eksempler på saker hvor faste samtaler mellom sosiallærer og aktuell elev og foresatt har vist seg å være et effektivt tiltak.

Fra Lillesund skole får vi opplyst at dersom skolen vurderer at de ikke klarer å løse saken på egenhånd, er neste skritt å søke bistand, primært fra PPT. Det vises til at PPT blant annet kan bidra med observasjon og veiledning, og komme med innspill til hva skolen eventuelt kan gjøre annerledes. Ofte gjennomføres samtaler med de ansatte rundt den respektive eleven, involverte instanser og foresatte. Når problematikken har pågått over tid, blir det også vurdert om en kan organisere ressursene annerledes, og eventuelt, i ytterste konsekvens, be om at det settes inn ekstra ressurser rundt eleven.

Også skoleledelsen ved Hauge framhever at i de sakene hvor problematferden er gjentakende, involveres aktuelle instanser som PPT, PP-tjenestens veiledningsteam og BUP. Avhengig av alder og alvorlighetsgrad, vurderer skolen også hvorvidt en skal trekke barnevernstjenesten eller politiet inn i saken. Vi får opplyst at skolen i en årrekke har jobbet med å trekke til seg spisskompetanse, og ofte har behov for denne kompetansen for å løse de mest alvorlige sakene. Det påpekes at de ulike instansene har god kompetanse på atferd og lovverk, og kan bidra med veiledning til personalet og gi innspill til aktuelle tiltak.

Begge skolene gir også eksempler på tiltak som er iverksatt i særlig komplekse saker. Her nevnes blant annet rullerende bemanningsplan, ukentlige møter og debriefing med det aktuelle personalet og omorganisering av ressurser. Som nevnt i forrige kapittel, har også begge skolene et skjema som kan fylles ut for de elevene som trenger en annen oppfølging enn det som er «vanlig», som blant annet beskriver håndtering av situasjoner og iverksatte tiltak på ulike nivå.

Skoleledelsen ved Haraldsvang påpeker at voldshendelser er nærmest fraværende, men at de har hatt voldshendelser tidligere. Det påpekes at ungdomsskolen har et orden- og

⁴⁹ Parent Management Training – Oregon (PMTO) er en behandlingsmetode rettet mot barn som viser tydelige tegn på atferdsvansker (3-12 år). Målet er å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillsmønstre.

oppførselsreglement, og at skolen kan utvise elever i inntil tre dager. Vi får opplyst at skolen har benyttet denne muligheten. Når eleven vender tilbake, har skolen alltid et oppstartsmøte med eleven der forventninger til oppførsel blir avklart. Foresatte og involverte instanser kan også delta på disse møtene, og vi får oppgitt konkrete eksempler på hendelser hvor dette har blitt gjort.

Fra inspektørene på Haraldsvang får vi opplyst at etter at de aktuelle sakene er avsluttet, tar sosiallærer seg av oppfølgingen av elevene gjennom elevsamtaler. Det påpekes at dette har en sammenheng med at mange av hendelsene på skolen ofte har forgreininger på tvers av klasser, med ulike kontaktlærere. Sosiallærer og inspektør er da inne og observerer i klassene, og drøfter med lærerteamene knyttet til disse klassene. Det påpekes at sakene stort sett omhandler «vanlige» atferdsutfordringer hos enkeltelever. Vi får opplyst at en gjennom samtaler med elevene prøver å finne ut av årsakene til hendelsene, men at det ikke alltid er like lett å finne ut av. Ofte opplever en at det ligger noe større bak, og at årsakene er sammensatte. Ofte kan det også være knyttet til faktorer utenfor skolen. Skoleledelsen framhever at en må finne individuelt tilpassede løsninger til hver enkelt elev, og at det gjøres en vurdering av bemanningen rundt elevene. Samtidig må skolen balansere hensynet til eleven med hensynet til ansatte. Det påpekes at målet er å få til en løsning som gjør at eleven klarer å gjennomføre skolegangen så normalt som mulig, samtidig som den ansatte kan fortsette i jobben.

Vi har tidligere vært inne på at en del av hendelsene på Hauge skole utarter seg gjennom krevende klassemiljø, og at skolen har hatt sykemeldinger vedrørende psykisk stress over tid. I et eksempel vi får oppgitt ble det satt i gang tiltak i form av foreldremøte med skoleledelsen, som viste seg å løse problemet. Det påpekes likevel at skolen var i etterkant her, og at situasjonen allerede hadde ført til konsekvenser for noen ansatte. Tillitsvalgt opplever at skolen er gode på å håndtere de ekstreme/mest alvorlige tilfellene av volds- og trusselhendelser, men etterlyser en bedre håndtering av sakene som innebærer vedvarende psykisk stress, og en lavere terskel for å øke bemanningen rundt krevende klassemiljø.

Også fra HMS-gruppen på Haraldsvang får vi oppgitt eksempler på hendelser med gjentakende verbal vold, hvor det planlagte tiltaket i utgangspunktet var økt bemanning. Samtidig påpekes det at kombinasjonen av mangel på vikarer og uforutsigbarhet i skolen medførte at det var behov for den økte ressursen andre steder på skolen. Tiltak som økt bemanning kan derfor være vanskelig å gjennomføre i praksis, og vi får oppgitt eksempler på saker hvor ansatte ikke oppleves å ha vært fornøyd med oppfølgingen/tiltakene.

Ved Lillesund skole peker flere på at avdeling TIO har etablerte rutiner for hva de ansatte skal gjøre ved utageringer, og at tiltak og prosedyrer skreddersys behovene og utfordringene til hver enkelt elev. I intervju med representanter fra TIO understrekes viktigheten av å kartlegge årsakene til utageringene, identifisere triggere, og sette inn tiltak basert på dette. For eksempel hvis en ser at utageringene skjer i overganger, må en finne tiltak som hjelper eleven i disse overgangene. Det påpekes at det ofte er situasjonen rundt som forårsaker volds- og trusselhendelsene på avdelingen, og at det er den ansattes jobb å redusere og forebygge atferden. I dette vektlegges forutsigbarhet og struktur for eleven, og at en må tilpasse kommunikasjon og tilnærming til hver enkelt.

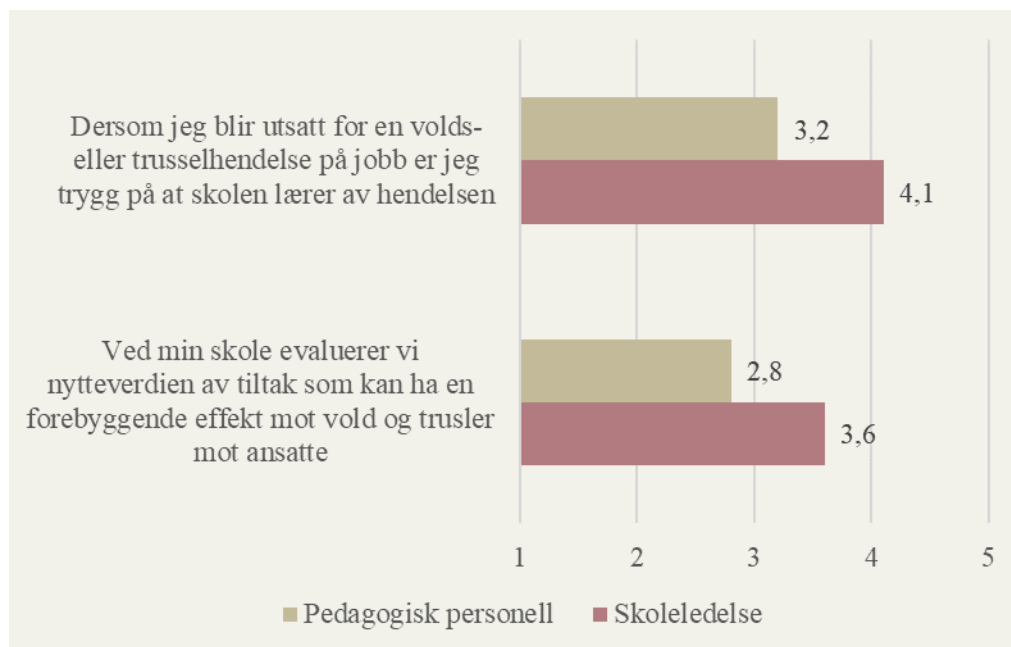
Vi får opplyst at avdelingen opplevde en enorm nedgang i antall avvik i løpet av 2021, og dette knyttes til innføringen av flere tiltak. Det vises blant annet til ovennevnte tiltak som kartlegging, bedre forberedelse, mer fokus på kommunikasjon og felles rutiner rundt elevene. Samtidig har den økte avviksregistreringen bidratt til å synliggjøre problematikken i større grad, som igjen har gitt grunnlag for å øke bemanningen rundt utfordrende elever. Blant annet har to elever hatt 2:1-bemanning store deler av dagen, som har gjort det lettere å både være i forkant av situasjoner, og ta med seg eleven ut til alternative arenaer. Et annet tiltak har vært økte timer med pedagog, som har fått jobbet inn bedre struktur og forutsigbarhet for elevene. I tillegg har avdelingen jobbet inn prosedyrer rundt elevene der informasjon har blitt delt med alle aktuelle voksne.

Som tidligere nevnt er en av de ansatte på avdeling TIO er i gang med videreutdanning i Positiv atferdsstøtte (PAS), og det vises til at dette gir spesifikke metoder for å jobbe mer proaktivt. I intervju tas det til orde for økt fokus på systemnivå for hvordan en kan jobbe proaktivt i både hele klasser og for enkeltelever for å i større grad forebygge volds- og trusselhendelser.

4.6 EVALUERING OG LÆRING

I spørreundersøkelsen ba vi de ansatte ta stilling til ulike påstander om evaluering og læring i etterkant av hendelser. Resultatene framgår i figuren under:

Figur 26: Ta stilling til følgende påstander. Oppgitt i gjennomsnitt. (N=359)



Av figuren ser vi at pedagogisk personell er mer uenige enn skoleledelsen om at skolen evaluerer nytteverdien av tiltak, og mindre trygge på at skolen lærer av hendelsen.

Når det gjelder de utvalgte skolene, har Lillesund og Hauge omtrent samme gjennomsnittsskår som pedagogisk personell her. Det samme gjelder for Haraldsvang på påstanden om skolen evaluerer nytteverdi, men skolen har en høyere skår på om skolen lærer av hendelsen (3,6). På denne påstanden skårer ungdomstrinn generelt høyere (3,5) enn barnetrinn og mellomtrinn (3).

Fra skoleledelsen ved Haraldsvang får vi opplyst at tiltak dokumenteres og evalueres i avvikssystemet. Dersom hendelsen defineres som en §9A-sak, dokumenteres det også gjennom aktivitetsplanen. Rektor forteller avvik alltid er et tema på møtene til HMS-gruppen, og at en gjennomgår avvikene for å se hvilke lærdommer som kan trekkes. Noen ganger kan konkrete saker også tas opp på personalmøter, etter avtale med avviksmelder.

Fra skoleledelsen ved Hauge får vi opplyst at tiltak dokumenteres gjennom tiltaksplaner, møtereferater og avvikssystemet. I avviksmeldingene vi har fått innsyn i, beskrives imidlertid tiltakene i varierende grad. Alle de intervjuede er samstemte om at tiltak evalueres. I den forbindelse blir det påpekt at tiltak som virker på én elev, ikke nødvendigvis vil virke på en annen elev. Det vises til at skolen må finne løsninger som treffer den enkelte elev, og at en noen ganger må «prøve og feile» før en finner det rette tiltaket. Vi får opplyst at det settes av faste møtetidspunkt hvor de enkelte sakene evalueres, og en går gjennom hvilke tiltak som virker, og hvilke tiltak som ikke virker. På disse møtene kan også eksempelvis PP-tjenestens veiledningsteam delta. Tiltak blir dessuten også lagt fram for og diskutert i HMS-gruppen og ledergruppen. Også verneombud påpeker at evalueringen har blitt satt bedre i system som følge av rutinen for håndtering av avvik. Det vises til at ledelsen følger opp de iverksatte tiltakene, og eventuelt setter inn nye tiltak dersom de iverksatte tiltakene ikke fungerer.

På Lillesund forteller flere i skoleledelsen at tiltak dokumenteres i liten grad, og at det ikke er sikkert at noe dokumenteres utover at hendelsen har skjedd. Dette avhenger likevel av alvorlighetsgrad, og det påpekes at alvorlige hendelser blir skriftliggjort, i det minste som et internt notat. Det skal også lages et notat dersom skolen tar kontakt med foresatte. Dersom hendelsen registreres som avvik, dokumenteres både hendelsen og tilhørende tiltak i avvikssystemet. Samtidig påpekes det at skolen «*kan alltid dokumentere det bedre*». Det vises til at dette er noe skolen kan få en bedre rutine på, og at økt bruk av de tilgjengelige verktøyene kan være et steg i riktig retning. Fra ansatte på avdeling TIO framheves det at PAS-rammeverket også kan brukes til å systematisere dokumenteringen av både kartlegging og oppfølging.

Fra skoleledelsen ved Lillesund får vi ulik informasjon om hvorvidt tiltak evalueres. Enkelte forteller at en evaluerer etter en måned, mens andre oppgir at det ikke foretas en formell evaluering. Det påpekes at en snakker mye om sakene som gjentar seg, men at det ikke har vært oppe som et formelt punkt på ledermøter.

Et moment som kommer fram i intervju med skoleledelsen ved Lillesund, er at mange av hendelsene på skolen har lik alvorlighetsgrad og likt forløp, og at tiltakene dermed blir ganske like. Det påpekes at avviket lukkes, men at sannsynligheten for gjentakelse blir vurdert som høy. Dette er også noe vi ser i avvikene vi har fått innsyn i; to av avvikene er eksempelvis identiske mht. både «beskrivelse av tiltak/oppdrag» og «gjennomføring av tiltaket», selv om det er ni

måneder mellom hendelsene. Skoleledelsen påpeker at en ikke alltid klarer å løse utageringene med tiltak, og at så lenge de ikke fungerer 100 prosent, har det lite for seg å endre tiltaket kun for endringen i seg selv.

Når det gjelder å ta lærdom av avvik, blir avdeling TIO beskrevet som «*forbilledlige*», og det vises til at avdelingen er konkrete på hvilke tiltak som fungerer og ikke fungerer ovenfor hver enkelt elev. Det påpekes at utfordrende atferd på TIO på mange måter er påregnelig, hensyntatt elevgruppen. Det vises til at mange av elevene kommuniserer gjennom slag, spark og utagerende atferd, og at en må jobbe med å finne andre måter å kommunisere på. På avdeling TIO har de ansatte og ledelsen jevnlig møter om hvordan en kan redusere negativ atferd, og ansatte vi har snakket med opplever at det er et stort fokus på en kan tilrettelegge for minst mulig utagering. Vi får opplyst at teamet rundt eleven har jevnlig elevmøter, hvor en diskuterer f.eks. mulige triggere, passende tiltak, og aktuelle endringer. Eksisterende tiltak evalueres, og justeres dersom tiltakene ikke har ønsket effekt. Vi får opplyst at tiltak registreres, og ofte nedfelt i eksempelvis en handlingsplan, men at en også på avdeling TIO kan få en bedre rutine på hvordan en dokumenterer tiltak.

Det påpekes at på grunn av elevgruppen, må avdelingen alltid håndtere en form for utfordrende atferd, og det kan være vanskelig å «fjerne» atferden fullstendig. Målet er snarere å redusere atferden til et minimum. I forbindelse med dette understrekes viktigheten av å registrere avvik, slik at en kan følge med på om omfanget faktisk reduseres.

4.7 VURDERING

Skolene skal sørge for at ansatte får nødvendig oppfølging i etterkant av volds- og trusselhendelser. I spørreundersøkelsen svarer 48 prosent av de som har hatt behov for oppfølging at oppfølgingen var god. Drøyt halvparten svarer derimot at de enten ikke fikk oppfølging (til tross for behov), eller opplevde at oppfølgingen ikke var tilstrekkelig. Etter vår vurdering er dette en bekymringsfull høy andel, særlig sett i sammenheng med at volds- og trusselhendelser utgjør et betydelig arbeidsmiljøproblem og har ført til konsekvenser for over halvparten av respondentene, jf. kapittel 2.

Gjennomgangen viser også at det er ulik praksis på de utvalgte skolene. Oppfølgingen av volds- og trusselhendelser på den enkelte skole gjenspeiler ikke de skrittene og den systematikken som skisseres i kommunens rutine. Etter vår vurdering vitner gjennomgangen nettopp om manglende systematikk i oppfølging av ansatte i etterkant av hendelser. Oppfølgingen blir da tilfeldig og/eller personavhengig, noe som også støttes av våre intervjuer. Dette underbygges også av funnene i Arbeidstilsynets tilsyn på Solvang skole, som viser til at ansatte etterspør en systematisk og forutsigbar oppfølging.

Spørreundersøkelsen avdekker at det i løpet av de tre siste årene har vært en betydelig underrapportering av avvik knyttet til volds- og trusselhendelser i Haugesundsskolen. Grad av underrapportering varierer på tvers av trinn, kjønn og den enkelte skole. Selv om kommunen allerede har lagt ned et arbeid for å øke rapporteringen, og at antall avviksmeldinger de siste

årene har hatt en enorm økning, jf. kapittel 2, erfarer vi at det fremdeles er store mørketall for avviksmeldinger i skolesektoren, til tross for kjente hendelser og etablerte systemer for å melde fra. Etter vår vurdering har kommunen et klart forbedringspotensial når det gjelder å sikre at volds- og trusselhendelser blir rapportert i avvikssystemet.

Rapportering og registrering av volds- og trusselhendelser er viktig for å synliggjøre problemet og omfanget av tilfellene, slik at det kan settes i verk forebyggende tiltak på den enkelte arbeidsplass. Vi vil understreke at arbeidstaker har medvirkningsplikt i enhetens systematiske HMS-arbeid, og et ansvar i å følge de rutinene som foreligger. Samtidig er det arbeidsgivers ansvar å legge til rette for at avvik meldes. Gjennomgangen viser at mangel på tid og utstyr utgjør en stor barriere for å melde avvik, særlig blant miljøarbeiderne. Denne stillingskategorien er samtidig en gruppe som gjerne jobber tett på enkeltelever og ulike ressurstilbud, og som i tillegg rapporterer om høyest forekomst av volds- og trusselhendelser, jf. kapittel 2. I skolenes videre arbeid med å forebygge problematikken bør det derfor være nærliggende å se nærmere på hvilke behov ulike grupper av ansatte kan ha for å kunne øke rapporteringsgraden.

Arbeidsgiver må legge til rette for en kultur der det ikke bare er godtatt, men også forventet, at arbeidstakerne på alle nivåer melder fra om avvik. I tillegg må arbeidstakerne være trygge på at arbeidsgiver følger opp avvikene og håndterer mottatte avvik. Spørreundersøkelsen avdekker at 40 prosent av undervisningspersonell på 1.-7.trinn ikke er trygge på at avvik følges opp på en hensiktsmessig måte. Også blant de utvalgte skolene ser vi variasjoner i hvorvidt avviksmeldere får tilbakemelding på hva som er blitt gjort i oppfølgingen av avvikene og hvorvidt de blir orientert om iverksatte tiltak.

I forrige kapittel pekte vi på at en risiko med å ikke ha rutiner/planer for håndtering av volds- og trusselhendelser er at håndteringen kan bli tilfeldig og personavhengig. Dette gjenspeiles i praksisen på skolene, som viser til situasjonsbetinget håndtering heller enn formelle rutiner. Dessuten er det kun Hauge som synes å systematisk oppfordre til å melde hendelsene som avvik umiddelbart etter hendelser. Relatert til håndteringen har vi også sett hvordan opplæringsloven kapittel 9A er en kilde til usikkerhet, og at det kan bidra til at voksne vegrer seg for å gå inn i situasjoner fordi de er usikre på hva som er «lov» å gjøre. Etter vår vurdering underbygger dette behovet for at skolene utarbeider risikovurderinger og planer for håndtering, slik at ansatte i større grad er kjent med aktuelle situasjoner de kan komme til å oppleve, og være bedre rustet til å møte dem. Samtidig vil vi understreke at arbeidsmiljøloven og opplæringsloven er to likestilte lovverk, og skolene må gjennom krav i arbeidsmiljøregelverket legge til rette for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for arbeidstakerne.

Effektiv forebygging av volds- og trusselhendelser forutsetter god kartlegging og oversikt over de situasjoner hvor dette kan forekomme. Gjennomgangen viser at skolene i enkeltsaker iverksetter tiltak basert på funn i kartleggingen, og dette vurderes å gi gode forutsetninger for å forebygge framtidige volds- og trusselhendelser. Samtidig viser spørreundersøkelsen at pedagogisk personell er mer uenige enn skoleledelsen om at skolen evaluerer nytteverdien av tiltak, i tillegg til at de er mindre trygge på at skolen lærer av hendelsen. Hvorvidt tiltak blir dokumentert og evaluert på de utvalgte skolene varierer, og dette anses som nødvendig å få satt i system. Dokumentering og evaluering av tiltak er viktig for å kunne sikre at tiltak som ikke virker blir

justert, og om nødvendig avsluttet eller erstattet av andre tiltak. En plan for iverksatte tiltak og dokumentert evaluering av disse kan i tillegg være nyttig ved for eksempel utskiftninger av personal, eller i overganger, samt skape et godt grunnlag for eventuell henvisning til andre støttetjenester.

En avdeling som fremstår som gode på håndtering og oppfølging av avvik og volds- og trusselhendelser, er avdeling TIO på Lillesund skole. Både skoleledelse og ansatte viser til stort fokus på å registrere hendelser, og opplever at håndteringen og oppfølgingen av avvik og volds- og trusselhendelser fungerer godt. Det vises til etablerte rutiner for håndtering, skreddersydde tiltak som bestemmes i samarbeid med avviksmelder, og som også evalueres og eventuelt justeres ved behov. Læring og kunnskapsdeling mellom skolene vil etter vår vurdering kunne være et viktig virkemiddel for å forebygge og håndtere volds- og trusselhendelser på en best mulig måte. Dette bør også ses i sammenheng med funnene i kapittel 2, som viser store forskjeller på hvorvidt situasjoner med vold og trusler oppfattes som et problem på den enkelte skole.

Både spørreundersøkelsen og intervjuer med de utvalgte skolene gjenspeiler forskjeller i både avvikskultur og hvordan avvik og volds- og trusselhendelser blir håndtert og fulgt opp. Etter vår vurdering bør kommunen tilstrebe en mer ensartet praksis for hvordan håndtering og oppfølging av hendelser skal foregå, fortrinnsvis gjennom implementering av kommunens rutiner.

4.8 ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å:

- Iverksette tiltak for å sikre at avvik knyttet til vold og trusler rapporteres på skolene.
- Sørge for en mer ensartet praksis for behandling av avvik og oppfølging av ansatte i etterkant av en volds- og trusselhendelse.
- Sikre at skolene har klare føringer for når og hvordan tiltak som iverksettes i etterkant av volds- og trusselhendelser skal dokumenteres og evalueres.
- Legge til rette for læring- og kunnskapsdeling mellom skolene knyttet til forebygging og håndtering av vold- og trusselhendelser.

VEDLEGG

Vedlegg 1 - Metode

Utvalg

Utvalg skoler er basert på både innspill fra administrasjonen, antall avviksmeldinger og demografiske variabler. Utvalget er også foretatt i lys av Kontrollutvalgets ønske om én barneskole, én 1-10 skole og én ungdomsskole.

