

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Grane kommunes kontrollutvalg i perioden september 2021 til august 2022.

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

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Anna Karlsen Dalslåen, og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Grane kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

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

Hitra, 23.08.22

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Bestillingen fra kontrollutvalget i Grane kommune er ikke foretatt med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, men som følge av kontrollutvalgets egen vurdering av risiko og vesentlighet i kommunen. Kontrollutvalget godkjente revisors sitt forslag til prosjektplan i sitt møte den 07.09.21.

Revisor konkluderer i rapporten med at Grane barne- og ungdomsskole jobber forebyggende med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Revisor legger vekt på at skolen har planer og rutiner for skolemiljøet og at det i disse er beskrevet hvilke forventninger skolen og rektor har til lærere og elever. Det vurderes også at lærerne i all hovedsak legger vekt på de verdier og holdninger som er oppstilt i skolens rutiner, dette når det gjelder utøvelsen av klasseledelse. Gjennomgangen viser at skoleledelsen har gitt informasjon til lærerne om rutiner og regelverk for skolemiljøet, men ikke til øvrige ansatte på skolen. Praksis for hvor mye og hvordan foresatte orienteres om skolemiljøet og regelverket fremstår å variere fra lærere til lærer. Revisor peker også på at tilfeller av rapportert lærermobbing i elevundersøkelsen i større grad kunne blitt undersøkt.

Revisor konkluderer med at skolen i det vesentlige overholder aktivitetsplikten, i tråd med opplæringsloven og kommunens egen prosedyrer.

Et samlet datagrunnlag tilsier at skolen avdekker mobbing, varsler om mobbing og følger opp mobbesaker med tiltak og evalueringer. Disse trinnene i aktivitetsplikten er dokumentert i de aktivitetsplaner vi har gjennomgått. Revisor peker imidlertid på at skolen må påse at foreslåtte tiltak i aktivitetsplaner må tilpasses den konkrete saken, samt at evalueringer av tiltak bør skriftliggjøres. Disse evalueringene bør også tidfestes for å sikre en tilstrekkelig oversikt over hele tidslinjen i saken.

Revisor anbefaler med bakgrunn i rapporten at kommunedirektøren:

- Sikrer at alle ansatte på skolen (ansatte utover det pedagogisk personale) får informasjon om regelverket og kommunens prosedyrer knyttet til skolemiljøet
- Fortsetter å ha fokus på, og om mulig prioritere, klasseledelse som et forebyggende tiltak mot mobbing
- Sikrer at tiltak i skolemiljø saker tilpasses den konkrete saken
- Sikrer at evalueringer av tiltak i skolemiljø saker dokumenteres

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Avgrensning	7
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Metode	8
1.4.1 Intervju	8
1.4.2 Dokumentgjennomgang	8
1.4.3 Samlet vurdering av metode	10
1.5 Kommunens organisering	10
2 Forebyggende arbeid	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.3 Datagrunnlag – Forebyggende arbeid	12
2.3.1 Historikk, skolemiljøet i Grane kommune	12
2.3.2 Rammer for skolemiljøet	12
2.3.3 Opplæring og informasjonsflyt	15
2.3.4 Kartlegging og tilsyn	17
2.4 Vurdering – Forebyggende arbeid	18
2.4.1 Rammer for skolemiljøet	18
2.4.2 Opplæring og informasjonsflyt	18
2.4.3 Kartlegging og tilsyn	21
3 Aktivitetsplikten	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Revisjonskriterier	22
3.3 Datagrunnlag – Aktivitetsplikten	23
3.3.1 Avdekking, varsling og inngripen	23
3.3.2 Undersøkelse, tiltak og evaluering	23
3.4 Vurdering – Aktivitetsplikten	25
3.4.1 Avdekking, varsling og inngripen	25
3.4.2 Undersøkelse, tiltak og evaluering	26
4 Høring	29
5 Konklusjoner og anbefalinger	30
5.1 Konklusjon	30
5.2 Anbefalinger	31
Kilder	32

Vedlegg 1 – Utleddning av revisjonskriterier.....	34
Vedlegg 2 – Høringssvar.....	44

Tabell

Tabell 1. Resultater fra forskjellige kategorier i elevundersøkelsen.....	14
Tabell 2. Resultater «felles regler» i elevundersøkelsen.....	14
Tabell 3. Resultater fra spørsmål om «elevdemokrati og medvirkning» i elevundersøkelsen.....	16

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart.....	10
---------------------------------	----

1 INNLEDNING

I dette kapittelet presenteres bestillingen, avgrensning, problemstillinger, revisjonsmetodikk og kommunens organisering.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grane kommune foretok den 27.04.21, sak 015/21 følgende vedtak i to punkter:

Kontrollutvalget ber rådmannen gi en muntlig orientering i neste møte om hvordan skolen jobber for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Kontrollutvalget ber revisjonen lage et utkast til prosjektplan for forvaltningsrevisjon innen følgende tema: «Jobber skolen systematisk for å sikre et trygt og godt skolemiljø?»

Kommunestyret har i møte den 28.05.20, sak 027/20 vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, og samtidig gitt kontrollutvalget myndighet til å gjøre endringer i planen.

Bestillingen som ble fattet i kontrollutvalgets sak 015/21 er ikke en del av Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, men kommer opp som følge av kontrollutvalgets egen vurdering av risiko og vesentlighet. Kontrollutvalget godkjente revisors sitt forslag til prosjektplan i sitt møte den 07.09.21.

1.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg elevenes psykososiale skolemiljø, men ikke det fysiske skolemiljøet. Ansatte sitt arbeidsmiljø er ikke en del av denne revisjonen.

Gjennomgangen avgrenser seg til utvalgte bestemmelser i regelverket og kommunens egne rutiner og prosedyrer. Gjennomgangen er følgelig ikke en uttømmende gjennomgang av skolemiljøet.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- **Jobber skolen forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø?**
- **Overholder skolen aktivitetsplikten i tråd med opplæringsloven og kommunens