Lillesund er valgt ut på grunn av at det er den skolen med flest avviksmeldinger i 2021. I tillegg har skolen en egen avdeling for elever med behov for tilpasset individuell opplæring som må ivaretas tett av voksne.

Hauge skole ligger «midt på treet» når det gjelder antall avviksmeldinger. I forkant av utvelgingen fikk vi innspill om at skolen hadde gjort noen grep og endringer i forbindelse med avvikshåndtering.

Haraldsvang er valgt ut på bakgrunn av at skolen hadde ingen avviksmeldinger knyttet til vold og trusler mot ansatte i 2021.

Muntlige kilder fra kommunen

Det er gjennomført intervjuer med skoleledelse (rektorer og inspektører) og medlemmer i HMS-gruppene på alle skolene. HMS-gruppene består av ansatte med ulike stillingskategorier, som f.eks. miljøarbeidere og lærere, samtidig som de har tilleggsroller som tillitsvalgte og verneombud. I tillegg har vi intervjuet fire ansatte som har erfaring med å melde avvik på Lillesund og Hauge skole. Ettersom forrige registrerte avvik på Haraldsvang var i mai 2019, har vi ikke intervjuet avviksmeldere fra denne skolen, da dette ikke ble vurdert som å gi et riktig bilde av hvordan avviksbehandlingen og avvikskulturen fungerer per i dag.

Antall intervjuede på skolene er dermed:

- Lillesund: 10 ledere/ansatte
- Hauge: 8 ledere/ansatte
- Haraldsvang: 6 ledere/ansatte

Flere av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju.

I tillegg til intervju med de utvalgte skolene er det også gjennomført intervju med skolesjef, HMS-rådgiver og hovedverneombud.

Utover intervju er det i innledende fase gjennomført samtale/dialog med direktør for oppvekst og skolesjef. Det har også vært forløpende dialog med kommunens kontaktperson i prosjektet, denne ansatt på skolekontoret.

Totalt 27 personer er intervjuet. Disse er:

- Skolesjef
- HMS-rådgiver
- Hovedverneombud
- Representanter fra Lillesund skole:
 - o Rektor
 - o 3 inspektører
 - o 6 pedagogisk personell (herunder medlemmer i HMS-gruppen og ansatte med erfaring med å melde avvik)
- Representanter fra Hauge skole:
 - o Rektor
 - o 2 inspektører
 - o SFO-leder
 - o 4 pedagogisk personell (herunder medlemmer av HMS-gruppen og ansatte med erfaringer med å melde avvik)
- Representanter fra Haraldsvang skole:
 - o Rektor
 - o 2 inspektører
 - o 3 medlemmer i HMS-gruppen

Skriftlige kilder fra kommunen

- Vold og trusler – rutine
- Vold og trusler på arbeidsplassen – Veileder for ledere og ansatte
- Tema vold og trusler 22.01.20 (Powerpoint-presentasjon)
- Risikovurdering vold og trusler – Skjema
- Risikovurdering vold og trusler – Forklaring momenter som skal vurderes
- RiskManager Avvikshåndtering. Kurshefte for meldere
- HMS-gruppe – Veileder
- Bruk av elektronisk avvik og skaderegistrering – Rutine
- RiskManager Avvikshåndtering. Kurshefte for behandlere
- Avvik – vedlegg rutine
- Årsmeldinger/-rapporter til AMU frå HMS-gruppene (2017-2019)
- Forskrift om ordensreglement for grunnskolen i Haugesund kommune
- Kvalitetsmelding for barnehage og skole, 2020. Haugesund kommune
- Saksdokumenter fra møtet i utvalg for Oppvekst 22.04.2021
- Møteprotokoll fra utvalg for personalpolitikk 06.05.2021
- Plan for trygt og godt skolemiljø. Haugesund kommune
- Strategiplan for Haugesundskolen 2019-2023
- Temaplan for tjenesteområdet oppvekst 2018-2021
- TIBIR-brosjyre, mai 2019

- Diverse dokumenter fra Lillesund skole, Hauge skole og Haraldsvang skole
- Oversikt avvik 01.08.20-31.12.21
- Oversikt avvik 01.08.20-19.10.21, med beskrivelse
- Detaljert avviksrappport (fra 8 hendelser)
- Tilsynsrapport fra Arbeidstilsynets tilsyn med Solvang skole, 28.01.2022
- Svarbrev fra Solvang skole til tilsynsrapport fra Arbeidstilsynet, mottatt 16.02.2022
- E-post-korrespondanse med kommunen

Eksterne skriftlige kilder

- Arbeidsmiljøloven
- Forskrift om utførelse av arbeid, kapittel 23A.
- Internkontrollforskriften
- Wærø, I., Dahl, Ø. og Kilskar, S. S. (2019) *Vold og trusler mot ansatte i skolen*. SINTEF
- Arbeidstilsynet (2019). *Erfaringsrapport: Pilot – Vold og trussel om vold fra tredjepart i grunnskoler*.

SAKSGANG		
Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalget	22.03.22	11/22
Bystyret	20.04.22	

Saksansvarlig:	Arkivkode:	Arkivsak:
Odd Gunnar Høie	217	

OPPFØLGING AV EIERSKAPSKONTROLL – KARMSUND HAVN IKS

Sekretariatets forslag til vedtak og innstilling til bystyret:

Haugesund bystyre tar tilbakemeldingen om oppfølging av revisjonsrapporten «Eierskapskontroll – Karmsund Havn IKS» til orientering.

Vedlegg: 1. brev med vedlegg fra Karmsund Havn IKS datert 11.03.22
2. brev fra kommunedirektøren datert 11.03.22

Bakgrunn

Haugesund bystyre vedtok enstemmig i møtet 29.09.21, sak 56/21 følgende:

1. *Haugesund bystyre tar den framlagte eierskapskontrollen av Karmsund Havn IKS til orientering.*
2. *Rapporten oversendes kommunedirektøren og selskapet v/havnerådet for videre oppfølging av rapportens fire anbefalinger.*
3. *Kommunedirektøren gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om oppfølging av rapportens anbefalinger innen seks måneder etter bystyrets vedtak.*

Formålet med prosjektet:

Formålet med eierskapskontrollen var å undersøke om eierskapet i Karmsund Havn IKS ble ivaretatt i samsvar med Haugesund kommunes interesser – herunder om de økonomiske forholdene i selskapet ivaretar Haugesund kommune sine interesser, samt om risikoen for kommunen er tilstrekkelig ivaretatt.

Eierskapskontrollen var forbedringsorientert, og hadde som formål å gi anbefalinger om tiltak der det ble avdekket forbedringsområder.

Rapporten

KPMG AS gjennomførte eierskapskontrollen våren 2021. Forvaltningsrevisor kom da med følgende anbefalinger:

- 1. Haugesund kommune å forankre formålet, med tanke på lufthavndrift, i deltakerkommunestyrene ved å gjøre nødvendige endringer i selskapsavtalen.*
- 2. Haugesund kommune å etablere rutiner for rapportering fra Karmsund Havn IKS til kommunestyret i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.*
- 3. Karmsund Havn IKS å etablere rutiner for å sikre korrekt formell behandling av økonomiplan i representantskapet i samsvar med IKS-loven.*
- 4. I den grad formålet er ment å omfatte deltakelse, låneopptak eller investeringer i andre selskaper bør det tydeliggjøres i selskapsavtalen.*

Tilbakemelding fra selskap

Karmsund Havn IKS v/havnedirektøren har i vedlagt brev datert 11.03.22 gitt tilbakemelding på status for oppfølging av rapporten og hvordan anbefalingene har blitt fulgt opp. I brevet skriver havnedirektøren i sine kommentarer og konklusjon følgende:

Tilbakemelding punkt 1:

Selskapets deltakerkommuner igangsatt en prosess for å se på mulig overtakelse/ kjøp av aksjene i Karmsund Lufthavn Invest AS. Styret i Karmsund Havn har anbefalt at aksjene avhendes. Vennligst se vedlagte brev fra Havnestyret sendt til Havnerådet og selskapets deltakerkommuner.

Tilbakemelding punkt 2:

Selskapet har tilbudt Haugesund kommune bistand til å bedre kunne følge opp punkt 2.

Selskapet orienterte også i Haugesund Bystyre den 29. september og har foreslått ny orientering i 2022.

Tilbakemelding punkt 3:

Selskapet har nå endret sine rutiner, slik at økonomiplan blir behandlet med eget vedtak i Havnerådet. Vennligst se vedlagte særutskrift fra Havnerådssak 21/21: Budsjett og økonomiplan 2022 - 2025.

Tilbakemelding fra kommunedirektøren

Kommunedirektøren har i vedlagt brev datert 11.03.22 gitt tilbakemelding for hvordan administrasjonen har fulgt opp revisjonen sine anbefalinger. I brevet skriver kommunedirektøren følgende:

Ad. Haugesund kommune å forankre formålet, med tanke på lufthavndrift, i deltakerkommunestyrene ved å gjøre nødvendige endringer i selskapsavtalen.

Det er nedsatt en prosjektgruppe der mandatet er å «tilrettelegge for mulig deltagelse for kommunene på Haugalandet i et felles privat offentlig eierskap i selskapsstrukturen til Haugesund Lufthavn Karmøy.»

Det skal forsøkes å fremforhandle en aksjekjøpsavtale med Karmsund Havn IKS der eierkommunene overtar aksjene i Haugesund Lufthavn Karmøy.

Denne prosessen forsøkes avklart våren 2022.

På denne bakgrunn vurderes det ikke endringer av selskapsavtalen i Karmsund Havn IKS.

Ad. Haugesund kommune å etablere rutiner for rapportering fra Karmsund Havn IKS til kommunestyret i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.

Kommunen er i ferd med å utarbeide ny eierskapsmelding.

Kommunedirektøren vurderer nødvendigheten å forbedre rutinene knyttet til at det skal utarbeides årlig eierberetninger for selskaper kommunen har eierinteresser i.

Ad. Karmsund Havn IKS å etablere rutiner for å sikre korrekt formell behandling av økonomiplan i representantskapet i samsvar med IKS-loven.

Kommunedirektøren viser til Karmsund Havn IKS sitt brev datert 02.06.21, inntatt i eierskapskontrollen, og hvor det fremgår:

«Karmsund havn har allerede oppdatert sine rutiner rundt behandling av økonomiplan, slik at det i tillegg til dagens behandling, også vil bli gjort formelt vedtak i representantskapet. Karmsund Havn vil i tillegg gå i dialog med Haugesund Kommune rundt hvordan selskapet kan bidra til at rapporteringen mellom representantskapet og kommunestyret blir gjennomført i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.»

Kommunedirektøren og selskapet har ikke funnet at anbefaling nummer fire er aktuell.

Sekretariatet sine kommentarer

I følge forskrift om kontrollutvalg og revisjon tilligger det kontrollutvalget å se til at ledelsen følger opp rapporter. Dette skal sikre at kontroll og tilsyn får effekt og bidrar til forbedringer. Utvalget skal rapportere til bystyret hvordan vedtaket er fulgt opp.

Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan styret eller administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter i det konkrete tilfellet, da dette er styret/kommunedirektørens ansvar. Det ble satt en frist på 6 måneder fra bystyret fattet sitt vedtak.

Kontrollutvalget kan likevel melde inn videre til bystyret dersom kontrollutvalget mener saker ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Det har vært praksis for at administrasjonen møter i utvalget og orienterer om oppfølgingen og/eller svarer på spørsmål. Når det gjelder selskapet har det ikke vært praksis at ledelsen møter når det foreligger skriftlig tilbakemelding.

Sekretariatet mener det ikke skulle være behov for at havnedirektøren møter. Dersom det er spørsmål, er det greit om de blir varslet i forkant av møtet.

Sekretariatet mener kommunedirektøren og selskapet i denne saken har gitt en grei tilbakemelding og anbefalingene er fulgt opp gjennom nye rutiner, og forbedringstiltak er satt i verk.

Aksdal, 15.03.22

Odd Gunnar Høie
Seniorrådgiver/utvalgssekretær

Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS/
Haugesund Kontrollutvalg
Att: Utvalgssekretær Odd Gunnar Høie

Karmsund Havn IKS
Killingøy, 5515 Haugesund
Postboks 186, 5501 Haugesund
T: +47 52 70 37 50
F: +47 52 70 37 69
E: post@karmsund-havn.no
Org nr: 963 706 820

Oppfølging av eierskapskontroll Karmsund Havn 2021

Det vises til henvendelse fra Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS ved Odd Gunnar Høie av 23. februar 2022, med spørsmål om tilbakemelding fra Karmsund Havn i forhold til anbefalingene i eierskapskontrollen utført av KPMG våren 2021.

Basert på revisjonens observasjoner og vurderinger i forbindelse med eierskapskontrollen, anbefalte revisjonen at kommunen og selskapet iverksatte tre tiltak. Forvaltningsrevisor anbefalte:

1. *Haugesund kommune å forankre formålet, med tanke på lufthavndrift, i deltakerkommunestyrene ved å gjøre nødvendige endringer i selskapsavtalen.*
2. *Haugesund kommune å etablere rutiner for rapportering fra Karmsund Havn IKS til kommunestyret i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.*
3. *Karmsund Havn IKS å etablere rutiner for å sikre korrekt formell behandling av økonomiplan i representantskapet i samsvar med IKS-loven.*

Tilbakemelding punkt 1:

Selskapets deltakerkommuner igangsatt en prosess for å se på mulig overtakelse/ kjøp av aksjene i Karmsund Lufthavn Invest AS. Styret i Karmsund Havn har anbefalt at aksjene avhendes. Vennligst se vedlagte brev fra Havnestyret sendt til Havnerådet og selskapets deltakerkommuner.

Tilbakemelding punkt 2:

Selskapet har tilbudt Haugesund kommune bistand til å bedre kunne følge opp punkt 2. Selskapet orienterte også i Haugesund Bystyre den 29. september og har forelått ny orientering i 2022.

Tilbakemelding punkt 3:

Selskapet har nå endret sine rutiner, slik at økonomiplan blir behandlet med eget vedtak i Havnerådet. Vennligst se vedlagte særutskrift fra Havnerådssak 21/21: Budsjett og økonomiplan 2022 - 2025.

Haugesund den 11.3.22,



Tore Gautesen
Havnedirektør

Vedlegg:

Brev fra Karmsund Havnestyre til Havnerådet
Særutskrift fra Havnerådssak 21/21

Karmsund Havn IKS
Havnerådet

Dato: 11.03.22

SÆRUTSKRIFT fra møte i havnerådet 02.12.21

Havnerådet i Karmsund Havn IKS avholdt møte den 2. desember 2021.
Av i alt 6 stemmeberettigede medlemmer, deltok 5 i behandling av saken.

HR-SAK 21/21 Budsjett og økonomiplan 2022-2025

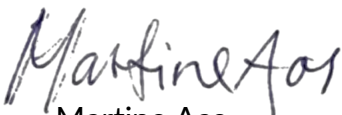
Vedtak:

Havnerådet fatter følgende vedtak:

1. Havnerådet godkjenner havnestyrets forslag til drifts- og investeringsbudsjett for 2022
2. Havnerådet godkjenner at det i samsvar med investeringsoversikten i budsjettet tas opp lån størrelsesorden kr 24.815.570 til sluttfinansiering av investeringer i 2021 og til nye investeringer i 2022. Lånet skal tas opp som serielån basert på gjeldende referanserate med løpetid inntil 30 år.
3. Havnerådet godkjenner havnestyrets forslag til Økonomiplan for perioden 2022-2025

Haugesund den 11.03.2022

Rett utskrift bekreftes:



Martine Aas
Styresekretær

Til Havnerådet

Kopi: Karmsund Havn IKS eierkommuner

Dato: 03.02.2022

Anbefaling fra styret i Karmsund Havn angående salg av aksjer i Karmsund Lufthavn Invest AS

Innledning

Det vises til Haugesund Kommunes Eierskapskontroll datert juni 2021 og Havnerådssak 16/21. I henhold til vedtak i sak 16/21, kommer Havnestyret herved med anbefaling knyttet til eierskap i Karmsund Lufthavn Invest AS/ Lufthavndrift AS.

Bakgrunn

Karmsund Havn IKS, via det heleide datterselskapet Karmsund Lufthavn Invest AS, gikk inn som aksjonær i selskapet Lufthavndrift AS i 2018. Bakgrunnen for dette var at det hadde oppstått en akutt situasjon i selskapet da Widerøe Ground Handling AS trakk seg som en av hovedinvestorene. Det var helt nødvendig å sikre det økonomiske grunnlaget for videre operasjonell drift av lufthavnen. Eierskapet til Lufthavndrift AS ble sett på som midlertidig. I 2021 konkluderte en forvaltningsrevisjon som ble utført på vegne av kontrollutvalget i Haugesund kommune, med at eierskapet i Lufthavndrift AS lå utenfor formålet til Karmsund Havn IKS. Det er derfor nødvendig for å endre enten eierstrukturen i Karmsund Lufthavn Invest AS/ Lufthavndrift AS eller formålet til Karmsund Havn IKS.

Anbefaling

Styret i Karmsund Havn IKS anbefaler at eierskapet til Karmsund Lufthavn Invest AS/ Lufthavndrift AS avhendes til selskapets eiere. Havneselskapet har store investeringer foran seg for å utvikle den tradisjonelle sjørettede havnevirksomheten, noe som vil kreve fullt fokus fra selskapet sin ledelse og styre. Videre utvikling av lufthavnen vil derfor bli best ivaretatt av et selskap med andre eiere enn Karmsund Havn IKS. Det anbefales at kommunene på Haugalandet eksempelvis kjøper ut Karmsund Havns heleide datterselskap «Karmsund Lufthavn Invest AS» og utøver eierskapet i Lufthavndrift AS samlet i dette selskapet.



John Erik Hagen
Styreleder



Tore Gautesen
Havnedirektør

Haugaland Kontrollutvalgssekretariat Iks

Dato: 11.03.2022

Postboks 57

Dokumentnummer: 21/9268-4

5575 Aksdal

Deres referanse:

Saksbehandler: Jo Inge Hagland

Eierskapskontroll av Karmsund Havn IKS - kommunedirektørens tilbakemelding på rapportens anbefalinger.

Av bystyret vedtak BS- 056/21 fremkommer det

1. Bystyret tar den framlagte eierskapskontrollen av Karmsund Havn IKS til orientering
2. Rapporten oversendes kommunedirektøren og selskapet v/havnerådet for videre oppfølging av rapportens fire anbefalinger.
3. Kommunedirektøren gir tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om oppfølging av rapportens anbefalinger inne seks måneder etter bystyrets vedtak.

Forvaltningsrevisors fire anbefalinger innarbeides i forslag til vedtak pkt. 2, slik at det blir tydelig hvilke anbefalinger som skal følges opp.

Eierskapskontrollens anbefalinger var:

- Haugesund kommune å forankre formålet, med tanke på lufthavndrift, i deltakerkommunestyrene ved å gjøre nødvendige endringer i selskapsavtalen.
- Haugesund kommune å etablere rutiner for rapportering fra Karmsund Havn IKS til kommunestyret i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.
- Karmsund Havn IKS å etablere rutiner for å sikre korrekt formell behandling av økonomiplan i representantskapet i samsvar med IKS-loven.

I den grad formålet er ment å omfatte deltakelse, låneopptak eller investeringer i andre selskaper bør det tydeliggjøres i selskapsavtalen.

Kommunedirektørens tilbakemelding:

Ad. Haugesund kommune å forankre formålet, med tanke på lufthavndrift, i deltakerkommunestyrene ved å gjøre nødvendige endringer i selskapsavtalen.

Det er nedsatt en prosjektgruppe der mandatet er å «tilrettelegge for mulig deltagelse for kommunene på Haugalandet i et felles privat offentlig eierskap i selskapsstrukturen til Haugesund Lufthavn Karmøy.»

Det skal forsøkes å fremforhandle en aksjekjøpsavtale med Karmsund Havn IKS der eierkommunene overtar aksjene i Haugesund Lufthavn Karmøy.

Denne prosessen forsøkes avklart våren 2022.

På denne bakgrunn vurderes det ikke endringer av selskapsavtalen i Karmsund Havn IKS.

Ad. Haugesund kommune å etablere rutiner for rapportering fra Karmsund Havn IKS til kommunestyret i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.

Kommunen er i ferd med å utarbeide ny eierskapsmelding.

Kommunedirektøren vurderer nødvendigheten å forbedre rutinene knyttet til at det skal utarbeides årlig eierberetninger for selskaper kommunen har eierinteresser i.

Ad. Karmsund Havn IKS å etablere rutiner for å sikre korrekt formell behandling av økonomiplan i representantskapet i samsvar med IKS-loven.

Kommunedirektøren viser til Karmsund Havn IKS sitt brev datert 02.06.21, inntatt i eierskapskontrollen, og hvor det fremgår:

«Karmsund havn har allerede oppdatert sine rutiner rundt behandling av økonomiplan, slik at det i tillegg til dagens behandling, også vil bli gjort formelt vedtak i representantskapet. Karmsund Havn vil i tillegg gå i dialog med Haugesund Kommune rundt hvordan selskapet kan bidra til at rapporteringen mellom representantskapet og kommunestyret blir gjennomført i samsvar med målsettingen i eierskapsmeldingen av 2017.»

Med hilsen

Ole Bernt Thorbjørnsen
Kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

SAKSGANG		
Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalget	22.03.22	12/22
Kontrollutvalget	28.09.21	33/21

Saksansvarlig:	Arkivkode:	Arkivsak:
Odd Gunnar Høie	217	

AVKLARING AV EIERFORHOLD OG DISPOSISJONSRETT KNYTTET TIL DE EIENDOMMER SOM KARMSUND HAVN IKS DISPONERER INNENFOR HAUGESUND KOMMUNE SINE GRENSER

Sekretariatets forslag til vedtak:

Haugesund kontrollutvalg tar kommunedirektøren sin utredning om eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser til orientering.

Vedlegg: brev med vedlegg fra kommunedirektøren, datert 14.03.22

Bakgrunn

Karmøy kommunestyre gjorde i møtet 20.09.21, sak 91/21 vedtak om å invitere de andre eierkommunene i Karmsund Havn IKS med på en felles forvaltningsrevisjon. Hovedformålet med forvaltningsrevisjonen var å se på eierforhold og verdifastsetting til havnene ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS.

Haugesund kontrollutvalg behandlet invitasjonen i møtet 28.09.21, sak 33/21 og vedtok enstemmig følgende:

Haugesund kontrollutvalg anmoder kommunedirektøren om å avklare eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser, og deretter vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i selskapsavtalen.

Sekretariatet oversendte brev med vedtaket til kommunedirektøren 30.09.21.

Tilbakemelding fra kommunedirektøren

I vedlagte notat fra kommunedirektøren har han gitt sin tilbakemeldingen på utvalget sine spørsmål. Notatet er på 28 sider og er utarbeidet av juridisk konsulent Emilie Berge og kommuneadvokat Jan Vidar Endresen.

I innledningen blir det gjort rede for noe av historikken til bruken av havnene.

I oppsummeringen i kapittel 1.1 står det følgende:

Havneanleggene i Haugesund er blitt opparbeidet med bruk av midler fra havnekassen. Inntekter fra havneanleggene har historisk sett kun vært benyttet til havneformål («havens beste»).

Det var Haugesund havnevesen som forvaltet og driftet havneanleggene i Haugesund frem til disse ble «kommunalisert» i 1985. Etter dette ble eiendommene overført til Haugesund kommune.

Eiendommene lå fortsatt i havnekassen, og midlene og eiendommene ble holdt adskilt kommunen øvrige virksomhet. I 1992 ble det etablert et interkommunalt selskap der havnekassens midler og havneanlegg ble tillagt det interkommunale samarbeidet. I forbindelse med opprettingen av selskapet ble det tatt konkret stilling til hvilke eiendommer som skulle tilhøre havnesamarbeidet og dermed i fortsettelsen skulle tilhøre havnekassen, og hvilke eiendommer som skulle beholdes av kommunene.

Avhendelse av eiendom som tilhører havnekassen, så vil salgssum tilfalle havnekassen. Havnekassen forvaltes av Karmsund Havn IKS.

Etter ny havne- og farvannslov (2019) vil det være anledning å kunne utdele midler fra kommunal havnevirkosomhet. Utdeling skal skje i samsvar med lovens regler. At loven nå gir adgang til utdeling kan gi grunnlag for endring av selskapsvedtektene.

I kapittel 4.0 «Perioden 1984 til 1992 – Haugesund havnevesen ble «kommunalisert» står det i slutten av kapitlet følgende:

For Haugesund sin del kan det slås fast at det er ingen eiendommer som stod på Haugesund havnevesen når havnesamarbeidet ble inngått i 1992. Alle eiendommene stod på Haugesund kommune, og står fortsatt på Haugesund kommune. Dette gjelder gnr. 39 bnr. 1 på Garpaskjær og gnr. 26 bnr. 476 på Killingøy. Indre-kai er ikke matrikkelført, og har av den grunn ingen registrerte eiere.

I kapittel 5 omtales eiendommene/kaianleggene som lå i Haugesund havnedistrikt og som ble innlemmet i selskapet i 1992.

I kapittel 5.5 er det en oppsummering av verdier som Haugesund havnevesen gikk inn i fellesskapet med:

Av notatet fremgikk det at Haugesund havnevesen gikk i fellesskapet med følgende verdier:

<i>Garpaskjær</i>	<i>kr 105 000 000</i>
<i>Indre kai</i>	<i>kr 11 000 000</i>
<i>Killingøy</i>	<i>kr 74 000 000</i>
<i>Storasundskjærene</i>	<i>kr 3 000 000</i>
<i>Bøvågen</i>	<i>kr 8 500 000</i>
	<i><u>kr 202 000 000</u></i>

I kapittel 6.1 omtales «Arbeidet som ledet frem til etableringen av Karmsund Interkommunale havnevesen i 1992». På slutten av kapittelet står det:

Haugesund valgte å overføre de tre enkeltanleggene inn i driften, og dette var anlegg som tilhørte havnekassen og var regnskapsmessig adskilt kommunens øvrige virksomhet. Øvrige anlegg ble overført Haugesund kommune jf. punkt 5.4. For Karmøy sin del valgte de å overføre flere anlegg enn det som naturlig ville tilhøre samarbeidet, jf. den diskusjonen som var mellom eierkommunene i arbeidsgruppen.

Kapittel 7 omhandler Haugesund kommune sine konkrete vurderinger og på slutten av kapittel 7.1 står det følgende:

På bakgrunn av dette vurderes det slik at Indre kai, Killingøy og Garpaskjær inngår i havnekapitalen i det interkommunale selskapet, selv om Haugesund kommune har grunnbokshjemmelen. Dette setter klare begrensninger for hvordan kommunen kan råde faktisk og juridisk over eiendommene.

Havnelovgivningen har over lang tid hatt strenge begrensninger knyttet til utøvelsen av eiendomsretten og bruk av midlene, men det er etter ny havne- og farvannslov (2019) nå gitt anledning til å utdeling av midler.

I kapittel 7.2 om «Eventuelle salg av havneeiendommer i Haugesund» står det blant annet:

Avhending av havneeiendom i Haugesund vurderes likevel ikke som relevant for Haugesund sin del, da kommunen valgte å skille ut de eiendommene som naturlig ikke ville tilhøre havnesamarbeidet. Dette har ikke vært tilfellet for Karmøy. Det er heller ingen aktuell problemstilling i Haugesund at noen av havneeiendommene står på tidligere Haugesund havnevesen, slik som var tilfelle for havneanlegget i Kopervik.

Haugesund kommune kan heller ikke ensidig velge å selge noen av de tre eiendommene som har inngått i havnesamarbeidet. Til dette vises det til Hjort sitt notat hvor det fremgår:

«Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelte eiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er hva som ville gjelde ved oppløsning av selskapet, (...).»

Kapittel 7.3 omhandler «Endring av selskapsavtalen» og det står blant annet følgende:

Siste endring av selskapsvedtektene ble vedtatt og er gitt etter tidligere havne- og farvannsloven av 2009. Med en lovendring så kunne det vært naturlig at selskapsvedtektene ble oppdatert og revidert i samsvar med ny havne- og farvannslov av 2019.

Havnevirksomheten med bruk av havnekassen har vært holdt adskilt kommunens øvrige virksomhet har vært et viktig prinsipp i havne- og farvannslovgivningen i hele perioden.

Dette er fortsatt gjeldende jf. gjeldene havne- og farvannslov § 32 annet ledd. Etter 1992 har havnevirksomheten vært driftet gjennom et felles havnesamarbeid det har det vært selskapet som har forvaltet eiendommene og havnekapitalen for deltakerkommunene.

Salg av eiendom

Salg av eiendom skal skje i henhold til de prinsippene som følger av selskapsavtalen § 7 og IKS-loven § 25. Det er representantskapet i selskapet som fatter beslutningen om salg. De eiendommer som eierkommune har grunnbokshjemmelen til så må også kommunen samtykke til salget.

Selskapsavtalen angir ikke noe konkret om salgssummen av havneeiendom skal tilfalle selskapet eller den aktuelle kommunen som står oppført som eier. Såfremt havneeiendommer i realiteten er overført selskapet og tilhører havnekapitalen, så ville det vært naturlig at det fremgikk av selskapsvedtektene at verdiene med salg av slike eiendommer inngikk i havnekapitalen.

Selskapsavtalen kunne dermed ha stadfestet den etablerte praksisen om at det er Karmsund Havn IKS som står for prosessen med avhendelse av havneeiendom, og at eiendommer som er tilført selskapet og som er opparbeidet gjennom havnekapitalen, så skal salgssummen også tilfalle havnekapitalen gjennom selskapet.

Utdeling av midler fra kommunal havnevirksomhet er et forhold som kan tas med i selskapsavtalen, jf. havne- og farvannsloven § 32, tredje ledd. Etter § 32 tredje ledd annet punktum presiseres det at all overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode, regnes som utdeling. Begrepet «verdier» omfatter ifølge forarbeidene alle typer økonomiske verdier, herunder penger, fast eiendom, løsøre, tjenesteyting og subsidiert leie. Av denne grunn kunne det vært regulert i selskapsvedtektene at salg av eiendom som hører til havnekapitalen, skal salgssum tilfalle selskapet, og at eventuelt utdeling av midler av et salg eller lignende skal skje etter de prinsippene som havne- og farvannsloven § 32 annet ledd stadfester.

Sekretariatet sine kommentarer

Kommunedirektøren har gjort en grundig vurdering av eierforholdene til havnene. Han gir et historisk tilbakeblikk på hvordan havnedriften ble ivaretatt før i tiden frem til opprettelsen av det interkommunale samarbeidet gjennom selskapet Karmsund Havn IKS.

Høsten 2021 utarbeidet advokatfirma Hjort et notat om eiendomssalg og eierforhold til havnene. Dette var på bestilling fra Karmøy kommune og Karmsund Havn IKS. Kommunedirektøren viser flere ganger til dette notatet i sin utredning.

Det fremgår av kommunedirektøren sin utredning at det var ulike syn mellom Karmøy og Haugesund ved opprettelsen av samarbeidet i 1992, om hvilke havner/havneområder som skulle inngå i samarbeidet. Karmøy ønsket at flere, også mindre havner/havneområder skulle inngå. Haugesund gikk inn med eiendommene Garpaskjær, Killingøy og Indre kai. Alle disse eiendommene har stått og står fremdeles på Haugesund kommune.

Kontrollutvalget gjennomførte i 2021 en eierskapskontroll av Karmsund Havn IKS. Oppfølging av denne kontrollen vil bli behandlet som egen sak i møtet 22.03.22. Revisjonen kom ikke med anbefalinger som går på uavklarte eierforhold eller behov for endring av selskapsavtalen på dette området. Revisjonen omtaler at Karmsund Havn IKS er eier av datterselskapet Karmsund Lufthavn Invest AS. Dette er ikke i tråd med selskapets formål.

Karmsund Havn og eierkommunene jobber nå med å finne en ny løsning for eierforholdene av Karmsund Lufthavn Invest AS.

Sekretariatet ser ikke at det skulle være behov for nærmere avklaringer omkring disse eierforholdene nå. Kommunedirektøren har grundig gjort rede for hvilke havner som inngår i Karmsund Havn IKS sitt ansvarsområde og hvem som står som eier av disse havnene.

Kommunedirektøren skriver at det kunne ha vært regulert i selskapsvedtektene at ved salg av eiendom som hører til havnekapitalen, skal salgssum tilfalle selskapet, og at eventuelt utdeling av midler av et salg eller lignende skal skje etter de prinsippene som havne- og farvannsloven § 32 annet ledd stadfester.

Utvalget må vurdere om de vil anbefale at selskapsvedtektene bør endres når det gjelder salg av eiendom. Det kan også være et innspill til den nye eierskapsmeldingen, som er under utarbeidelse, at det blir sett på behovet for å endring av selskapsvedtektene.

Aksdal, 15.03.22

Odd Gunnar Høie
Seniorrådgiver/utvalgssekretær



Haugaland Kontrollutvalgssekretariat Iks

Dato: 14.03.2022

Postboks 57

Dokumentnummer: 21/9268-6

5575 Aksdal

Deres referanse:

Saksbehandler: Ole Bernt Thorbjørnsen

Oversendelse notat knyttet til eierforhold Karmsund havn

Vedlagt følger notat knyttet til eierforhold Karmsund havn

Med hilsen

Ole Bernt Thorbjørnsen
kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Notat - Karmsund Havn

Notat

1.0. Innledning

Haugesund kontrollutvalg behandlet i møte den 28.09.21 sak 33/21 om Haugesund kommune skulle delta i felles forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg, med utgangspunkt i utkastet til prosjektmandatet som forelå fra Rogaland Revisjon IKS datert 23.08.21. Det ble i møtet fattet vedtak om at Haugesund skulle gjøre egen juridisk vurdering. Av vedtaket fremkom:

«Haugesund kontrollutvalg anmoder kommunedirektøren om å avklare eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser, og deretter vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i selskapsavtalen.»

Haugesund har vært og er en maritim by. Trafikk mellom sjø og land har vært en grunnleggende forutsetning for utviklingen av Haugesund. Knutepunktene for denne trafikken har vært helt fundamentale elementer for byens infrastruktur, og etableringen av kaianleggene ligger langt tilbake i tid. En del av kaiene som en finner i Haugesund i dag er også registrert som allmenninger,¹ der de fleste av disse eies i dag av Haugesund kommune og ikke av Karmsund Havn IKS.

Haugesund fikk fra midten av 1800-tallet en mer allsidig handelsvirksomhet og fra 1855 fikk byen sin egen havnekommisjon (havnestyre)². Fra starten av 1900-tallet ble det etablert en «tyngre» infrastruktur.³ Regulativ for bryggeavgifter ble første gang innført i 1870, og havneavgiftene har siden den gang vært med å finansiere utbyggingen av havnene.

Hovedformålet med havnene har vært at de skulle være et allmennyttig redskap for byene og tettstedene, og at havnene best mulig kunne tjene byen og distriktene. Utgiftene med etableringen av kaianleggene har vært til inntekts ervervelse. Havnene har historisk sett vært en nødvendig forutsetning for at nye bedrifter kunne bli anlagt, og at eksisterende bedrifter kunne gis rimelige vilkår og kunne ekspandere.

De tre kaianleggene som Karmsund Havn IKS disponerer i Haugesund er:

- Indre kai
- Garpaskjær⁴
- Killingøy⁵

Havneforvaltningen har vært regulert igjennom flere ulike regelverk gjennom tidene. I perioden 1855 og frem til 1985 var havnevirksomheten i Haugesund organisert gjennom Haugesund havnevesen som et selvstendig rettssubjekt. I perioden 1985 og frem til 1992 var havnevirksomheten organisert som en del av kommunen, men havnedriften var økonomisk adskilt fra kommunens øvrige

¹ <https://haugesund.co/selvbetjening/skjema-og-dokumenter/natur-og-miljo/1257-allmenninger-i-haugesund?format=html>

² Havnekommisjon endret navn til havnestyre i 1894

³ Omtalt i boken Haugesund kommunale administrasjon i 75 år. Utgitt i 1930. Se side 181 til 189. Se nedenfor.

⁴ <https://karmsundhavn.no/forretningsomrader/haugesund-cruise-port/eiendom/>

⁵ <https://karmsundhavn.no/forretningsomrader/killingoy-subsea-og-offshorebase/eiendom/>

virksomhet. I 1992 ble det etablert et kommunalt foretak sammen med Karmøy. Fra 1999 ble havnevirksomheten organisert som et interkommunalt selskap (IKS) og da med flere eierkommuner.

Karmsund Havn IKS forvalter i dag en stor eiendomsportefølje, og fra eierstrategien til Karmsund Havn IKS datert 18.10.16 fremkom det at:

«Balansen viste 614,8 mill. hvor anleggsmidler er bokført til 505,5 mill. med en egenkapital på 141,85. (23,0%). Samlet gjeld utgjør 473,0 mill.

Virkelig eiendomsverdier anslås til ca. kr. 1.000 mill med 60 havneeiendommer i porteføljen.»

Indre kai, Garpaskjær og Killingøy er de tre eiendommene i Haugesund som i dag vil være bokført og som inngår i Karmsund Havn IKS sine eiendomsverdier.

Av samme eierstrategi⁶ fremgikk det:

«I tillegg til havneområdene har kommunene gitt Selskapet ansvar for en rekke offentlige kaier og allmenninger, inkludert småbåthavner. Noen av kaianleggene var i svært dårlig forfatning allerede før ansvaret ble overlevert til Selskapet. Eierne forventer at Selskapet følger opp sitt drift- og vedlikeholdsansvar. Samtidig er eierne åpne for at Selskapet starter en prosess hvor slike eiendommer avhendes eller tilbakeføres til kommunene hvor allmenne hensyn må i varetas.»

Når det kommer til kaier, allmenninger og småbåthavner gjelder dette særlig Karmøy og Tysvær, og ikke Haugesund. I motsetning til Karmøy så valgte Haugesund i 1992 å ikke overføre forvaltningen av de mindre havneeiendommene som naturlig ikke ville tilhøre driften til selskapet.

1.1. Oppsummering

Havneanleggene i Haugesund er blitt opparbeidet med bruk av midler fra havnekassen. Inntekter fra havneanleggene har historisk sett kun vært benyttet til havneformål («havnens beste»).

Det var Haugesund havnevesen som forvaltet og driftet havneanleggene i Haugesund frem til disse ble «kommunalisert» i 1985. Etter dette ble eiendommene overført til Haugesund kommune. Eiendommene lå fortsatt i havnekassen, og midlene og eiendommene ble holdt adskilt kommunen øvrige virksomhet. I 1992 ble det etablert et interkommunalt selskap der havnekassens midler og havneanlegg ble tillagt det interkommunale samarbeidet. I forbindelse med opprettingen av selskapet ble det tatt konkret stilling til hvilke eiendommer som skulle tilhøre havnesamarbeidet og dermed i fortsettelsen skulle tilhøre havnekassen, og hvilke eiendommer som skulle beholdes av kommunene.

Avhendelse av eiendom som tilhører havnekassen, så vil salgssum tilfalle havnekassen. Havnekassen forvaltes av Karmsund Havn IKS.

Etter ny havne- og farvannslov (2019) vil det være anledning å kunne utdele midler fra kommunal havnevirksomhet. Utdeling skal skje i samsvar med lovens regler. At loven nå gir adgang til utdeling kan gi grunnlag for endring av selskapsvedtektene.

⁶ side 4

2.0. Regulering av havnevesenet

2.1. Perioden 1827 og frem til 1985

Når de første kaianleggene ble etablert i Haugesund gjaldt lov angående havne- og ringevesenet fra 1827. Praksis var også på denne tiden at kaianleggene ble finansiert gjennom bryggeavgifter.

Lov fra 1827 ble erstattet med ny lov om havnevesenet som gjaldt i perioden 1933⁷ til 1985.

Etter loven fra 1933 hadde stat eller kommune bare myndighet i de tilfellene dette var uttrykkelig bestemt i loven, og de lokale havnevesenene var egne rettssubjekter.⁸ Det var havnestyret, og ikke kommunen, som hadde det formelle ansvaret etter loven. Havnestyret myndighetsområde på land var de anlegg og grunnarealer som var eid eller forvaltet av havnevesenet, og de private og offentlige anlegg som umiddelbart grenset til havnen.

Havnestyret hadde etter loven ansvaret for havnens økonomi og den daglige driften. Havnestyret fremla budsjettforslag som ble godkjent av kommunestyret. Eventuelle budsjettunderskudd i havneselskapet måtte eksempelvis dekkes av kommunekassen.

Når det gjaldt havnens inntekter, kunne disse bare nyttes til havneformål («havnens beste»). Havnestyret kunne etter loven gjøre vedtak om lån, men vedtaket måtte godkjennes og garanteres av kommunestyret

2.2. Perioden 1985 til 2020

Ved lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv⁹ gikk havnene over fra å være selvstendige rettssubjekter til å bli en del av kommunen, ofte omtalt som «kommunalisering» av havnene. Loven gjaldt når Haugesund og Karmøy valgte å etablere det felles interkommunale selskapet i 1992. Da selskapet ble utvidet med flere kommuner og omdannet til et IKS i 1999 var loven fra 1984 enda gjeldende.

Det ble vedtatt ny havne- og farvannslov i 2009, med ikrafttredelse fra 01.01.10¹⁰.

Gjeldende regulering er lov om havner og farvann fra 2019, som hadde ikrafttredelse fra 01.01.20.¹¹

I tillegg til Lov om havner og farvann fra 2019 reguleres dagens selskapsstruktur av kommuneloven¹² og IKS-loven.¹³

3.0. Etablering av eiendommene/kaianleggene i Haugesund

Som nevnt innledningsvis ligger etableringen av kaianleggene i Haugesund tilbake i tid. Forholdene er godt beskrevet i boken Haugesund kommunale administrasjon i 75 år (1930) og boken Haugesund kommunale administrasjon 1930-1998. En velger derfor å gjengi de aktuelle sidene som er knyttet til Indre kai, Killingøy og Garpaskjær.

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1933-06-24-8>

⁸ Ot.prp.nr.3 (1983-84) side 11.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1984-06-08-51>

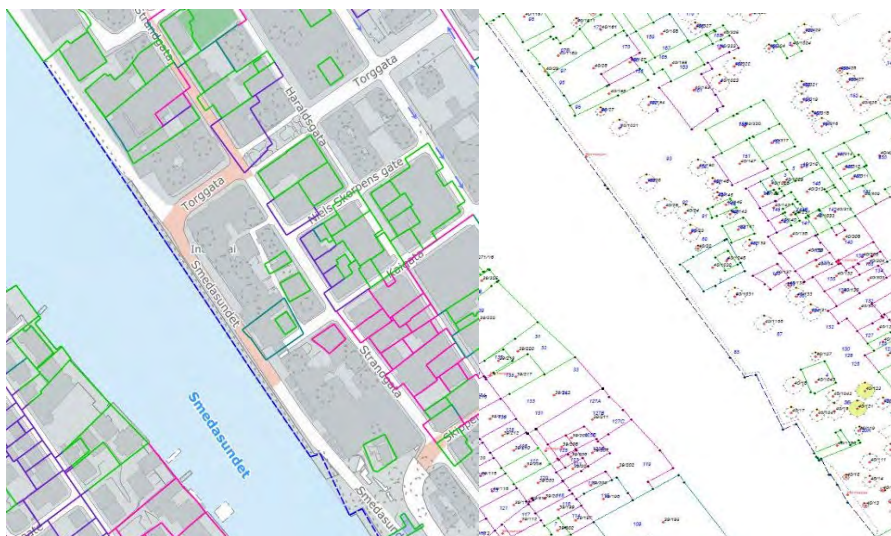
¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2009-04-17-19>

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-70>

¹² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

¹³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=iks%20loven>

3.1. Indre kai



Indre kai ligger som umatrikulert grunn og eiendommene er ikke blitt gitt egne gårds og bruksnummer. Av den grunn er det ingen registrert eier av eiendommene.

I boken Haugesund kommunale administrasjon i 75 år¹⁴ (1930) er etableringen av indre kai blitt omtalt følgende:

«Det første anlegg av offentlig brygge blev foretatt i 1860, da Torvalmenningen blev oparbeidet. Samtidig blev fløttmannsbryggen på Risøen anlagt.

Nyalmenningen blev derpå anlagt i 1869-1870. Ballastkaien på Risøen 1881, og Åsebyalmenningen i 1886.

I sistnevnte år blev søndre dampskipskai nedenfor Kaigaten overtatt av kommunen. Denne var bygget tidligere av private og var for den yttre dels vedkommende bygget av tre. Først i 1896 blev denne kai overtatt av havnevesenet.

Utenom kommunens dampskipskai hadde man nordre dampskipskai. Denne kom i sin tid var anlagt av havnefogd Konrad Johnsen, var i privat eie.

Kaiforholdene ansås utilfredsstillende, og fra året 1891 var spørsmålet om bygning av en større dampskipskai stadig fremme. I forbindelse hermed blev i 1892 og 1895 innkjøpt tomter til utvidelse av torvet. Men oppgaven var ennå uløst, da den store brand i 1899 la en rekke bygninger ved Torvalmenningen i aske.

Havnestyret tok straks spørsmålet op om regulering av brandstrøket, og henstikk til reguleringskommisjonen i skrivelse av 15. august s.å. å fremkomme med forslag.

Reguleringskommisjonen avgav allerede 19. s.m. innstilling. Denne blev vedtatt av kommunestyret 21. september 1899 og approbert av departementet i skrivelse av 18. oktober s.å.

Ifølge denne plan blev mellem Kaigaten og Skolegaten (nu skjoldeveien) besluttet anlagt åpen plass i en bredde av 33 m. fra ytterste kailinje som av havnestyret senere skulde bestemmes. Samtidig blev foretatt en omregulering av de gjenværende brandtomter.

Spørsmålet om bygning av kai blev derefter straks opptatt. Efter at havnestyret hadde innhentet overslag om bygning av sten kai, besluttet bystyret 20. mars 1902 å bygge trekai, fra Torvalmenningen til søndre kai, og at arbeidet skulle påbegynnes straks.

Ekspropriasjon av grunn og sjølinje var i mellomtiden foretatt.

¹⁴ <https://www.nb.no/nbsok/nb/e22fd558def84d29f846d163ff8b0e70?lang=no> side 183-186

Havnestyret protesterte mot bygning av trekai, hvorefter saken blev opptatt på nytt. I bystyremøte 1. august 1902 ble den tidligere beslutning om bygning av trekai ophevet og i stedet besluttet man å anlegge en sten kai utenfor det avbrente strøk, i det vesentlig overensstemmende med stadsingeniør Haaheims plan av 25. juli 1901. Samtidig blev av havnekassen bevilget kr. 100,000,00 til arbeidets utførelse og besluttet at arbeidet skulde igangsettes straks. Anbud stort kr. 107 500,00 fra ingeniørfirmaet Aalgaard & Bugge blev antatt (jfr. bystyrebekl. 30. desember 1902). Kaien blev ferdig i 1904 og kostet kr. 110 816,00.

Det viste seg allerede snart at denne kai blev for liten, og i 1908 foreslo havnestyret utvidelse av kaien mot nord til nordre kant av nuværende tollbod.

Bystyret besluttet 26. juni 1908 å la avholde forsøks ekspropriasjonstakst over sjølinje i anledning denne kai-utvidelse, og beslutningen blev approbert ved kgl. res. av 16. september 1908.

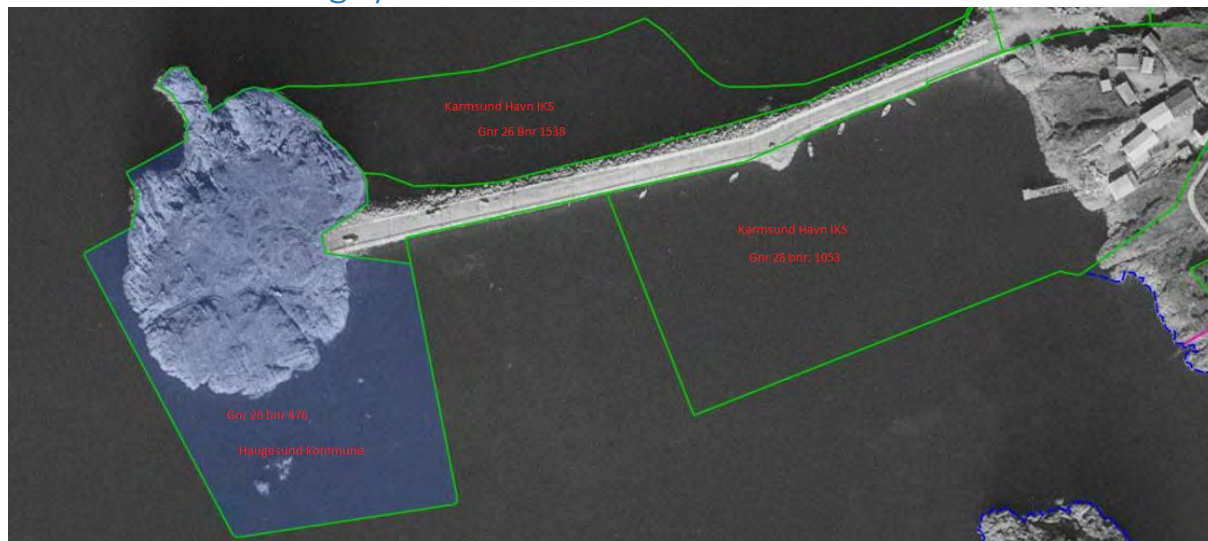
Erstatningsbeløpene blev fastsatt til kr. 8550,00. Bygningen av kaiforlengelsen blev vedtatt 19. mars 1909, og arbeidet med kaien blev straks efter påbegynt. Den blev ferdig i 1911. Anlegget kostet kr. 115 909,77.

Ny kaiutvidelse mot syd til nuværende fisketorv blev besluttet 22. mars 1912 (jfr. bystyrebekl. 24. november 1913), og ekspropriasjon av sjølinje m.v. blev straks efter avholdt. Erstatningsbeløpene utgjorde til sammen kr. 87 000,00. Erstatningen blev så vidt hoi, da der foruten sjølinje blev eksproprietert grunn og delvis huseiendom. Kai blev bygget i 1914-1915 og tatt i bruk i begynnelsen av 1916. Den kostet kr. 144 000,00.

Imidlertid var en del mindre kaiarbeider utført, således Grensekaien 1906, og senere Grønhaugalmeningen, likeså Løsalmenningen og Holmegatens almenning på Halleløen.

Den samlede lengde av havnevesenets kaier er i dag 538,41 m. Herav utgjør dampskibskaien 305,86 m.»

3.2. Killingøy



Flyfoto fra 1969. Dagens utfylte kaiareal er vist med grønne grenser. Dagens eiendomsforhold slik disse fremgår av grunnboken.

I boken Haugesund kommunale administrasjon 1930-1998¹⁵ fremgår:

«Havn ved Killingøy. Bystyresak nr. 86/60

¹⁵ side 222-223

Utbygging av havn ved Killingøy har vært påtenkt selv ved de eldste planer for havneområdet i Haugesund. Ved den konkurransen som ble holdt i 1918 om ny havneplan for Haugesund, inngikk utnyttelsen av bassenget ved Killingøy i de premierte utkastene.

Arbeidet med realisering av ei havn ved Killingøy ble for alvor tatt opp i tyveårene. I havnestyrets møte 31. mars 1922 forelå skriv fra havnefogden, og havnestyret ga sin tilslutning til at det straks ble gjort henvendelse til havnedirektøren for å få planende utredet. Allerede i juli 1923 foretok Statens Havnevesen den nødvendige oppmåling og opplodding i farvannet Hassløy – Killingøy – Svartskjær. På møte i Havnestyret 21. november 1924 ble det lagt fram de første planer for moloanlegget, med tilhørende profiler og overslag, datert 11. april 1924 og kostnadsberegnet til 1,9 millioner kroner. Man ble enige om å rette en begrunnet henvendelse til havnedirektøren om nødvendigheten av at moloanlegget snarest ble realisert.

I desember 1926 ble det som følge av de økonomiske svingninger gjort en henvendelse til havnedirektøren med anmodning om nytt overslag. Stortingets næringskomité nr. 1 foretok befarings på stedet 10. mars 1928.

Bystyret fikk den 27. oktober 1928 forelagt prosjektet, og det ble vedtatt å yte ca. 10 % av anleggsomkostningene, dog ikke utover kr. 100.000, av havnekassens midler. Imidlertid ble anlegget ikke påbegynt, og andre påtrengende oppgaver førte til at prosjektet ble utsatt.

Det fortsatte arbeidet med realisering av Killingøyprosjektet kom først i gang igjen etter den annen verdenskrig. I årene 1951 – 1955 ble det etter initiativ fra havnestyret gjort henvendelser til fiskere og organisasjoner for fiskebåteiere, og de ga sin fulle støtte til utbygging av havne ved Killingøy.

Planer og overslag ble omarbeidet i mars 1955, og i oktober 1958 ble planen, profiler, masseberegninger og overslag oversendt byingeniøren. Så vel trasse som moloens profil ble noe endret i forhold til tidligere planer.

Godkjennelse fra havnedirektøren forelå 8/3 1958, og Stortinget godkjente planen i forbindelse med havnevesenets budsjett for 1958/1959 (*jfr. Innst. s. nr. 125 av 1958 side 5 og 9, samt Stortingsforhandlinger for 5. juni 1958, s. 1779*).

Det ble fra Haugesund kommunes side gjort henvendelser for om mulig å få igangsatt moloarbeidet, og i april 1959 ble meddelt tilsagn om sysselsettingsmidler. Det ble forutsatt at Haugesund kommune var behjelpelig med maskinelt utstyr. I alt ble det stilt til rådighet kr. 130.000. Anleggsbrakker ble bygget, og anlegget ble forutsatt å beskjeftige ca. 16 mann.

I januar 1960 ble det bevilget ytterligere kr. 150.000 som forutsatte beskjeftigelse for 15 mann i 3 måneder. Moloen ble med disse midlene ført 20 – 25 m fra land, ca. 10.000 m³ masse ble tatt ut og området planert.

Killingøymoloen var ferdig i 1966. Men plan for utbygging av kaier forelå ikke.

Havnestyret ventet på forslag fra havnedirektoratet.

Utbygging av Killingøy

Ikke før i 1976 ble arbeidet videreført da bystyret behandlet sak nr. 98/76 og vedtok:

1. Haugesund bystyre garanterer for de lån på til sammen kr. 19 millioner som havnevesenet vil ta opp i forbindelse med utbygging av Killingøy.
2. Bystyret forutsetter at Havnelaboratoriet ved Norges Tekniske Høyskole blir rådspurt før dypvannskaiaen blir bygget.

Første lossing på Killingøy

«Finno» i Norge – Rhinlinjen ble første skip som losset ved Killingøy i mai 1979. Haugesunds nye kaianlegg var ennå ikke helt ferdig, så det sto ingen lossekran og ventet på å losse. Så kom også båten fra Tyskland med stålskinner som skal brukes nettopp til kaikranene på Killingøy.

Killingøy fordobles i følge planer fra 1996

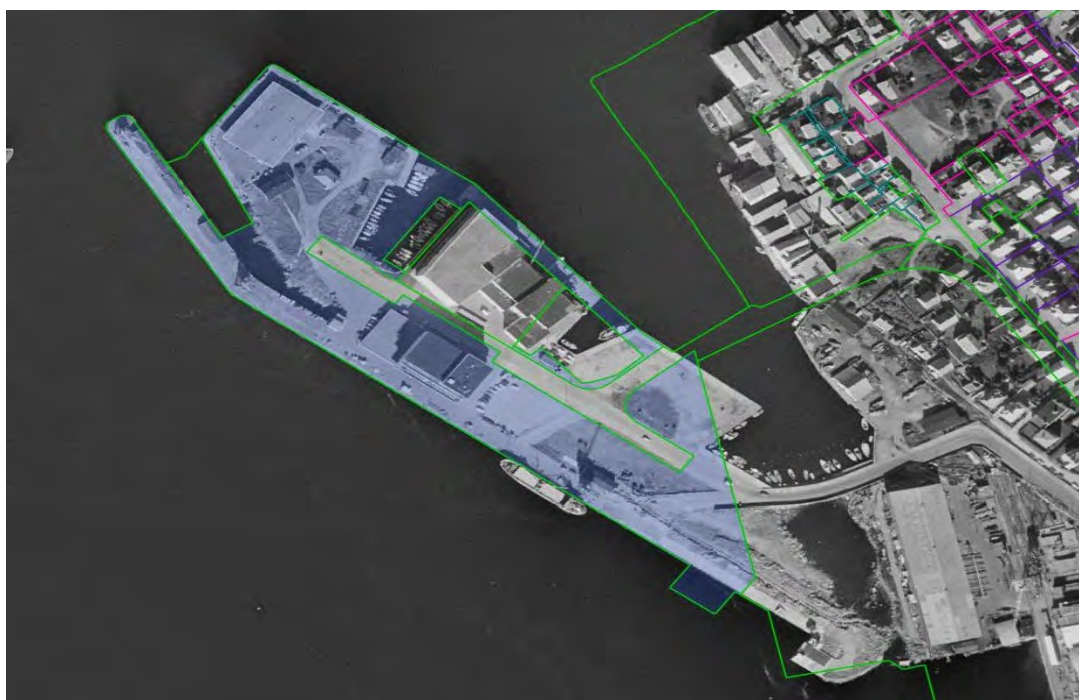
Industriområdet Killingøy i Haugesund skal utvides. Totalarealet på området vil være fordoblet når utbyggingen står ferdig.

Det er Karmsund interkommunale havnevesen som eier Killingøy. I dag har selve Killingøy et bruksareal på 24 dekar. Havnevesenet har også kjøpt opp ei tomt på fastlandet, like inntil moloen som går ut til øya. Nå vil havnevesenet i tillegg fylle ut rundt 16 dekar på sørsiden av moloen. Dette gjøres med fyllmasse fra en kloakktunnel som Haugesund kommune bygger like ved. Utbyggingen vil medføre en fordobling av Killingøy industriområde.»

3.3. Garpaskjærkaien



Kart fra 1904 som viser at området var sjø og bestod av tre små holmer. Det blå skraverte viser dagens utfylte areal og grenser.



Dagens eiendomsforhold av gnr. 39 bnr. 1. Grunnboken angir Haugesund kommune som tinglyst eier. Av gammel grunnbok fremgår det at det var Haugesund havnevesen som fikk grunnbokshjemmelen til eiendommen i 1931.

I boken Haugesund kommunale administrasjon 1930-1998¹⁶ fremgår:

«Garpaskjærskaien

I 1931 sendte havnestyret med tilslutning fra bystyret en anmodning til Handelsdepartementet om at der av stortinget det året måtte bli bevilget det beløp, som trengtes til dekningsverker fra Risøy over Garpaskjærskjærene skikket som havn for diskefartøyer.

Kjøp av arealer

Samme år vedtok bystyret at Haugesunds havnevesen kjøpte hos John Risøens arvinger halvdel av nordre Garpaskjær og hos Jens Risøens arvinger den annen halvdel av nordre Garpaskjærm hele søndre Garpaskjær og samtlige øvrige tilliggende skjær samt 15,0 meter strandlinje på Risøen sørover fra havnevesenets daværende eiendom, Strandlinjen 10. Kjøpesummen var på kr. 60 000 pluss omkostninger.

Ordføreren uttalte ved den anledningen håpet om at de siste fattede beslutninger ville komme til å bli til gagn for byen, idet han mente at havneplanens realisasjon etter de foreliggende planer ville være den riktige løsning. Han rettet en takk til havnestyrets formann, havnefogden og havnestyret for øvrig for det arbeide som hittil var utført, og til havnedirektøren for den interesse han hadde vist saken, og for hans hurtige utarbeidelse og fremme av planene. Bystyret sluttet seg til ordførerens uttalelse ved å reise seg.

Stortinget samtykket 19. juli 1931

I Stortingets møte 19.7.31 ble den positive innstillingen fra sjøfarts- og fiskerikomiteens innstilling vedtatt.

Bystyret godkjente havnestyrets forslag

Bystyret vedtok den 29. mars 1932 å godkjenne havnestyrets plan for første byggetrinn. Kaiens bredde var i første byggetrinn forutsatt til 10,0 m; men havnestyret fant denne bredden så liten, at det var nødvendig å øke den iallfall med 2.5 m. til 12.5 m.

Videre kom havnestyret til det resultatet, at kaiens lengde burde økes fra 200 m. til 220 m. Bystyret sluttet seg til dette. Dessuten ble det vedtatt å føre opp rekkverk, snuplass for biler, flere fortøyningspåler, vareskur med mere.

Kontrakt med undertegnet med entreprenøren 26. april 1932. Stoltz Røthing & Co. fikk arbeidet i konkurranse med 10 firma.

Den nye kaien på Garpaskjær avlevert 7. september 1934

Om ettermiddagen 7. september 1934 ble kaien i all stillhet avlevert av entreprenørene. Tilstede var havnestyret in corpore, ordføreren og stadsingeniøren. De fremmøtte blev vist omkring på anlegget som tidligere var kontrollert av de dertil ansatte myndigheter. Man var enig om at der var utført et godt arbeid av entreprenørfirmaet.

Opprinnelig var anlegget som entreprenørene skulle utføre kalkulert til 700.000 kroner. Under arbeidet som strekte sig over ca. 2 år, kom det imidlertid nye ting til. Kaien ble forlenget, og det ble

¹⁶ side 219-221

også foretatt andre utvidelser. Sammen med vareskuret og forskjellige andre ting som kom til, ble anleggsomkostningene ved den nye kaien ca. 800.000 kroner. I tillegg kom veianlegget ned til kaien på ca. 1700 kroner.

Videre utbygging og arbeider på Garpaskjær og havneområdet

En stikkordsmessig oppregning viser at:

Bystyret vedtok i sak 22/36 en utvidelse av kaianlegget ved Haugesund kjøleanlegg A.S.

Bystyret vedtok i sak 23/36 bortsprengning av vestre Risøyflu.

Bystyret vedtok i sak 24/36 utbedring av kaien utenfor havnevesenets sjøhus ved Vestbjerg.

Bystyret vedtok i sak 36/37 bortsprengning av grunnen sør for Møllerodden.

Bystyret vedtok i sak 59/38 forlengelse av Garpaskjærskaien nordover 188 meter.

Kai til ordrestasjonen ble bygget på Garpaskjær. Bystyret vedtok 22. oktober 1948 å bevilge 300.000 kroner til formålet.

Kaikran til Garpaskjærskaien ble anskaffet. *Bystyresak nr. 52/48, 22.juni 1948.*

Den nye ordrestasjonen på Garpaskjær ble tatt i bruk januar/februar 1952.

Havnelageret ble reist i 1952.

I 1954 ble det sprengt bort en grunne ved Skagen, og det ble bygget kai rundt Søre Garpaskjær.

Bystyresak nr. 21/54 og nr. 22/54.

Utbygging av havneområdet

Havnestyret la i 1954 fram planer for utbygging av havneområdet i Haugesund. Det ble foreslått forlengelse av Garpaskjærskaien med 150 meter til en kostnad på henimot 3 millioner kroner. Blant annet gjaldt det om å unngå blokkering av Krysset og fortsatt bygge ut Nordre Garpaskjær. Planene ble realisert etter hvert fram mot 1967.

I 1970- årene ble det oppført tidsmessige lagerhaller på Garpaskjærskaien. *Bystyresak nr. 27/71 og sak 18/73.*

I 1974 ble det bygget kai mellom Iglokaaien og Harristerminalen. *Bystyresak nr. 28/74.*

Det ble oppført en ca. 35 m lang kai mellom Harristerminalen og Iglokaaien, kalkulert til ca. kr. 750.000 inkludert oppfylling, planering, asfaltering m.v. av et ca. 2,5 dekar stort bakenfor liggende areal.

Utvidelse av Garpaskjærskaien nord for havnekontoret ble gjort i samsvar med *Bystyresak nr. 66/75 og nr. 99/75.*

Ny ro-ro- kai innviet

En ny kai for roll on – roll off skip på Garpaskjærskaien i Haugesund ble innviet i februar 1977 rett overfor Harris- og Veritas- terminalene. Det var egentlig litt av en begivenhet. Skipperen på «Austri» kunne fortelle at svært mange havner nå hadde egne kaianlegg for roll on – roll off – båter. Fordelen med disse moderne kaianleggene var at containerne kunne rulle på hjul ut av lasterommet. I Haugesund hadde en hittil måtte losse og laste ro-ro- båtene med kraner, et tidkrevende og tungvidt arbeid. Den nye kaien i Haugesund, som kunne ta båter på inntil 25 meters bredde ble ferdig sommeren 1976.

Kai og terminal klar til nyttårsaften 1992

Ro- ro- anlegget ble bygget om ved å heve betongdekket, og havnevesenet var klar til å oppfylle de krav Color Line stilte for å kunne ta om bord trailere og andre rullende kjøretøy fra Garpaskjærskaien.

Ny terminal på Garpaskjær 1997

Karmsund interkommunale havnevesen investerte 4,2 millioner kroner i utbyggingen. Det er fylt ut et 1.200 kvadratmeter stort sjøareal, der den gamle ro-ro- kaien lå. Steinmassene kom fra kloakktunnelen på Gard, og et nytt kaiområde på nærmere to mål er blitt resultatet. Dessuten ble det en ny kaifront på 25 meter, inkludert ny ro-ro- rampe for M/S «Utsira».

Terminalen som HSD er flyttet inn i, er kommet i forlengelsen av Veritas-terminalen og skal betjene både lokal- og langtransport.

Planene om ny broforbindelse fra fastlandet til Risøy, var et moment som talte for at HSD valgte å satse videre på Garpaskjær.

På Garpaskjærskaien leier Karmsund interkommunale havnevesen i dag ut passasjer- og godsterminaler med et samlet areal på rundt 3.600 kvadratmeter.»

4.0. Perioden 1984 til 1992 – Haugesund havnevesen ble «kommunalisert»

Med 1984 loven ble havnene «kommunaliserte». Dette gjaldt også Haugesund havnevesen med virkning fra 01.01.1985, da havnevesenet ble en egen kommunal etat.

I Ot.prp.nr. 75 (2007-2008)¹⁷ fremgikk det:

«Ved gjeldende lovs ikrafttredelse gikk havnene med tilhørende aktiva, fra å være egne rettssubjekt underlagt sterk kommunal styring, til å skulle drives som del av det kommunale forvaltningsapparat (ofte omtalt som kommunalisering av havnen).»

Av samme forarbeider¹⁸ fremgikk det:

«Havnene aktiva ble overført en bloc, uten at det ble tatt stilling til spørsmålet om eiendomsretten mellom kommunekasse og havekasse. For å videreføre havnens inntektssituasjon, ble det fastsatt at vederlaget for bruken av fast eiendom og innretninger samt andre inntekter av slik eiendom som tilfaller havnekassen før 31. desember 1984, skulle fortsette å tilfalle havnekassen etter 1. januar 1985 inntil departementet bestemte noe annet i det enkelte tilfellet. Det ble altså forutsatt at departementet kunne bestemme at eiendomsretten og inntektsstrømmen fra slike eiendommer og innretninger, som uten videre ble betraktet som «særlige havneinnretninger» etter forskriften, i stedet skulle overføres kommunekassen.»

De eiendommene som tidligere hadde ligget på Haugesund havnevesen ble overført til Haugesund kommune med en såkalt hjemmelsovergang rundt 1986/1987. I brev datert 26.06.1987 fra Kystdirektoratet til kommuner med havnedistrikt fremgår det at hjemmelsovergangen kunne bli overført fra havnevesenet til kommunen:

«TINGLYSING AV OVERGANG FRA HAVNEVESENET TIL KOMMUNEN

I brev av 27. februar 1986 har Justisdepartementet bl.a. uttalt at:

«det er tilstrekkelig for tinglysing av hjemmelsovergang av de faste eiendommer som tillå havnevesenet etter havneloven av 1933 til kommunene at det innleveres begjæring om hjemmelsoverføring fra vedkommende statlige myndigheter, eventuelt fra kommunen, dersom Fiskeridepartementet finner det ubetenkelig å overføre denne oppgaven til kommunen.»

Ved brev av 30. mars 1987 til Kystdirektoratet har Fiskeridepartementet uttalt at en overfører til kommunene myndigheten til selv å begjære hjemmelsoverføring som nevnt. Utstedelse av skjøte er ikke nødvendig.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2007-2008-/id519552/> s. 124

¹⁸ side 113

Myndigheten til å begjære hjemmelsoverføring er betinget av at havnevesenet (evt. havnekassen eller havnestyret) står som hjemmelshaver i grunnboken. I motsatt fall kan grunnbokshjemmelen overføres direkte til kommunen fra den som har grunnbokshjemmel.»

Det kan likevel ikke utelukkes at Haugesund kommune også før dette stod med grunnbokshjemmel til noen av havneeiendommene. Videre vises det til at arealene på Indre kai fortsatt ikke er matrikulert som egne grunneiendommer, og av den grunn ikke har noen registrert eier.

Hvem som har stått som registrert eier av havneeiendommene har likevel hatt liten eller ingen betydning, da inntektene fra disse havneanleggene i alle tilfeller skulle tilfalle havnekassen.

Det vises her til Hjort sitt notat¹⁹ det det fremgår:

«Det fulgte av havneloven av 1984 § 23 at inntekter fra «særlige havneinnretninger» skulle tilfalle havnekassen. Det ble fastsatt forskrift om den nærmere forståelsen av hva dette innebar:

«Når vederlaget for bruken av fast eiendom og innretninger samt andre inntekter av slik eiendom før 31. desember 1984 går inn i en havnekassee, skal eiendommen og innretningen betraktes som en særlig havneinnretning. Slikt vederlag og slike inntekter, som omtalt i foregående punktum, går således inn i vedkommende havnekassee etter 1. januar 1985 inntil departementet annerledes bestemmer i det enkelte tilfelle. Eventuelle avkastninger av slike vederlag og inntekter vil på samme måte gå inn i havnekassen etter 1. januar 1985.»

Etter vedtakelse av 1984-loven var det en velkjent problemstilling at det kunne være uklart om eiendommene som hadde hørt til de gamle havnevesene skulle inngå i havnekassen, selv om loven også krevde at midlerne ble holdt regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. I sin lovkommentar til 2009-loven skriver Østgård:

Det er imidlertid rettslig sett ikke den regnskapsmessige presisjon i vedkommende kommune og havn som er avgjørende. Det er altså ikke noe i veien for at en formuesgjenstand kan tilhøre havnekapitalen selv om den under havneloven 1984 ikke var regnskapsført som en del av denne.

Om uklarheter knyttet til fast eiendom, skriver Østgård videre (s. 247):

Det er ved fast eiendom det lettest kan oppstå uklarheter med hensyn til hva som inngår i havnekapitalen. Dette fordi det etter kommunalisering av havnene fra 1. januar 1985, da havneloven 1984 trådte i kraft, varierte fra kommune til kommune hvordan man ordnet det med grunnbokshjemmel til havnens faste eiendommer og i hvilken grad man tok stilling til eiendomsforholdet. Noen steder er kommunen oppført som hjemmelshaver, andre steder står kommunen ved havnen, og atter andre steder er havnen oppført som fra før havneloven 1984. Selv om grunnbokshjemmelen etter 1985 er blitt overført fra havnen til kommunen, er det ikke derved sagt at eiendommen ikke inngår i havnekassen. Det vil måtte avgjøres av rettsforholdet for øvrig omkring vedkommende eiendom. Grunnbokshjemmelen inngår bare som et element i vurderingen. Den blotte og bare overføring av grunnbokshjemmel som følge av nevne kommunalisering, sier intet direkte om eiendomsforholdet.

Dette var den generelle rettslige situasjonen da Haugesund og Karmøy gikk sammen i interkommunalt samarbeid om sin havnevirksomhet og inngikk avtale om dette i 1992. Som kjent var

¹⁹ Side 11

flere eiendommer registrert i grunnboken med de gamle havnevesene som hjemmelshaver, og dette ble videreført også etter inngåelse av samarbeidet.»

For Haugesund sin del kan det slås fast at det er ingen eiendommer som stod på Haugesund havnevesen når havnesamarbeidet ble inngått i 1992. Alle eiendommene stod på Haugesund kommune, og står fortsatt på Haugesund kommune. Dette gjelder gnr. 39 bnr. 1 på Garpaskjær og gnr. 26 bnr. 476 på Killingøy. Indre-kai er ikke matrikkelført, og har av den grunn ingen registrerte eiere.

5.0. Eiendommene/kaianleggene som lå i Haugesund havnedistrikt og som ble innlemmet i selskapet i 1992

I 1988 ble det satt ned en felles arbeidsgruppe som skulle se på muligheten for et felles havnedistrikt på Haugalandet. Arbeidet ledet frem til selskapsdannelsen mellom Haugesund og Karmøy som ble etablert i 1992. Arbeidsutvalget hadde blant annet i oppdrag å se på hvilke (havne)arealer som burde legges inn i samarbeidet. For Haugesund sin del ble det utarbeidet et notat datert 09.03.89. De relevante delene av notatet er inntatt under i punkt 5.1 til 5.4. Antatt verdi gjelder på det tidspunktet notatet ble utarbeidet.

5.1. Indre kai

Indre kai (inngår i sin helhet)

Indre kai er viktig i rutebåtsammenheng. Kaien må også anses som viktig i forbindelse med proviantering for mindre fartøyer samt ved flåtebesøk. I tillegg er anlegget en meget populær lystbåthavn. Samlet gjør dette at anlegget må drives av havnevesenet slik at de maritime hensyn blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Verdier på Indre kai som inngår i havnesamarbeidet:

a) kaier, arealer, pullere	: kr. 10 000 000.-
b) terminal, strømstasjon, hurtigbåtrampe	: <u>kr. 1 500 000.-</u>
	<u>kr. 11 500 000.-</u>

Kaiene i Indre havn er gitt en gjennomsnittsverdi på kr 25 000.- pr løpemeter i 3 meters bredde.

5.2. Killingøy

Killingøy (inngår i sin helhet)

Killingøy må antas å bli «storhavns» hovedanlegg for bulk og større kubikkklaster. Vi vil derfor måtte sikre oss at større arealer alltid er disponible, og all aktivitet på anlegget må være under havnevesenets kontroll.

Forretningsaktiviteten på Killingøy vil antagelig tilføre havnedriften store midler i framtiden. Hva disse midlene skal brukes til må bli et forhandlingsspørsmål.

En eventuell utbygging av fiskeriaktivitetene i Haugesund offentlige havn bør etter vår mening ses i sammenheng med det som fra statens side var planlagt som fiskerihavn, dvs. området ved Killingøymoloen.

Verdier på Killingøy som inngår i havnesamarbeidet:

a) kaier og pullere med stasjoner for vann, strøm, tlf	: kr. 39 000 000.-
b) arealer, levegg, lysmast (24 da)	: 30 000 000.-
c) haller, trafokiosk	: <u>5 000 000.-</u>
	<u>kr. 74 000 000.-</u>

5.3. Garpaskjærskaien

Garpaskjærsanlegget må antas å bli et hovedanlegg for stykkgoods i den nye «storhavnen». Dagens arealer må derfor sikres slik at vi får en rasjonell og effektiv drift av stykkgodsterminalene. (...)

Verdier på Garpeskjær som inngår i havnesamarbeidet:

a) kaier, arealer, pullere	:	kr 100 000 000.-
b) terminaler	:	3 000 000.-
c) administrasjonsbygg /verksted	:	1 000 000.-
d) bil/båt/utstyr/rekvisita	:	<u>1 000 000.-</u>
		<u>kr 105 000 000.-</u>

Kaiene på Garpeskjær er gitt en gjennomsnittsverdi på kr 60 000.- pr løpemeter i 10 meters bredde. Tillagt verdien av ro-ro anlegget blir dette kr 60 000 000.-. Innenforliggende havnearealer er verdsatt til kr. 40 000 000.-.

5.4. Andre havnearealer som ble overdratt til kommunen før etablering

En storhavn bør i minst mulig grad være engasjert i forretningsmessig drift som ikke er direkte sjørettet. Samtidig bør arealer som ikke er nødvendige for havnedriften, overføres til kommunen før Haugesund havn går inn i fellesskapet.

Vi mener at følgende arealer bør overføres til kommunen:

a) arealene ved Martin Nielsensgt. 4 (Pipetech Ips)	: kr 4 000 000.-
b) Ballastkaien på Risøy	: 2 000 000.-
c) Smedasundet 116 (kajakklubben)	: 500 000.-
d) arealer under Risøybroa (3 eiendommer)	: 1 000 000.-
e) diverse allmenninger (4 stk)	: <u>800 000.-</u>
	<u>kr 8 300 000.-</u>

Arealene ved Martin Nielsensgt. er utleid på god leiekontrakt. Eiendommen inneholder kontorbygg (bolig) med bomberom. Det er opparbeidet en stor parkeringsplass. Det er også en mindre kai ved sjøkanten av eiendommen.

Eiendommene nevnt ovenfor bør overføres til kommunen mot at kommunen overtar havnevesenets restgjeld den dato Haugesund går inn i stor-havn samarbeidet. Det vil neppe være mulig å trekke gjeld med seg inn i havnesamarbeidet.

5.5. Verdier som Haugesund havnevesen gikk inn i fellesskapet med

I tillegg til nevnte eiendommer var også Storesundskjærene og Bøvågen en del av Haugesund havnedistrikt som inngikk i det felles havnesamarbeidet.

Av notatet fremgikk det at Haugesund havnevesen gikk i fellesskapet med følgende verdier:

Garpaskjær	: kr 105 000 000.-
Indre kai	: 11 000 000.-
Killingøy	: 74 000 000.-
Storasundskjærene	: 3 000 000.-
Bøvågen	: 8 500 000.-
	<u>kr 202 000 000.-</u>

6.0. Endringene av selskapsstrukturen på havnevirksomheten

6.1. Arbeidet med som ledet frem til etableringen av Karmsund Interkommunale havnevesen i 1992

Som nevnt ovenfor så startet arbeidet med å se på et interkommunalt samarbeid og en ny havnestruktur på Haugalandet i 1988. I forbindelse med dette arbeidet ble det satt den en arbeidsgruppe med representanter fra fylkeskommunen, Haugesund kommune, Karmøy kommune, Nord-Rogalandrådet, Kystdirektoratet og Fiskeridepartementet.

Det var gitt sentrale føringer om at Karmøy og Haugesund burde inngå i et større havnedistrikt, slik at det ble sikret en effektiv havneforvaltning for hele regionen jf. NOU 1987 – 19 (Norsk havneplan)²⁰. Karmøy/Haugesund var en av 14 sentrale havner som havneplanen utpekte.

Rapporten fra ekstern rådgiverfirma Barlindhaug og Fuglun AS

Arbeidsgruppen fikk utarbeidet en rapport fra rådgiverfirmaet Barlindhaug og Fuglun AS der et felles havnesamarbeid og vedtekter skulle bli vurdert. Av rapporten datert 5.01.1989 side 10 ble forslag til havnestruktur omtalt:

«Med infrastruktur menes i denne forbindelse kaianlegg, havnebasseng, utendørs og innendørs lagerområder, spesialanlegg, opplagsplasser m.v. Det er disse anlegg som representerer verdiene i et havnefellesskap.

Haugesund har ca. 1750 m offentlig kai. Det finnes et topp moderne ro-ro anlegg på Garpaskjær Syd og et ro-ro anlegg på Killingøymoloen.

For Karmøy har ikke tilsvarende oversikter vært tilgjengelig.

Bokførte verdier for eiendommer er henholdsvis 46 mill. kr for Haugesund havnevesen og 16 mill. kr. for Karmøy havnevesen. Tallene er ikke ajourførte. Markedsverdien for havnevesenets eiendommer i Haugesund vil f. eks. være mer i størrelsesorden av 150 mill. kr.

Det vil være en oppgave ved den videre behandlingen av saken å få ajourført takster og gjenskaffelsesverdier for infrastrukturen i havnene. Dette vil også være nødvendig for å beregne kostnadsrelaterte havneavgifter slik som forutsatt i havne- og farvannsloven.»

²⁰ https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012062606028

Av samme rapport²¹ fremgikk følgende knyttet til fordelingsnøkkel, havneråd/havnestyre

«De forhold som har vært trukket inn i vurderingen av fordelingsnøkkelen har først og fremst vært de verdier i form av offentlige havneanlegg som den enkelte kommune tar med seg inn i fellesskapet. I tillegg kommer også forhold som havnetrafikkens størrelse, havnekassens omsetning, administrativ bemanning av havnevesenet, status i Norsk Havneplan m.v.

(...)

«I Nord-Rogaland er det først og fremst Haugesund og Karmøy som har offentlige havneanlegg å ta med seg inn i fellesskapet.

Når det gjelder verdier av offentlige havneanlegg, økonomisk omsetning og trafikk i de to havnedistrikter ligger styrkeforholdet for de fleste relasjoner mellom Haugesund og Karmøy i størrelsesorden fra 3:1 til 4:1 i favør av Haugesund.»

Rapporten hadde forslag til vedtekter og hvor forslag til paragraf 3 var:

«Ved etablering av det interkommunale havnesamarbeid overføres disposisjonsretten av havneanlegg og havnearealer fra kommunene til HOH. Den enkelte kommune beholder dog fortsatt eiendomsretten. Det utarbeides sammenlignbare verdiansettelser for de anlegg hver kommune bringer med seg inn i fellesskapet.

HOH overtar alle ressurser og forpliktelser havnekassene i Haugesund og Karmøy har ved etableringen av HOH.

HOH overtar alt personell og driftsutstyr som Haugesund havnevesen og Karmøy havnevesen har ved etableringen.»

I forslaget paragraf 13 knyttet til utmeldelse fremgikk det:

«En kommune kan melde seg ut av selskapet med en oppsigelsestid på 2 år som følger kalenderåret. Når kommunen fratrer selskapet, får den eiendomsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i kommunen. Den overtar samtidig som eneansvarlig de forpliktelsene selskapet har påtatt seg for etablering av disse anlegg og installasjoner. De gjenværende forpliktelser fordeles på de øvrige kommuner etter det prosentvise forhold som da blir fastsatt. Den utredende kommune får videre utbetalt en andel av havnekassens netto likvide midler (eksklusive fondsmidler) som tilsvarer prosentsatsen i pgf.6.

I forslaget paragraf 14, annet og tredje ledd fremgikk:

«Ved oppløsning får hver kommune eiendomsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i egen kommune, men overtar samtidig alle låne- og garanti- forpliktelser i anlegget.

Hvis noen av de øvrige kommuner har hatt økonomisk utlegg i anlegg som befinner seg i den eller de kommuner som trer ut av samarbeidet, skal den kommune som overtar anlegget, gi full kompensasjon til den eller de kommuner som har hatt utlegget.»

Vedtektskisser fra Fiskeri og kommunaldepartementet

Arbeidsgruppen anmodet også at Fiskeri og kommunaldepartementet skulle utarbeide forslag til vedtektskisse til det nye selskapet, og et utkast ble mottatt 30.05.89. I skissen som ble mottatt

²¹ side 11 og 12

fremgikk det ikke noe konkret knyttet til eiendoms- / disposisjonsretten for eiendommene. Det fremgikk likevel av skissen § 12 knyttet til punktet «utmeldelse – oppløsning»

Pkt. 1

«En kommune kan melde seg ut av selskapet med en oppsigelsestid på 2 år som følger kalenderåret. Når kommunen fratrer selskapet, får den eiendomsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i kommunen. Den overtar samtidig som eneansvarlig for de forpliktelser selskapet har påtatt seg for etablering av disse anlegg og installasjoner.»

Pkt. 3, annet ledd.

«Ved oppløsningen får hver kommune eiendomsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i kommunen, og for øvrig til en prosentdel av den samlede gjenværende formue tilsvarende de prosentsatser som er angitt i paragraf 3. Samtidig foretas nødvendige justeringer av fordelingen av lånegarantiene.»

Rådgiverfirmaet Barlindhaug og Fuglun AS sin vurdering av vedteksskisser fra Fiskeri og kommunaldepartementet

Rådgiverfirmaet Barlindhaug og Fuglun AS fikk forslagene til vedtektene som Fiskeri og kommunaldepartementet hadde utarbeidet til uttalelsene. I brev datert 07.06.89 skrives det:

«Det er mulig at departementets utkast lettere kan få igangsatt et interkommunalt havnesamarbeide. På den annen side kan slike ramme-vedtekter lett skyve for mange praktiske problemer foran seg og føre til handlingslammelse når vedtektene skal praktiseres etter forskjellige fortolkninger blant de deltakende kommuners representanter i råd og styre.»

Etter dette ble hver enkelt bestemmelse kommentert og til pgf 2 – punkt Eierkommunenes rettigheter og ansvar fremgår:

«Første del er grei – når prosentandeler blir påført. Siste del er meget kortfattet og vil fort bringe opp fortolknings spørsmål som angår eiendomsrett til andel i fellesskapet, resurser, forpliktelser, personell, driftsutgifter, vertskommunens forpliktelser ved fellesskapets nyanlegg m.v., jfr. paragrafene 3.4, 5, 6, 7 og 8 i mitt forslag.

Disse forhold bør inn i bestemmelsen.»

Arbeidsgruppens drøftinger om havnesamarbeidet

Forslag til vedtekter ble drøftet i arbeidsgruppen den 08.06.89. Det fremkommer av møtereferatet at det var motsetningsforhold mellom Karmøy og Haugesund knyttet til mål, intensjoner og drift av det nye havnesamarbeidet. Karmøy kommune ønsket at havnene på vest-Karmøy og småhavnene skulle inngå i fellesskapet. Haugesund og de andre partene mente at dersom disse havnene skulle drives og eventuelt rustes opp så var ikke dette forenlig med hovedmålsettingene og intensjonene om havnesamarbeidet om lavest mulig kostnad og høyest mulig service. Haugesund klare oppfatning var at havnetjenestene skulle bli organisert og drevet slik at havnetariffen skulle bli lavere enn om den ble drevet igjennom kommunene.

Det ble avholdt forhandlingsmøte mellom kommunene den 23.08.89 der innholdet i vedtektene ble drøftet. Av referatet kan det blant annet leses:

«En la til grunn Fiskeridepartementets forslag til vedtekter for Karmsund interkommunale havnevesen, datert 18.05.89

§ 1. 1.punktum får følgende tillegg: ... og som overtar disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Karmøy og Haugesund havnevesen har ansvar for i dag pluss kommunale kaier i Tysvær og Bokn»

Det var uenighet mellom kommunene knyttet til fordelingsnøkkelen og representasjon i det nye selskapet. Og av møtereferatet kan en lese:

«§ 12. Tillegg etter 1. punktum:

Utmeldelsen må godkjennes av departementet.

I 3. punktum må «eiendomsretten» byttes ut med «disposisjonsretten»

«§ 13 (ny)

KIH overtar disposisjonsretten og driftsansvaret til de anlegg som er nevnt i § 1,

eiendomsretten forblir den enkelte kommunes (evt. statens).

De styrende organer i KIH avgjør hvordan kaier og anlegg skal drives og disponeres i tråd med den overordnede målsetting og kostnadsminimalisering for brukerne.

Eventuelle tvister ved slike avgjørelser kan legges fram for Kystdirektoratet for vurdering/avgjørelse.»

I referatet fremkommer det videre:

«Enighet om formuleringen, men uenighet om tolkningen. Karmøy understreker at KIH ikke kan gi disposisjonsrett og driftsansvar for enkeltanlegg tilbake til den enkelte kommune hvis kommunen motsetter seg dette.

Haugesund mener KIH må stå fritt til å bestemme hvilke anlegg som det er behov for og ha adgang til å tilbakeføre enkeltanlegg det ikke er behov for til kommunen.»

Den 30.08.89 utarbeidet Haugesund kommune sine representanter som deltok i arbeidsgruppen et notat knyttet til de pågående forhandlingene. Av notatet fremgår:

«Hvilke anlegg skal overtas? Haugesunds syn har her vært at kun anlegg det er behov for skal overføres fellesskapet. Karmøy har forlangt at alle anlegg som i dag disponeres av de enkelte havnevesen skal med. Fatlands forslag om å ta med alt, men at de styrende organer i KIH skal avgjøre hvordan kaier og anlegg skal drives og disponeres i tråd med den overordnede målsetting om kostnadsminimalisering for brukerne er godtatt av begge når det gjelder formuleringen.

Dessverre er det en reell uenighet i tolkningen: Karmøy mener at KIH ikke kan gi disposisjonsrett og driftsansvar for enkeltanlegg tilbake til den enkelte kommune hvis kommunen motsetter seg dette. Det er særlig hensynet til anlegg på Vest-Karmøy en har i tankene. Haugesund mener Havnerådet må stå fritt til å bestemme hvilke anlegg det er behov for og ha adgang til å tilbakeføre enkeltanlegg det ikke er behov for til kommunen. Dette kan f.eks. bli aktuelt med Garpeskjærskaien i Haugesund når et eventuelt nytt felles havneanlegg er bygget. Følgelig må det også kunne gjelde de mindre fiskerikaier på Vest-Karmøy.

Dette punkt er helt avgjørende for om det skal bli mulig å oppfylle målsettingen om lavere avgifter. Derfor er dette et punkt vi ikke kan fire på.»

Det kan utledes fra dette at det var stor diskusjon i arbeidsgruppen knyttet til hvilke enkeltanlegg fra Karmøy som skulle overføres inn i samarbeidet. Videre var det diskusjon om fordelingsnøkkel, da Haugesund kommune som kjent gikk inn med de største verdiene.

Vedtaket av nytt havnesamarbeid i Haugesund

Vedtektene ble vurdert av arbeidsgruppen igjennom møter i 1989 og 1990. Arbeidet ledet frem til en endelig avtale mellom Haugesund og Karmøy og avtale og vedtekter ble behandlet og vedtatt i Haugesund bystyre den 17. april 1991 i sak 91/0031. Av bystyrets vedtaket punkt fremgår:

«1. Haugesund bystyre vedtar vedlagte avtale om å danne et interkommunalt havnesamarbeid med navn Karmsund Interkommunale havnevesen, samt vedlagte vedtekter for Karmsund Interkommunale havnevesen.

(...)

Haugesund havnevesen sin gjeld

Det var en forutsetning for havnesamarbeidet at gjeld som de kommunale havnevesene hadde mot kommunenes bykasse ikke skulle overtas av det interkommunale havnesamarbeidet.

Haugesund bystyre den 17 april 1991 i sak 91/0031. Av bystyrets vedtaket punkt fremgår punkt 2 fremgår det at:

«Bykassens tilgodehavende i havnekassen på kr. 9.070.381,- slettes.

Som kompensasjon overføres innehaverretten til havnekassens aksjer i Haugesund Mekaniske Veksted AS til bykassen, det vil si 6.000 aksjer til pålydende kr. 100,- pr. aksje.»

Av vedtektene § 2, første ledd som også ble vedtatt fremgår det at:

«Kommunene deltar som medlemmer i selskapet med en halvpart hver. Kommunens eksterne gjeld på havneanlegg inngår i havnesamarbeidet.

De deltakende kommuner er ansvarlig for selskapets forpliktelser etter samme forhold som er nevnt i første ledd.»

I notat fra 30.08.89 fremgikk følgende knyttet til den gjeld de to havnevesenene hadde;

«Hvis havnekassens gjeld skal overtas av kommunene blir konsekvensene følgende: (Gjeld pr.pr. 31.12.89, rente/avdrag budsjett 89)

Karmøy: Gjeld kr. 0.23 mill (gjeldfri 01.07.90)
Renter og avdrag, kr. 0,77 mill.

Haugesund: Gjeld: ekstern kr. 8.18 mill.
 Intern kr. 9.0 mill til H. kommune.
 Samlet: ca. kr. 17.18 mill.
Renter og avdrag, kr. 2.15 mill.
I tillegg kommer renter av interngjeld.

VURDERINGER KNYTTET TIL GJELD

Av Hjort sitt notat²² at fremgår:

«Vi har fått oversendt balansen fra årsberetningen for selskapets første driftsår (1992). Det fremgår at det er lagt inn anleggsmidler i balansen, som er fordelt på de to kommunene med henholdsvis ca. 46 millioner fra Haugesund og 28 millioner fra Karmøy. Selskapet overtok også all gjeld i de to opprinnelige selskapene, jf. forutsetningen i vedtektene § 2. Basert på

²² side 12

årsberetningen for 1991 for Haugesund Havnevesen, har vi fått opplyst at summen av anleggsmidler, korrigert for avskrivninger som er gjort gjennom året i 1992, stemmer med beløpet som er balanseført for Haugesund i selskapet i 1992. Dette tyder på at anleggsmidlene i det tidligere Haugesund Havnevesen er overført det nye selskapet i sin helhet. Vi har ikke fått oversendt årsberetningen for 1991 for Karmøy havnevesen, men det er grunn til å anta at det samme også gjelder anleggsmidlene i det tidligere Karmøy havnevesen, jf. blant annet forutsetningen i vedtektene §§ 1 og 2.»

Det vurderes slik at det interkommunale selskapet ikke overtok all gjeld. Det var kun den eksterne gjelden som ble overført, og at Haugesund Havnevesen sin gjeld i bykassen ble slettet i forbindelse med etableringen av selskapet, jf. bystyrets vedtak 91/0031.

Havneeiendommene som skulle inngå i havnesamarbeidet

I avtalen som ble inngått som også ble vedtatt av bystyret i forbindelse med danningen av havnesamarbeidet fremgikk det av punkt 3:

«De to kommunene beholder eiendomsretten til havneeiendommer og –anlegg som finnes på avtaletidspunktet innen kommunen, men disposisjonsretten og driftsansvaret overdras til KIH.

KIH skal også overta alle kommunens fonds, rettigheter og plikter som har sammenheng med havnen.

(...)»

Videre fremgikk det av selskapsvedtektene at knyttet til eiendomsrett og disposisjonsrett ble det vedtatt følgende:

§ 12, punkt 1, annet ledd knyttet til utmeldelse – oppløsning

«Når kommunen fratrer selskapet får den disposisjonsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i kommunen. Den overtar samtidig som eneansvarlig de forpliktelser selskapet har påtatt seg for etablering av disse anlegg og installasjoner.»

§ 12, punkt 2, annet ledd

«Ved oppløsningen får hver kommune disposisjonsretten til de anlegg og installasjoner som er beliggende i kommunen og overtar samtidig gjenværende forpliktelser på disse anlegg. Det foretas også nødvendige justeringer av fordelingen av lånegarantiene.»

§ 13 Kaier og anlegg. Antall og omfang som omfattes av KIH

«KIH overtar disposisjonsretten og driftsansvaret til de anlegg som er nevnt i § 1, eiendomsretten forblir den enkelte kommunes (event. statens). Endringer vedr. disse forhold skjer vedr. disse forhold skjer ved forhandlinger mellom KIH og kommunene.»

VURDERINGER KNYTTET TIL DE HAVNEEIENDOMMENE SOM SKULLE INN I HAVESAMARBEIDET

Det følger av følger av Hjort sitt notat²³:

«Det fremgår av vedtektene § 1 til det som hetende Karmsund interkommunale havnevesen at havnevesenet overtok disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Haugesund

²³ Side 12

og Karmøy havnevesen hadde ansvaret for. Den enkelte kommune kunne i henhold til samme bestemmelse i vedtektene la være å overføre enkeltanlegg som ikke direkte var knyttet til havnedriften. Videre fremgår det av vedtektene i § 13 at eiendomsretten til overførte anlegg etter vedtektene § 1 skulle forbli hos den enkelte kommune, og at eventuelle endringer på det punktet skulle skje etter forhandlinger mellom selskapet og kommunene.

Dokumentasjonen som er fremlagt om etableringen og praktiseringen av dette interkommunale samarbeidet, viser etter vår syn at midlene som ble skutt inn fra de respektive havnedistriktene i 1992 ble holdt regnskapsmessig atskilt. Vi kan ikke se at hjemmelsforholdet til eiendommene har vært gjenstand for særlig vurdering. Slik vi forstår bestemmelsen om eierforhold i vedtektene § 13, må meningen ha vært å markere et formelt eierskap til de anlegg som hver kommune la inn i samarbeidet ved etableringen, og som deretter ble tilført denne delen av virksomheten i tiden deretter. Ettersom verdiene ikke kunne brukes til annet havneformål, eller av den enkelte kommune til egne havneformål med mindre samarbeidet ble oppløst, vil vi videre anta at denne passusen kom inn av hensyn til forståelsen av klausulen om oppløsning av samarbeidet. Her fulgte det av vedtektene § 12 at hver kommune får disposisjonsretten til anlegg beliggende i kommunen. Denne bestemmelsen kan også ses i sammenheng med dagjeldende kommunelov § 27 om interkommunalt samarbeid. Etter § 27 skulle vedtekter for slik samarbeid ha bestemmelser om blant annet uttreden eller oppløsning, og det fulgte av tredje ledd at ved uttreden skulle den enkelte kommune kunne ta med seg de verdiene som vedkommende hadde skutt inn.»

Haugesund valgte å overføre de tre enkeltanleggene inn i driften, og dette var anlegg som tilhørte havnekassen og var regnskapsmessig adskilt kommunens øvrige virksomhet. Øvrige anlegg ble overført Haugesund kommune jf. punkt 5.4. For Karmøy sin del valgte de å overføre flere anlegg enn det som naturlig ville tilhøre samarbeidet, jf. den diskusjonen som var mellom eierkommunene i arbeidsgruppen.

6.2. Etablering av havnevirksomheten som et interkommunalt selskap i 1999

I 1999 ble selskapet utvidet med de nye eierkommunene Bokn, Bømlo, Sveio og Tysvær. Karmsund havnevesen ble omdannet til å bli et interkommunalt selskap, og som er regulert av IKS-loven.

Av Hjort sitt notat²⁴ fremgår det:

«Vi har fått oversendt dokumentasjonen fra Karmøy kommunes vedtak 21. juni 1999 om godkjenning av forslag til selskaps- og deltakeravtale for et utvidet havnesamarbeid, og disposisjonsavtale for havne- og kaianlegg som skulle inngå i forvaltningsporteføljen ved utvidelse av Karmsund havnedistrikt. Her ble § 5 om deltakerens innskuddsplikt inntatt, og det heter der at Karmøy og Haugesund opprettholder sine innskudd. Videre heter det at «eiendomsretten til de anlegg som overlates til selskapet beholdes av den enkelte kommune». Den tilsvarende bestemmelsen i samarbeidsavtalen mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 ble følgelig videreført i den nye selskapsavtalen.»

Videre fremgår det²⁵:

²⁴ side 6

²⁵ side 7

«I 2009 ble selskapsavtalen endret og klausulen om at kommunene beholdt eierskap til de anleggene som ble overført, ble tatt ut av selskapsavtalen. Det fremgår av dokumentene vi har fått oversendt at endringene i selskapsavtalen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe under Havnestyret. Men verken protokollen fra behandlingen av endringene i Havnerådet eller saksdokumentene fra behandlingen av saken i Karmøy og Haugesund kommunestyre gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for eller begrunnelsen for endringen. I saksframlegget for Haugesund kommunestyret er endringen i selskapsavtalen § 5 omtalt som en «redaksjonell endring». Vi har hatt en samtale med tidligere leder av havnestyret og del av arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til endringer i selskapsavtalen, John Kongshavn. Ifølge Kongshavn var endringene i selskapsavtalen § 5 et uttrykk for forholdene slik de var, nemlig at kai- og havneanlegg som var stilt til disposisjon for selskapet, skulle inngå som en del av havnevirksomheten og tilhøre havnekassen. Det var ingen diskusjon rundt dette, så vidt Kongshavn kunne huske, heller ikke i de respektive deltakerkommunene. Så fremt det var tale om eiendom som var ansett som en del av havnevirksomheten, og dermed tilhørte havnekassen, var det ifølge Kongshavn ingen uenighet om at dette skulle inngå i selskapet. Derimot kunne det være uenighet eller diskusjon om avgrensningen av hvilke eiendommer som skulle være en del av havnevirksomheten.»

Videre følger det av Hjort sitt notat²⁶:

«Det interkommunale samarbeidet mellom Haugesund og Karmøy om et felles havnevesen var etablert med hjemmel i dagjeldende havne- og farvannsloven § 12 og kommuneloven § 27 (tidligere § 29). Selskapet opptrådte utad i eget navn, disponerte egne midler, fastsatte selskapets budsjett og havnerådet hadde myndighet til å ansette å si opp havnesjefen. Basert på blant annet disse forholdene legger vi til grunn som klart at samarbeidet var å anse som et eget rettssubjekt, jf. blant annet Rt-1997-623.

Med vedtakelsen av ny lov interkommunale selskaper, som trådte i kraft 1. januar 2000, ble også kommuneloven § 27 endret, slik at det ikke lenger skulle være adgang til å inngå interkommunalt samarbeid som eget rettssubjekt etter denne bestemmelsen. Det ble derfor vedtatt regler om tilpassing i IKS-loven om at slike selskap/samarbeid måtte være organisert som interkommunalt selskap etter den nye loven innen fire år. Dette innebar at det interkommunale samarbeidet om havner mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 måtte gjøres om som nevnt, uavhengig av om det skulle tas opp nye deltakere eller ikke. Det fulgte av IKS-loven § 40 tredje ledd at slik omorganisering kunne gjennomføres ved endringer i vedtektene for å komme i samsvar med loven. Videre fulgte det av fjerde og femte ledd at ved slik omorganisering ble virksomhetens eiendeler mv. overført til det interkommunale selskapet, og at omregistrering i grunnbok kunne gjøres ved navneendring:

Ved omorganisering av interkommunalt selskap etter bestemmelsene i denne paragraf, overføres selskapets eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser m.v., og forpliktelser til det interkommunale selskapet. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen skjer ved navneendring.

²⁶ side 13

Slik vi forstår det, innebar etableringen av samarbeidet med de nye kommunene i 1999 at det etablerte samarbeidet ble videreført i «ny drakt» i form av omdanning til interkommunalt selskap, og samtidig ble de nye deltakerne invitert til være med. Dette innebærer at for de to opprinnelige deltakerne ble det etablerte samarbeidet videreført, og fra 1999 med nye deltakere. Dette kan også forklare hvorfor vedtektene fra 1999 viderefører blant annet bestemmelsen om at kommunene beholder eierskapet til de anleggene som stilles til disposisjon for virksomheten. Man videreførte den ordningen som var etablert med samarbeidet av 1992.

Dette spørsmålet henger nøye sammen med hvilket handlingsrom eierkommunene generelt har hatt over eiendom etablert ved havnevirksomhet. Vi forstår vedtektene fra 1992 slik at bestemmelsen om innskudd og deltakerkommunens eierskap må leses i sammenheng med resten av avtaleverket. Vedtektene fra 1992 regulerte ikke utdeling fra virksomheten, og det ga jo tidligere havne- og farvannslov heller ikke rom for i praksis. Et forslag om slik bestemmelse i selskapsavtalen ble som omtalt tatt ut under forberedelsen i 1999. I 1999 ble følgelig ordningen fra 1992 videreført i stor grad.

Det går videre frem av disposisjonsavtalen at kommunene overlot disposisjonsretten over anlegg og eiendommer til havneselskapet for den interkommunale virksomheten.

Slik vi forstår selskapsavtalen § 5 sammenholdt med disposisjonsavtalen, skulle den respektive kommune beholde eiendomsretten til de anlegg og eiendommer som var omfattet av disposisjonsavtalen. Spørsmålet er hva som var ment med dette. Ettersom bestemmelsen viderefører tilsvarende fra vedtektene av 1992, uten nærmere drøfting, er det naturlig å anta at hensikten var den samme som vi har tolket inn i vedtektene fra 1992.

En vesentlig forskjell fra 1992 er at verdiene som ble stilt til disposisjon for selskapet som omdannet i 1999 ikke på samme måte som tidligere ble holdt atskilt i selskapets regnskaper basert på hvilken kommune som hadde foretatt innskuddet. I den nye selskapsavtalen av 2009 er ikke klausulen om at kommunene beholder eierskap til anlegg og eiendom videreført.»

På side 14 skriver Hjort:

«Dokumentasjonen vi har fått tilgang til, tyder på at endringen av selskapsavtalen i 2009 ikke tok sikte på å gjøre realitetsendringer.»

7.0. Haugesund kommune sin konkrete vurdering

7.1. Innledning

Havnevirksomheten har som utgangspunkt vært selvfinansierende²⁷. Det har også vært klare begrensninger gjennom lovgivningen at inntekter og kapital skal holdes regnskapsmessig adskilt kommunens sin øvrige virksomhet. Kommunen har ikke hatt adgang til fritt å disponere over havnens økonomiske midler og eiendommer, da dette har inngått å tilhøre havnekassen.²⁸ Det har likevel ikke

²⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1983-84&paid=4&wid=a&psid=DIVL205&s=True> Ot. prp. nr. 3 (1983-84) s. 18.

²⁸ Se f.eks. havne og farvannsloven (1984) § 23 der det fremgikk at havnekassens midler ikke kunne benyttes til annet enn havneformål.

vært noe forbud mot overføringer fra kommunekassen til havnekassen, og kommunen var også vært ansvarlige for å dekke eventuelle underskudd i havnevirksomheten.²⁹

Det var Haugesund Havnevesen som hadde eiendomsretten og grunnbokshjemmelen til havneeiendommene frem til havnedriften ble kommunalisert i 1985. Etter dette fikk Haugesund kommune grunnbokshjemmelen overført til seg. Haugesund kommune står fortsatt med grunnbokshjemmelen for flere av disse havneeiendommene.

Selv om kommunen fikk overført eiendomsretten til seg, lå eiendomsverdiene fortsatt i havnekassen frem til denne ble overført til det interkommunale selskapet i 1992. Den praktiske betydningen av eiendomsretten fortsatt skulle ligge på kommunene var nok ment for de tilfeller der havnesamarbeidet skulle bli oppløst, og havnene måtte tilbakeføres til eierkommunene. Dette var ikke en utenkelig mulighet da havnesamarbeidet ble etablert i 1992.

Vanligvis vil grunnbokshjemmelen samsvare med hvem som er reell eier av en eiendom. Det å ha grunnbokshjemmel og være reell eier betyr normalt at en kan råde både faktisk og juridisk over eiendommen. Eiendomsretten vil normalt gi en rett til å selge, leie bort til andre, rett til å bruke, rett til avkastning, plikt til vedlikehold og gir en rett på erstatning ved skade mv. En bruksrett vil være en begrenset rett.

Når det gjelder havneeiendommene har det vært sterke begrensninger for kommunen å råde både faktisk og juridisk over eiendommene, selv om det utad fremstår at de har eiendomsretten til eiendommene. Det vises her til Østgård³⁰ der det fremgikk at: *«Selv om grunnbokshjemmelen etter 1985 er blitt overført fra havnen til kommunen, er det ikke derved sagt at eiendommen ikke inngår i havnekassen. Det vil måtte avgjøres av rettsforholdet for øvrig omkring vedkommende eiendom. Grunnbokshjemmelen inngår bare som et element i vurderingen. Den blotte og bare overføring av grunnbokshjemmel som følge av nevne kommunalisering, sier intet direkte om eiendomsforholdet.»*

For det første så er eiendommene blitt opparbeidet gjennom havnekassen, og eiendommene er tilført et interkommunalt selskap.

Av NOU 1999:24 (Havnestrukturen i Oslofjord-regionen)³¹ fremgår det:

«Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd legger etter sin ordlyd bare begrensninger på hva avgiftsmidler og vederlag skal brukes til, men dersom havnevesenet bruker avgiftsmidler og vederlag til anskaffelse av eiendommer, kaianlegg osv som skal brukes i havnevirksomheten, vil også disse aktiva ut fra en surrogat- eller ombyttingsbetraktning inngå i havnekassen.

Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledds begrensning gjelder også for disse aktiva. Ut fra den samme betraktningen, og ut fra formålet med regelen, kan det i utgangspunktet heller ikke være anledning til å la inntekter fra salg av havnekassens eiendommer gå inn i kommunekassen. Dette er lagt til grunn av Fiskeridepartementet gjennom langvarig praksis.

Hvilke eiendommer som skal anses å være en del av havnekassen, kan i seg selv være et svært vanskelig spørsmål å besvare. Svaret vil i utgangspunktet avhenge av en konkret vurdering av

²⁹ Haugesund havnevesen gikk i perioden 1979 til 1986 med et samlet underskudd på ca. 9 millioner kroner. Dette var midler som ble dekket opp med lån/tilskudd fra kommunekassen. Videre vises det til at havnekassen hadde gjeld mot kommunekassen som ble slettet når det interkommunalt samarbeidet ble etablert i 1992.

³⁰ side 247

³¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3506b7fba4fe4c56a85c4d7d8943ef42/no/pdfa/nou199919990024000dddpdfa.pdf> side 52

den enkelte eiendom, som for eksempel hva salgsavtaler, skjøter eller leieavtaler kan fortelle om dette forholdet. For de eiendommer som ble disponert av havnene da de ble en del av kommunene ved havne- og farvannslovens ikrafttredelse, skal inntektene av eiendommene fortsatt tilfalle havnekassen. Det er også en formodning at selve eiendommene er en del av havnekassen. Men denne formodningen er ikke mer enn et moment som må veies opp mot andre momenter i en konkret vurdering ved hver enkelt eiendom.»

Hvilke eiendommer som skulle tilhøre havnekassen ble det konkret tatt stilling til i forbindelse med etableringen av selskapet i 1992 jf. punkt 5.1 til 5.4. Dette er eiendommer som ble videreført å ligge i havnekassen i forbindelse med etableringen av felles IKS i 1999.

Havneeiendommene er blitt etablert gjennom Haugesund havnevesen, og videreutviklet igjennom felles havnesamarbeid. Verdien og forvaltningen av havneeiendommene har i hele perioden ligget hos havnestyret, og ikke kommunen. Det er klart at disse eiendommene i dag ligger inn under havnekassen.

Det vises til Hjort sitt notat³² at:

«Det var klart at uansett hva som var bestemt om eierforholdene i selskapsdokumentene, kunne hverken den kommunale eieren eller havneselskapet bruke realiserte midler fra eiendomssalg til andre formål enn havn.»

Det vurderes at det er uten betydning at kommunen i dag står med eiendomsretten og grunnbokshjemmel til eiendommene, da eiendommene har tilhørt og tilhører fortsatt havnekassen gjennom det interkommunale selskapet. Dersom slike havneeiendommer skal avhendes, vil også aktiva som oppstår med et eventuelt salg måtte naturligvis inngå i havnekassen. Verdiene med et salg kan ikke gå direkte inn i kommunekassen. Utdeling av verdiene kan enten skje med oppløsning av selskapet eller nåværende havne- og farvannslov § 32.

Av Hjort sitt notat³³ fremgår

«Før 2020 gjaldt det strenge begrensninger for hva midler som hørte til havnekapitalen kunne nyttes til. Enkelt sagt fulgte det av reglene at alle inntekter, herunder eventuelle salgsgevinster, fra verdier som hørte til havnekapitalen, også måtte brukes til havneformål. Dermed gikk de samme verdiene også inn i havnekapitalen, og ble beholdt til denne virksomheten. Det gjaldt en snever mulighet for unntak etter søknad til departementet.

Det interkommunale samarbeidet om Karmsund Havn IKS var etablert da havne- og farvannsloven av 2009 ble vedtatt, og det var derfor havne- og farvannsloven av 1984 som regulerte forvaltningen av havnemidler da dette samarbeidet ble etablert. Etter denne loven, som videreført i loven av 2009, skulle de offentlige havnene ha egen økonomi (havnekaske) atskilt fra kommunens øvrige økonomi. Dette gjaldt uavhengig av om kommunen samarbeidet med andre kommuner om havnevirksomhet, eller drev virksomheten alene. Det var krav om å føre eget regnskap for havnekassens midler som bare kunne benyttes til havneformål.

Havne- og farvannsloven av 1984 og 2009 (og 2019) regulerte følgelig kommunale havners kapitalforvaltning, uavhengig av hvordan eierkommunen har organisert virksomheten. Dette innebærer at reglene om forvaltning av havnemidler gjelder både for den kommunale

³² side 15

³³ side 9

eierens egen eiendom, og havneselskapets eiendom, dersom alle eiendommene hører til – eller har hørt til – havnevirksomhet og dermed havnekassen. I forhold til havne- og farvannsloven regler om kapitalforvaltning ville det følgelig ikke ha betydning i praksis om det var havneselskapet eller deltakerkommunen som var formell eier av en eiendom, dersom det var tale om en eiendom som hørte til havnevirksomheten. Alle midler, også realisert salgssum etter salg av eiendom, måtte benyttes til havneformål.

Formålet med reglene etter 1984- loven var i forarbeidene til 2009-loven omtalt blant annet slik:

«Formålet med egen havnekasse er å sikre gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet og selvfinansieringsprinsippet. Havnekassens midler skal ikke benyttes til finansiering av andre kommunale oppgaver.»

Selv om midlene ervervet ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål, er det likevel et spørsmål om hvordan eierskapet til innskutte midler har vært ment regulert. Selv om dette ikke har hatt betydning direkte for benyttelse av midlene mens havnevirksomheten bestod, kan ha betydning for eierforholdet mellom deltakerkommunene. (...)»

Videre kan det vises til Hjort sitt notat³⁴.

«Av havne- og farvannsloven rammer var det under hele perioden fram til 2020 klart at alle verdier som var etablert ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål. Selskapsforholdet tilsa at alle slike verdier måtte benyttes til havneformål i det interkommunale selskapet. Deltakerkommunene hadde ingen rett til uttak etter selskapsavtalen. Dersom de skulle ha ønsket å hente ut midler fra selskapet, måtte det ha skjedd etter alminnelige selskapsrettslige regler i henhold til lov om interkommunale selskap, forutsatt at ikke selskapsavtalen ble ansett å være til hinder for dette. Imidlertid måtte uansett alle uttak i så fall bli benyttet til havneformål, og her i det interkommunale selskapet.»

På bakgrunn av dette vurderes det slik at Indre kai, Killingøy og Garpaskjær inngår i havnekapitalen i det interkommunale selskapet, selv om Haugesund kommune har grunnbokshjemmelen. Dette setter klare begrensninger for hvordan kommunen kan råde faktisk og juridisk over eiendommene.

Havnelovgivningen har over lang tid hatt strenge begrensninger knyttet til utøvelsen av eiendomsretten og bruk av midlene, men det er etter ny havne- og farvannslov (2019) nå gitt anledning til å utdeling av midler. Se nedenfor punkt 6.2.

7.2. Eventuelle salg av havneeiendommer i Haugesund

Når det gjelder eiendommer som Karmsund Havn IKS eier/disponerer så fremkommer det av gjeldende selskapsavtale § 7, tredje ledd bokstav e at representantskapet skal behandle og avgjøre saker som

«Avhende eller pantsette fast eiendom eller andre større kapitalgjenstander.»

Dette følger også direkte av IKS-loven § 25.

Avhendelse av eiendommer som Karmsund Havn IKS eier/disponerer vil måtte fremlegges representantskapet i selskapet for behandling og avgjørelse.

³⁴ side 16, tredje avsnitt

De eiendommer som Haugesund kommune står oppført med grunnbokshjemmelen til vil heller ikke formelt kunne bli avhendet til tredjeperson uten at kommunen samtykker til dette. I forbindelse med et salg vil eiendommen nødvendigvis måtte bli overskjørtet fra Haugesund kommune til tredjeperson. Samlet sett gir dette en god politisk kontroll knyttet til avhendelse av haveieendommer som finnes i kommunen. Dette vil likevel gi klare begrensninger for selskapet, dersom kommunen nekter å avhende eiendommen.

I Hjort sitt notat fremgår det at

«Den mottatte dokumentasjonen viser at en rekke eiendommer som Karmsund Havn IKS har disponert er solgt i perioden 1999 -2019. Salgsprosessen synes gjennomført slik at dersom kommunen har hatt hjemmel til den aktuelle eiendom, har det vært innhentet formell godkjenning av salget, men Karmsund Havn IKS har stått for prosessen og har mottatt salgssummen.».

Fremgangsmåten om avhendelse av eiendom er videre blitt omtalt i Eierstrategi for Haugesund Havn IKS datert 18.10.16 side 5 der det fremkommer:

«Deltakerkommunene er enige om å be Selskapet opprette et prosjekt og ansetter en prosjektleder, f.eks. en jordskifte kandidat som tar en gjennomgang av alle mindre eiendommer, allmenninger og kaianlegg. Det innledes dialog med den enkelte kommune for vurdering av hva som skal ligge i Selskapets portefølje, tilbakeføres til kommunen, eller hva som skal avhendes. Eventuelle eiendomstransaksjoner må legges fram som egne saker i de aktuelle deltakerkommunene.»

Det forutsettes at for de eiendommer som Haugesund kommune har grunnbokshjemmel til, og som eventuelt ønskes solgt, så vil en salgsprosess bli gjennomført slik dette er blitt praktisert ovenfor Karmøy kommune. Det ville måtte bli innhentet formell godkjenning fra kommunen om salget.

Med de begrensningene som har fulgt av havne- og farvannslovgivningen sett opp mot bruk av salgssummen, så er det rimelig å anta at Karmsund Havn IKS ville stått for salgsprosessen og salgssummen av havneeiendommene hadde inngått som en del av selskapet som kan benyttes til utvikling av havnedriften jf. vurdering ovenfor knyttet til havnekapital.

Avhending av havneeiendom i Haugesund vurderes likevel ikke som relevant for Haugesund sin del, da kommunen valgte å skille ut de eiendommene som naturlig ikke ville tilhøre havnesamarbeidet. Dette har ikke vært tilfellet for Karmøy. Det er heller ingen aktuell problemstilling i Haugesund at noen av havneeiendommene står på tidligere Haugesund havnevesen, slik som var tilfelle for havneanlegget i Kopervik.

Haugesund kommune kan heller ikke ensidig velge å selge noen av de tre eiendommene som har inngått i havnesamarbeidet. Til dette vises det til Hjort sitt notat³⁵ hvor det fremgår:

«Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelte eiendommer fra havnevirkomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirkomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er hva som ville gjelde ved oppløsning av selskapet, (...).»

³⁵ side 17

7.3. Endring av selskapsavtalen

Siste endring av selskapsvedtektene ble vedtatt og er gitt etter tidligere havne- og farvannsloven av 2009. Med en lovendring så kunne det vært naturlig at selskapsvedtektene ble oppdatert og revidert i samsvar med ny havne- og farvannslov av 2019.

Havnevirksomheten med bruk av havnekassen har vært holdt adskilt kommunens øvrige virksomhet har vært et viktig prinsipp i havne- og farvannslovgivningen i hele perioden. Dette er fortsatt gjeldende jf. gjeldene havne- og farvannslov § 32 annet ledd. Etter 1992 har havnevirksomheten vært driftet gjennom et felles havnesamarbeid det har det vært selskapet som har forvaltet eiendommene og havnekapitalen for deltakerkommunene.

Det vises til Hjort sitt notat³⁶ at:

«Det var klart at uansett hva som var bestemt om eierforholdene i selskapsdokumentene, kunne hverken den kommunale eieren eller havneselskapet bruke realiserte midler fra eiendomssalg til andre formål enn havn. Så lenge selskapet og virksomheten bestod, ville spørsmålet om retten til å bruke realiserte midler fra salg av eiendom bare handle om midlene skulle investeres i kommunens egen havnevirksomhet eller i det interkommunale samarbeides havnevirksomhet. Etter det opplyste, har ikke deltakerkommunene i Karmsund Havns IKS ført egne regnskap for havnevirksomhet eller holdt havnemidler atskilt fra andre kommunale midler etter at det interkommunale samarbeidet ble opprettet.

Det siste tilsier at det heller ikke ville være aktuelt for deltakerkommunene å benytte havnemidler som hører til deres eierskap til andre havneformål enn det som faller inn under det interkommunale selskapets virksomhet. I selskapsavtalen av 2018 er denne bestemmelsen erstattet med ny § 18, som ikke lenger setter et forbud mot å drive konkurrerende virksomhet, men bestemmer at dersom kommunene planlegger virksomhet som kan komme i strid med selskapets formål, jf. § 3, skal det innledes en dialog om dette. Ingen av deltakerkommunene har etter det opplyste innledet slik dialog.»

Salg av eiendom

Salg av eiendom skal skje i henhold til de prinsippene som følger av selskapsavtalen § 7 og IKS-loven § 25. Det er representantskapet i selskapet som fatter beslutningen om salg. De eiendommer som eierkommune har grunnbokshjemmelen til så må også kommunen samtykke til salget.

Selskapsavtalen angir ikke noe konkret om salgssummen av havneeiendom skal tilfalle selskapet eller den aktuelle kommunen som står oppført som eier. Såfremt havneeiendommer i realiteten er overført selskapet og tilhører havnekapitalen, så ville det vært naturlig at det fremgikk av selskapsvedtektene at verdiene med salg av slike eiendommer inngikk i havnekapitalen.

Selskapsavtalen kunne dermed ha stadfestet den etablerte praksisen om at det er Karmsund Havn IKS som står for prosessen med avhendelse av havneeiendom, og at eiendommer som er tilført selskapet og som er opparbeidet gjennom havnekapitalen, så skal salgssummen også tilfalle havnekapitalen gjennom selskapet.

³⁶ side 15

Utdeling fra kommunal havnevirksomhet etter havne- og farvannsloven 2019

Etter gjeldende have- og farvannslov av 2019, som trådte i kraft 1.1.2020 § 32 tredje ledd så er nå åpnet opp for at det kan deles ut verdier fra havnevirksomheten, og eierkommunene kan benytte disse midlene til andre formål enn havneformål.

Av Hjordt sitt notat³⁷ fremgår det:

«Men dette endrer selvsagt ikke at dersom havnevirksomheten er etablert i et samarbeid med andre, vil jo ikke en enkelt deltaker i slikt samarbeid ensidig kunne hente ut igjen verdier som er skutt inn i selskapet. Utdeling fra et kommunalt havneselskap organisert som interkommunalt selskap må for det første følge de selskapsrettslige regler og saksbehandling, og kan for det andre bare foretas så langt vilkårene i havne- og farvannsloven av 2019 er oppfylt. Slik utdeling kan etter den nye loven foretas dersom «det er avsatt tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold av havn, samt midler til investeringer direkte knyttet til tjenesteyting rettet mot fartøy, gods- og passasjerhåndtering.» (§ 32 tredje ledd).»

Utdeling av midler fra kommunal havnevirksomhet er et forhold som kan tas med i selskapsavtalen, jf. havne- og farvannsloven § 32, tredje ledd. Etter § 32 tredje ledd annet punktum presiseres det at all overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode, regnes som utdeling. Begrepet «verdier» omfatter ifølge forarbeidene³⁸ alle typer økonomiske verdier, herunder penger, fast eiendom, løsøre, tjenesteyting og subsidiert leie. Av denne grunn kunne det vært regulert i selskapsvedtektene at salg av eiendom som hører til havnekapitalen, skal salgssum tilfalle selskapet, og at eventuelt utdeling av midler av et salg eller lignende skal skje etter de prinsippene som havne- og farvannsloven § 32 annet ledd stadfester.

Emilie Berge
juridisk konsulent

Jan Vidar Endresen
kommuneadvokat

³⁷ side 16

³⁸ Prop. 86 L (2018-2019)

SAKSGANG		
Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalget	22.03.22	13/22

Saksansvarlig:	Arkivkode:	Arkivsak:
Odd Gunnar Høie	033	

REFERAT- OG ORIENTERINGSSAKER 22.03.22

Sekretariatets forslag til vedtak:

Referatsakene 11 – 21 blir tatt til orientering.

Saksvedlegg:

11. Orientering og drøfting av varslingsaker - muntlig v/utvalgsleder. Møtet kan bli lukket jfr. forv.l. § 13, off.l. § 13
12. Oppdatert prosjektmandat «Psykisk helse» - fra Rogaland Revisjon IKS
13. Statusrapport pr. mars 2022
14. Bst-vedtak 02.02.22, sak 03/22 – Oppfølging av rapport «IT-sikkerhet»
15. Bst-vedtak 09.03.22, sak 14/22 – Kontrollutvalgets årsmelding
16. Bst-vedtak 09.03.22, sak 15/22 – Oppfølging av rapport «Barnevernet»
17. NKRF konferansen 2. – 3. februar – oppsummering v/leder
18. Invitasjon til FKT-fagkonferanse på Kløfta 8. – 9. juni
19. Medlemsinfo fra FKT – mars 2022
20. «Hvorfor trenger vi kontrollutvalg?» - artikkel fra NKRF v/Tokle
21. «Kontrollutvalgene har fått mer å gjøre» - KMDs organisasjonsdatabase

Saksorientering:

Sakene blir lagt frem for kontrollutvalget til orientering.

Aksdal, 15.03.22

Odd Gunnar Høie
Seniorrådgiver/utvalgssekretær

PROSJEKTMANDAT

Psykisk helse

Haugesund kommune, 2022

BAKGRUNN

Utfordringsbilde

Nylige hendelser i Kongsberg og Oslo har blåst liv i debatten som i mange år har preget psykisk helsevern: Hvordan kan samfunnet beskyttes mot syke som man frykter kan begå alvorlige kriminelle handlinger?

En fersk rapport fra Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom)¹ viser til utfordringer med å fremdrive eksakte tall som viser omfanget av hendelser der mennesker med psykose begår alvorlige voldshandlinger. Det presiseres at det er snakk om en liten undergruppe av personer med psykoselidelser, og at det igjen er svært få av disse som begår kriminalitet eller vold. Ifølge politiets trusselvurdering fra 2021² er imidlertid problemet økende. Det vises til en økning i oppdrag knyttet til psykiatri med 43 prosent på fire år. I mellom 30 og 45 prosent av anmeldte drap og drapsforsøk siden 2016 har det vært symptomer på, mistanke om eller allerede diagnostisert psykisk lidelse hos gjerningspersonen. Nærmere 60 prosent av disse personene ble senere vurdert til ikke å være strafferettslig tilregnelig. Det skal presiseres at dette er politiet sine tall etter en kvalitativ gjennomgang av logger, og at Ukom ikke har funnet noen nasjonal statistikk som viser en slik økning.

I trusselvurderingen fremgår det at gjerningspersonene ofte er godt kjent i både psykisk helsevern og hos politiet. Det vises til at selv om mange tidvis er underlagt kontroll gjennom opphold på psykiatrisk avdeling, vil flere i lange perioder ikke oppfylle vilkårene for tvangsinnleggelse. Politiet knytter dessuten økningen i tilfeller av grov vold utført av personer med alvorlige psykiske lidelser mot endringene i vilkårene for tvungen psykisk helsevern fra 2017. «*Personer med alvorlige psykisk lidelser som faller mellom ulike hjelpetiltak og instanser, kan ha en særlig utagerende og truende atferd som påvirker den alminnelige tryggheten i samfunnet negativt*».

¹ Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. (2021). *Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand? Helsehjelp og samfunnsvern for pasienter med psykose og økt voldsrisiko*. (2021:5).

² Politiets trusselvurdering 2021, kan finnes her: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering/>

Den nyeste statusrapporten til Nasjonalt kompetansesenternettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER)³ viser til at antall døgnplasser i både sikkerhetspsykiatrien og i det psykiske helsevernet totalt sett har blitt redusert over flere år. Antall plasser har med andre ord ikke blitt oppjustert i takt med befolkningsøkningen. Det fremvises også statistikk på samfunnsmessige endringer i befolkningen over tid, med økt rusmisbruk og en økning i kriminelle handlinger. Det påpekes at nedleggelse av døgnplasser, både i sikkerhetspsykiatrien og det psykiske helsevernet for øvrig, kan medføre en risiko for et svakere tilbud til de dårligst stilte, som igjen kan føre til økt fare for samfunnet.

De siste årene har det samtidig blitt innført nytt lovverk som gir justissektoren økende myndighet til å legge inn pasienter på psykiatriske avdelinger. SIFER viser til at det økende antallet pasienter som legges inn etter domfellelse eller kjennelse, legger beslag på døgnplasser i det psykiske helsevernet i en tid hvor antall døgnplasser reduseres. Justissektorens anledning til å beslutte innleggelse, kan oppta sikkerhetspsykiatriske døgnplasser som i utgangspunktet er forbeholdt pasienter med høyt sykdomstrykk og voldsproblematikk.

Det ovennevnte er momenter i en pågående diskusjon i det offentlige ordskifte og media om utførte lovendringer og politiske beslutninger som vi ikke skal omtale nærmere her. Det illustrerer likevel noe av utfordringsbildet innen det psykiske helsevernet og i samspillet mellom helse og justis.

Dette utfordringsbildet er også noe som illustreres i Ukoms nyeste rapport⁴. Formålet med rapporten var å undersøke hvordan helse- og omsorgstjenesten, i samhandling med andre etater, kan forebygge alvorlige voldshandlinger begått av pasienter med alvorlig psykisk lidelse, og identifisere læringspunkter som kan bidra til å slike pasienter i større grad kan få den hjelpen de trenger samtidig som samfunnsvernet sikres. Ukom anbefaler flere forbedringstiltak, men disse retter seg mot samspillet mellom det psykiske helsevernet og politiet, og i liten grad mot kommunene.

Kommunens rolle og ansvar

Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven gir kommunen et ansvar for innbyggere med rus- og psykiske helseproblemer. Ansvarer omfatter forebygging, kartlegging og henvisning, samt oppfølging både før, under og etter spesialisert behandling. Kommunen er forpliktet til å samordne og koordinere tjenestene. I tillegg skal kommunen medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet.

³ Nasjonalt kompetansesenternettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri. (2019). *Sikkerhetspsykiatri i Norge. En statusrapport*.

⁴ Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. (2021). *Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand? Helsehjelp og samfunnsvern for pasienter med psykose og økt voldsrisiko*. (2021:5).

Helsedirektoratet har i tillegg utarbeidet en veileder i lokalt psykisk helse- og rusarbeid. Arbeidet blir delt inn i tre hovedforløp⁵:

- **Hovedforløp 1:** Milde og kortvarige problemer
- **Hovedforløp 2:** Kortvarige alvorlige problemer/lidelser eller langvarige mildere problemer/lidelser
- **Hovedforløp 3:** Alvorlige og langvarige problemer/lidelser

De tre hovedforløpene skiller seg fra hverandre med hensyn til problemets art, alvorlighetsgrad og varighet, relevante mål og tiltak, ansvars plassering og samarbeidsrelasjoner.

Veilederen understreker at brukere og pasienter med volds- og utageringsproblematikk er en mindre gruppe, som har behov for særlig tilpassede og samtidige helse- og omsorgstjenester. Det vil ofte være behov for en felles og samtidig innsats fra spesialisthelsetjenesten, kommunens helse- og omsorgstjenester, fastlege, NAV-kontoret og i noen sammenhenger også politi. Et fellestrekk er at de ofte faller ut av oppfølgings- og behandlingstilbud både i kommunen og spesialisthelsetjenesten. De har generelt et behov for mer fleksible og tilpassede tilbud, kontinuitet og forutsigbarhet, stabile boforhold og samtidige oppfølgings- og behandlingstilbud. Det innebærer også at voldsproblematikk og rusmiddelavhengighet behandles samtidig som en eventuell psykisk grunnlidelse. Tilrettelegging av tjenester og tilnærmingssmåter vil kunne være de samme som for alvorlige og langvarige problemer/lidelser.

Ansvar for innbyggere med psykiske helseproblemer er i Haugesund lagt til tjenesteområdet Helse, omsorg og sosiale tjenester. Fra årsskiftet fikk dette tjenesteområdet ny organisering. Denne framgår av figuren under. Navnene på virksomhetene er arbeidstitler fra prosjektarbeidet, og ikke offisielle navn.

Figur 1: Ny organisering av Helse, omsorg og sosiale tjenester i Haugesund kommune

⁵ Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne – et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten (Helsedirektoratet). Det vil være glidende overganger og overlappinger mellom de ulike forløpene, og den enkeltes problemer og situasjon kan raskt endre seg.



Kilde: Haugesund kommune

Haugesund kommune tilbyr psykiske helsetjenester for mennesker med mer eller mindre alvorlige psykiske vansker/lidelser. Disse er fordelt på tre virksomheter. *Forebygging og konsultasjonstjenester* tilbyr lavterskeltilbud innen psykisk helse og rus, mens oppfølgingstjenesten for rus og psykiatri ligger under *Hjemmetjenester og rehabilitering*. Udland bofellesskap er organisert under *Varig tilrettelagte tilbud*, og er et tilrettelagt botilbud for mennesker med langvarige, alvorlige psykiske lidelser. Kommunen har i tillegg et ACT-team som en del av et samarbeidsprosjekt med Helse Fonna. Dette er et aktivt oppsøkende behandlingsteam hvis målgruppe er personer med alvorlig psykiske lidelser hvor også ett eller flere tilleggsproblemer er til stede. Dette kan eksempelvis være rusmisbruk eller kriminalitet.

OPPDRAGET

<u>Bestilling:</u> Kontrollutvalget i Haugesund kommune bestilte 23.11.2021 en forvaltningsrevisjon om psykisk helse.	<u>Problemstillinger:</u> • Har kommunen oversikt over antall og identiteten til innbyggere med alvorlige psykiske lidelser med høy risiko for voldsutøvelse? • Hvordan fungerer overføringen fra spesialisthelsetjenesten til kommunen i de tilfeller hvor det er gjennomført tvunget psykisk helsevern?
<u>Formål:</u>	

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan kommunen håndterer og følger opp personer med alvorlige psykiske lidelser med økt risiko for å begå voldshandlinger.

- Hjemmetjenestepersonell for hjemvendte fra psykiatrisk 2.linje. Hvordan rustes de for oppgaven? I hvor stor grad er de opplyst om situasjonen til den de besøker?
- Hvilken oppfølging blir gitt fra kommunen til de med alvorlige psykiske lidelser både før og etter eventuell behandling i spesialisthelsetjenesten?
 - I hvilken grad har kommunen kompetanse til å kunne følge opp disse?
- Hvordan fungerer samarbeidet og koordineringen mellom kommunen og de mest sentrale eksterne aktørene?
- Hvordan fungerer samordningen mellom kommunens ulike tjenester?

Hvis datamaterialet tilsier det, kan revisor foreta mindre justeringer av problemstillingene underveis. Større endringer i problemstillingene må avklares med kontrollutvalget.

REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Helsedirektoratets *Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne – et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*.
- Kommunale mål og føringer
- Aktuelle samarbeidsavtaler, eksempelvis mellom kommunen og Helse Fonna

Endelige revisjonskriterier utvikles underveis i prosjektet.

METODE

Prosjektet vil rette oppmerksomheten mot kommunens arbeid mot personer med alvorlige psykiske lidelser med økt risiko for å begå voldshandlinger. Sentralt i dette arbeidet er å

undersøke hvordan overføringen fra spesialisthelsetjenesten til kommunen fungerer, i de tilfeller hvor det er gjennomført tvunget psykisk helsevern. Her tar vi blant annet sikte på å kartlegge overføringsrutiner, informasjonsflyt og aktuelle forberedelser som gjøres for å få til en god overføring. Relatert til dette har vi også en problemstilling som omhandler hvordan særlig hjemmetjenestepersonell for hjemvendte fra psykiatrisk 2.linje rustes for den oppgaven det innebærer å gi tjenester til denne brukergruppen.

Den fjerde problemstillingen omhandler hvordan kommunen følger opp innbyggere med alvorlige psykiske lidelser med høy risiko for voldsutøvelse, både før og etter eventuell behandling i spesialisthelsetjenesten. Her skal vi også se nærmere på hvorvidt ansatte har kompetansen som kreves i oppfølgingen av personer med alvorlige psykiske lidelser med høy risiko for voldsutøvelse. Relatert til oppfølgingen vil det i tillegg være særlig aktuelt å undersøke hvorvidt og hvordan (volds)risikovurderinger utarbeides og benyttes.

Sentralt i dette arbeidet med denne brukergruppen er samhandlingen både internt i kommunen og med eksterne aktører. Brukergruppen vil ofte ha behov for tilpassede og samtidige tjenester fra ulike tjenesteområder og virksomheter i kommunen. I dette vil blant annet enhet for varig tilrettelagte tilbud, hjemmetjenester og rehabilitering, NAV, Vedtakskontoret og Boligkontoret være naturlig å involvere. Av eksterne aktører er særlig Helse Fonna v/ Valen sjukehus og politiet aktuelle å se nærmere på. Datainnsamlingen vil foregå i to faser:

I **sonderingsfasen** vil sentrale styringsdokumenter/føringer og nøkkeltall kartlegges, og det blir lagt opp til intervju med et knippe nøkkelpersoner. Funn blir samlet og kursen for videre datasamling blir staket ut.

I **hovedfasen** vil representanter fra de ulike virksomheter og avdelinger intervjues. Utvelgelse av intervjukandidater blir gjort etter bestemte kriterier og føringer lagt av oss.

OMFANG

Prosjektet utføres under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon. Det forutsettes et tett samarbeid med representanter for kommunen. Tidsanslag til prosjektplanlegging, kartlegging, analyser og rapportering er 350 timer.



Saker fra bestilling til behandling i kontrollutvalget

Forvaltningsrevisjoner	Bestilt	Tidsbruk	Status	Ferdig dato	Merknader
Psykisk helsehjelp	25.01.22	350 timer	Under utarbeiding	Høsten 2022	
Andre saker					

Saker under politisk behandling eller til oppfølging i kontrollutvalget

Forvaltningsrevisjoner	Bestilt	Behandlet i KU	Behandlet i bystyret	Planlagt oppfølg.	Merknad
Vold og trusler i skolen	31.08.21	22.03.22			
Karmsund Havn IKS – eierskapskontroll	23.02.21	15.06.21	29.09.21	22.03.22	140 + 20 timer
Eierforhold havner	28.09.21	22.03.22			Notat fra kom. dir.
IT-sikkerhet	17.11.20	11.05.21	16.06.21	23.11.21/ 02.02.22/	Ny oppfølg. i juni 2022
Barnevern	09.06.20	23.02.21	14.04.21	25.01.22/ 09.03.22	Ny oppfølg. i nov. 2022

Avsluttede prosjekter

Forvaltningsrevisjoner	Bestilt	Behandlet i KU	Behandlet i bystyret	Fulgt opp i KU/BST	Merknader
Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapsk.	26.11.19	22.09.20	14.10.20		
Rutiner for beboermidler og ansettelsesforhold	11.06.19	26.11.19	05.02.20	25.08.20/ 09.09.20	Avsluttet
Vedlikehold av kommunale bygg	08.05.18	27.11.18/ 29.01.19	13.03.19	04.02.20/ 04.03.20	Avsluttet
Samarbeidet om brann og redning på Haugalandet	30.10.18	14.05.19/ 27.08.19	12.06.19/ 16.10.19	Ingen oppfølging	Avsluttet
Eierskapskontroller					
Karmsund Havn IKS	30.01.18	05.06.18/ 28.08.18	17.10.18	27.08.19/ 16.10.19	Avsluttet

Orienteringer	Bestilt			Møtedato
Haugesund Stadion	23.11.21			Våren 22
Haugaland Kraft AS	28.09.21			25.01.22
AS Haugaland Industri	28.09.21			23.11.21
Helse, omsorg og sosiale tjenester	15.06.21			28.09.21
Teknisk	15.06.21			28.09.21
Sykkkelbyen Haugesund	15.06.21			31.08.21
Kultur, idrett og frivillighet	22.09.20			15.06.21
Oppvekst	22.09.20			11.05.21
Krisesenter Vest IKS	22.09.20			17.11.20
Administrasjon og service	22.09.20			20.10.20
Rogaland Revisjon IKS	25.08.20			22.09.20
Karmsund Havn IKS	09.06.20			25.08.20

003/22 Oppfølging av rapport IT-sikkerhet Kontrollutvalget**Kontrollutvalgets forslag til vedtak:**

Haugesund bystyre tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «IT-sikkerhet» til orientering.

Haugesund bystyre ønsker en ny orientering om videre oppfølging av rapporten om «IT-sikkerhet» innen seks måneder.

02.02.2022 Bystyret

Behandling

Kontrollutvalgets forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt

BS - 003/22 Vedtak:

Haugesund bystyre tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «IT-sikkerhet» til orientering.

Haugesund bystyre ønsker en ny orientering om videre oppfølging av rapporten om «IT-sikkerhet» innen seks måneder.

014/22 Kontrollutvalgets årsmelding 2021

Kontrollutvalgets forslag til vedtak:

Haugesund bystyre tar kontrollutvalgets årsmelding for 2021 til orientering.

09.03.2022 Bystyret

Behandling

Kontrollutvalgets forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt

BS - 014/22 Vedtak:

Haugesund bystyre tar kontrollutvalgets årsmelding for 2021 til orientering.

015/22 Oppfølging av rapport Barnevernet - Kontrollutvalget

Kontrollutvalgets forslag til vedtak:

Bystyret tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «Barnevern» til orientering.

Haugesund bystyre ønsker en ny orientering om videre oppfølging av rapporten om «Barnevern» innen utgangen av 2022.

09.03.2022 Bystyret

Behandling

Kontrollutvalgets forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt

BS - 015/22 Vedtak:

Bystyret tar kommunedirektørens tilbakemelding om oppfølging av KPMG AS sin rapport «Barnevern» til orientering.

Haugesund bystyre ønsker en ny orientering om videre oppfølging av rapporten om «Barnevern» innen utgangen av 2022.

NKRFs digitale Kontrollutvalgskonferanse 2022

Fra den første konferansen i 2005 med ca. 300 deltakere har dette årlige arrangementet vokst betydelig og etablert seg som det viktigste og største treffpunktet for kontrollutvalgene i kommunal sektor. I 2021 samlet konferansen rundt 400 deltakere *digitalt*. Deltakerrekorden er fra 2020 med ca. 800 deltakere.

Målgruppe

Ledere og medlemmer av kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretærer, revisorer, ordførere, kommunedirektører og ellers alle med interesse for kontroll, revisjon og tilsyn i kommunal sektor.

PROGRAM | #ku22nkrf

Onsdag 2. februar 2022:

09.00: Velkommen

- **Rune Tokle**, daglig leder i NKRF
- **Håkon Haugsbø**, moderator og debattleder

09.05: Åpning

- **Bjørn Arild Gram** (Sp), kommunal- og distriktsminister

09.25: Kartlegging av klimaendringene i Norge – hva fant vi?

- **Mads Nyborg Støstad**, journalist i NRK
- **Martin Skjæraasen**, journalist i NRK

10.00: Pause

10.10: Hvorfor trenger det grønne skiftet kontrollutvalg?

- **Petter Gulli**, klimaoptimist

10.40: Hvordan styre en kommune etter bærekraftmålene?

- **Monica Therese Vee Bratlie** (H), varaordfører i Asker kommune

11.05: Pause

11.15: Barnevernreformen sett fra Barneombudets ståsted

- **Inga Bejer Engh**, barneombud

*11.45: Samtale mellom Inga Bejer Engh og **Silje Nygård**, leder av forvaltningsrevisjon i Rogaland Revisjon IKS og tidl. barnevernleder i Sandnes kommune*

12.00: Slutt

Torsdag 3. februar 2022:

09.00: Rettssikkerhet, åpenhet m.m. – status i kommune-Norge

- Er våre verdier truet?
- Fellesskapets verdier – mer enn bare penger

- **Hanne Harlem**, sivilombud

09.45: Pause

09.55: Korrupsjonsrisiko i kommunesektoren

- Korrupsjon og kommune hører ikke sammen
- Er kommunen truet av korrupsjon
- Hvordan hindre/forebygge korrupsjon?
- Fellesskapets verdier – truet av korrupsjon?

- **Pål Lønseth**, Økokrim-sjef

10.30: Hvordan jobber Kommunesektorens etikkutvalg mot korrupsjon?

- **Tora Aasland**, leder av Kommunesektorens etikkutvalg

10.40: Samtale mellom Pål Lønseth, Tora Aasland og Birthe Eriksen

11.00: Pause

11.10: Varsling i kommuner – Erfaringer og perspektiv

- Særlig om varsling til kontrollutvalget – rolle og ansvar under utvikling?

- **Birthe Eriksen**, advokat, ph.d. og ekspert på varsling, ADI Advokater AS

12.00: Slutt

Velkommen til FKTs Fagkonferanse 2022 – 8.-9. juni på [Lily Country Club](#)

Årsmøtet vil bli holdt 8. juni, se [informasjon om årsmøtet](#)

Lily Country Club ble åpnet i 2020 og ligger på Kløfta, 10 min med buss fra Oslo Lufthavn Gardermoen. Se hotellets flotte [bildegalleri](#)

Hovedtema: (Vi tar forbehold om endringer)

- **Kontrollutvalget som bestiller**

Hvordan kan kontrollutvalget bli en kreativ og aktiv deltaker i utarbeidelse av risiko- og vesentlighets vurderinger og planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll? Hvordan kan sekretariatet bidra og være en god tilrettelegger for kontrollutvalget? Hvilken rolle bør kontrollutvalget ha når innholdet i etterlevelseskontrollen skal bestemmes? Hva er nok for at etterlevelseskontrollen er dekkende for kontrollutvalget sitt påseansvar?

- **Henvendelser til kontrollutvalget**

Hvordan henvendelser til kontrollutvalget best kan følges opp, kan være vanskelig å avgjøre. Det er få kontrollutvalg og sekretariat som har avtalt faste rutiner for hvordan henvendelser skal mottas og følges opp. FKT har utarbeidet en veileder med en rekke anbefalinger som vi presenterer på konferansen.

- **Habilitet og rolleklarhet**

Hvorfor er habilitet og klare roller i forvaltningen så viktig når det skal tas beslutninger som har konsekvenser for folks liv og virke? Er tilliten til forvaltningens upartiskhet så avgjørende at man i små kommuner ikke kan leve med litt inhabilitet?

- **Varslingssystem i kommuner**

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Kommunene har plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling, men har kommunene i dag forsvarlige kanaler som tar imot meldinger om kritikkverdige forhold? Flere kommuner har etablert eksterne kanaler for å sikre trygghet for varsleren. Vi vil presentere et eksempel.

- **Kommunedirektørens internkontroll**

[En ny veileder](#) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar for seg de rettslige rammene for kommunedirektørens internkontroll. Målgruppen for veilederen er «kommuner og fylkeskommuner, statsforvaltere og andre tilsynsorganer, og andre aktører som er opptatt av internkontroll i kommunesektoren». Vi vil også legge vekt på eksempler – funn og erfaringer fra revisors arbeid. Det er flere rapporter som viser at grunnleggende internkontroll i kommunene har store svakheter.

Pris: 6 900 for medlemmer | 7 300 for andre | 1 090 for ekstra overnatting 7.- 8. juni

Påmeldingsfrist: tirsdag 19. april

4. mars 2022

Til alle våre medlemmer - ansatte i kontrollutvalg og sekretariat

Her er nytt fra FKT:

Fagkonferansen 8.- 9. juni [Lily Country Club](#)

Invitasjon ble sendt ut i første gang i januar med påminning i februar. Nå er programmet (nesten) helt klart. Det kan lastes ned fra hjemmesiden, se også vedlagte PDF-fil. Påmelding fra hjemmesiden:

<https://www.fkt.no/konferanser-og-seminar/fagkonferansen-8-9-juni-2022/>

Vi håper på stor oppslutning fra våre medlemmer!

Årsmøtet 8. juni

Årsmøtet blir avholdt 8. juni i forbindelse med fagkonferansen, se over. Alle daglige ledere i sekretariat og kontrollutvalgsledere vi få en særskilt innkalling til årsmøtet i neste uke. Mer informasjon om årsmøtet finner du her:

<https://www.fkt.no/om-fkt/arsmote-2022/>

Sekretariatskonferansen 22.- 23. mars [Scandic Lillestrøm](#)

Det er fortsatt noen plasser igjen for etternølerne. Påmelding fra hjemmesiden:

<https://www.fkt.no/konferanser-og-seminar/sekretariatskonferansen-16-17-mars-2022/>

Til nå er det i underkant av 40 påmeldte. Programmet i PDF- format kan lastes ned fra hjemmesiden.

Veiledere

Metodeveileder - risikovurdering og risikohåndtering i kontrollutvalgssekretariat, er resultatet etter et veiledersamarbeid mellom FKT og NKRF. Høringsprosessen pågår, og høringsfristen er satt til 2. mai. Vi har også sendt ut en felles invitasjon til digitalt høringsmøte på Teams 7. april.

FKT er også i ferd med å ferdigstille en veileder for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget. Den vil bli sendt på høring til kontrollutvalg og sekretariat i slutten av mars. Veilederen vil også bli presentert på sekretariatskonferansen og fagkonferansen.

Litt faglig påfyll

[Rapport viser at kontrollutvalgene har fått mer å gjøre](#)

Mens kontrollutvalgene i snitt behandlet rundt 20 saker i 2003, er dette tallet nå oppe i 38 viser tall fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase.

[Åpenhetsindeks for kommuner](#)

Transparency International Norge har kartlagt kommunenes praksis med å publisere informasjon på hjemmesidene. Tor Dølvik fra TI-Norge vil presentere funnene på sekretariatskonferansen.

[Er det lov til å delta på to møter \(fjernmøter\) i folkevalgte organer samtidig?](#)

I en tolkningsuttalelse skriver Kommunal- og distriktsdepartementet at dersom en folkevalgt har møteplikt i både fylkeskommunale og kommunale organer, må man søke om fritak fra ett av møtene. Dette gjelder også ved fjernmøter.

Styret

Styret hadde møte 1. februar. Du finner protokollen vedlagt og på [medlemssiden](#) (krever pålogging). Styrets møtekalender for våren 2022 ser slik ut: 21. mars, 26. april og 7. juni.

Elektroniske nyhetsbrev fra FKT

Personvernreglene krever at vi innhenter samtykke for å lagre lister med e-postadresser med det formålet å sende ut elektroniske nyhetsbrev. Hvis du ikke allerede har gitt samtykke, og hvis du ønsker å motta elektroniske nyhetsbrev fra oss, kan du registrere deg her:

<https://app.easyquest.com/q/stoHaR>

Nye medlemmer

Vi ønsker velkommen et nytt sekretariat; Åsjord Økonomi og Rettshjelp AS.

Nyt våren etter hvert!

Jeg håper vi sees på konferansene.



Anne-Karin Femanger Pettersen

Generalsekretær

Hvorfor trenger vi kontrollutvalg?



Daglig leder Rune Tokle, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

NKRF mener | Noen vil kanskje synes dette er et unødvendig spørsmål – ja, endog et latterlig spørsmål! Det må jo være selvsagt!

Men hvis vi tenker over det, vet vi jo at om vi la ned alle kontrollutvalg med virkning fra og med neste uke, ville ikke samfunnet stoppet opp av den grunn. Det ville kanskje ikke stoppet opp i det hele tatt – men det ville begynt å gå i feil retning etter ei stund.

Kontrollutvalgene har ingen rolle i den daglige driften av kommuner og fylkeskommuner – og sånn skal det være! En sentral oppgave for et kontrollutvalg er å bestille forvaltningsrevisjoner fra kommunens eller fylkeskommunens revisor. Hensikten med disse forvaltningsrevisjonene er å bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring.

Hensikten med disse forvaltningsrevisjonene er å bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring.

Og hvis dette bidraget forsvinner, får de folkevalgte et dårligere beslutningsgrunnlag, og det blir mindre læring. Da blir det ingen korreksjoner på den daglige driften, og skuta kan få en begynnende feil kurs. Og kjører man langt og lenge nok, kan denne kursen få store konsekvenser for samfunnet vårt.

Det er et av dilemmaene rundt temaet kontroll og tilsyn: Manglende kontroll og tilsyn synes ikke med en gang, men mangelen blir mer og mer synlig etter hvert som tida går.

Vi må derfor hegne om kontrollutvalgene og deres rolle i det norske lokaldemokratiet – og vi må videreutvikle denne rollen. Hvordan kan vi i enda større grad bidra til læring?

Et eksempel er koronapandemien vi har vært rammet av i nesten to år nå. Mange kontrollutvalg har siden pandemien startet, bestilt såkalte «koronarevisjoner» fra revisor. Det er forvaltningsrevisjoner om beredskap, konsekvenser for sårbare grupper m.m. Vi fikk presentert noen gode eksempler på slike under Kontrollutvalgskonferansen i april 2021.

Så trodde vi alle at det var over i høst, da alle smitteverntiltak ble fjernet og samfunnet åpnet. Men det varte ikke lenge!

Vi kom på nytt i en sårbar situasjon som samfunn – og det viser relevansen til de forvaltningsrevisjonene som allerede var bestilt og gjennomført. Og budskapet til kommunene må være: Bruk dem for det de er verdt for å lære og for å unngå de samme feilene neste gang samfunnet vårt blir rammet av en krise. Det er helt sikkert noe å lære, og tar vi tak i det, unngår vi at sårbare grupper – som har ekstra behov for fellesskapets verdier – blir skadelidende i like stor grad som sist.

Og budskapet til kommunene må være: Bruk dem for det de er verdt for å lære og for å unngå de samme feilene neste gang samfunnet vårt blir rammet av en krise.

Et spørsmål vi bør stille oss er likevel: Har vi et system for å fange opp læringspunkter fra slike undersøkelser slik at vi unngår å gjøre samme feil flere ganger? Og er vi flinke nok til å kalle det «læringspunkter»? Selv om vi vil bidra til forbedring og merverdi for kommunene, blir det likevel et mesterskap i å finne feil? Hvis det er det siste, vil også viljen til læring bli mindre. Derfor må vi fokusere på at kommunene skal være lærende organisasjoner – der de bestillinger som gjøres av kontrollutvalget skal bidra til forbedring og læring. Jeg vil utfordre kontrollutvalgene til

å tenke i de baner – for da får vi mer ut av våre ressurser – til beste for fellesskapets verdier – og relevansen til kontrollutvalgene blir styrket og mer synlig. For vi trenger kontrollutvalgene.

Et annet område som har vært mye i fokus, er bærekraft og klimaendringer. Hva må verden gjøre for å unngå en klimakatastrofe? Hva kan Norge gjøre – og hva kan en kommune gjøre? Det er ikke krystallklart – og hva i all verden har et kontrollutvalg med dette å gjøre?

Etter hvert som Norge skal operasjonalisere klimaforpliktelsene våre i konkrete tiltak, vil det også måtte konkretiseres hva som forventes av norske lokalsamfunn. Hvilke tiltak kan – og må – gjøres lokalt? Her vil det også være store forskjeller kommunene i mellom. Oslo kommune med sine nesten 650.000 innbyggere og Vevelstad kommune med sine 460 innbyggere? Hva skal de gjøre og hvordan?

Mange gjør mye allerede og mange vil gjøre mer – tiltak som ikke alltid er like populære blant innbyggerne. Og nettopp derfor er det kanskje noen som ikke vil gjøre noe.

Men uansett: Gjør kommunen det den sier at den skal gjøre? Virker tiltakene? Dette er viktig for å oppnå folkelig tilslutning til tiltakene, spesielt de upopulære.

Da kommer kontrollutvalget til sin rett: Gjennom sine bestillinger, kan de finne fakta og om tiltakene virker – og ikke minst: Gjennomføres vedtakene i kommunestyrene i praksis – og under de forutsetninger politikerne har lagt?

Da kommer kontrollutvalget til sin rett: Gjennom sine bestillinger, kan de finne fakta og om tiltakene virker – og ikke minst: Gjennomføres vedtakene i kommunestyrene i praksis – og under de forutsetninger politikerne har lagt?

Alt dette er viktig. For hvis vi går i feil retning i dette spørsmålet, går vi mot en katastrofe. Så kontrollutvalget er livsviktig!

Lykke til med jobben!

Rapport viser at kontrollutvalgene har fått mer å gjøre

Mens kontrollutvalgene i snitt behandlet rundt 20 saker i 2003, er dette tallet nå oppe i 38 viser tall fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase.

KMDs organisasjonsdatabase

[KMDs organisasjonsdatabase Sluttrapport 2021](#) presenterer funn fra Kommunal- og distriktsdepartementets database for kommunale organisasjonsdata (organisasjonsdatabasen) for 2020/2021.

Datainnsamlingen har blitt gjennomført av ideas2evidence i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen og NORCE på oppdrag fra departementet. Datainnsamlingen til organisasjonsdatabasen har vært gjennomført sju ganger tidligere: I 1995, 1996, og deretter hvert fjerde år.

Kommunale kontrollutvalg

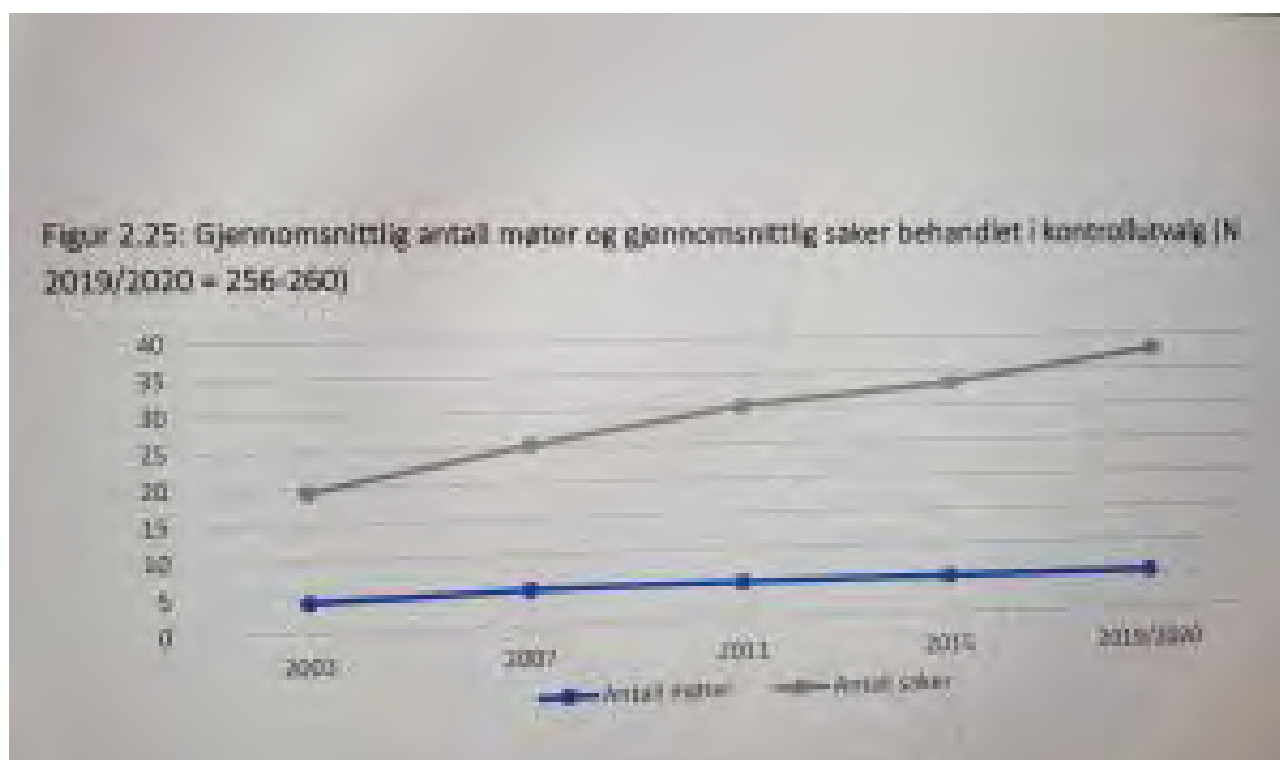
I figur 2.23 i rapporten framgår det hvor mange møter det ble gjennomført i kontrollutvalgene i landets kommuner i 2019/2020. Det vanligste er at kontrollutvalget møtes 5 ganger i året – dette gjelder for omtrent en tredjedel av kommunene. I en fjerdedel av kommunene møtes kontrollutvalget fire ganger i året. I kun tre kommuner møttes kontrollutvalget oftere enn 10 ganger. I gjennomsnitt møttes kontrollutvalgene rundt 6 ganger i 2019/2020.

Figur 2.24 viser antallet saker som ble behandlet i kontrollutvalget i fjor. Hovedinntrykket er at det er forholdsvis stor variasjon i aktiviteten i landets kontrollutvalg, i hvert fall målt gjennom antallet saker de behandler. Rundt en fjerdedel av kommunene har behandlet mellom **21 og 30 saker**, og ytterligere en fjerdedel har behandlet mellom **31 og 40 saker**. Mer enn én av ti kommuner behandlet mellom 51 og 60 saker. I snitt behandlet kontrollutvalgene 38 saker i løpet av fjoråret. Samtidig er det verdt å merke seg at tre kontrollutvalg behandlet over 100 saker og dermed trekker gjennomsnittet opp.

Figur 2.25 viser hvordan gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet i kontrollutvalgene, har utviklet seg over tid. Antall møter i kontrollutvalget har hatt en svak økning siden første gang spørsmålet ble stilt, fra et gjennomsnitt på 4,2 møter i 2003 til 5,5 møter i 2020-undersøkelsen.

For antallet saker er det en tydelig økning fra år til år. Mens kontrollutvalgene i snitt behandlet rundt **20 saker i 2003**, er dette tallet **nå oppe i 38**. Gitt at antallet møter har ligget relativt stabilt i hele perioden, tyder dette på at kontrollutvalgene over tid har fått mer å gjøre i hvert enkelt møte.

Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS gjennomførte i 2005, som var det første driftsåret, **42 møter og 136 saker**. Antallet varierte fra 7 til 25 saker. I 2011 var antall møter steget til 51 møter og 281 saker. I 2021 viser årsmeldingen for sekretariatet/selskapet at det var gjennomført **52 møter**, hvorav 40 fysiske og 12 digitale møter og totalt **301 saker**. Karmøy og Haugesund med 44 og 40 saker og de øvrige åtte utvalgene med et snitt på 26 saker.



Fylkeskommunale kontrollutvalg

Figur 2.27 viser hvor mange møter som ble avholdt i fylkeskommunenes kontrollutvalg i 2020. Antallet møter varierer mellom 5 og 10. Det vanligste er å ha avholdt 8 møter – dette gjelder fire av de ni fylkeskommunene som svarte på spørsmålet. Gjennomsnittlig antall møter i fylkeskommunenes kontrollutvalg er 7,7, et litt høyere gjennomsnitt enn for kommunene.

I de fleste fylkeskommunene behandlet kontrollutvalget mellom 51 og 60 saker i 2020 (jf. figur 2.28). Kun én fylkeskommune hadde færre enn 50 saker. Én fylkeskommune hadde flere enn 70 saker. I gjennomsnitt har fylkeskommunenes kontrollutvalg behandlet 64 saker i 2020.

Rutiner for varsling

I undersøkelsen er det stilt ett spørsmål som omhandler kommunens rutiner for oppfølging av varsling. Dette var nytt i 2016-undersøkelsen. 95 prosent av kommunene oppgir at de har innført slike rutiner. Dette er en liten økning fra undersøkelsen i 2016, da andelen lå på 90 prosent.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet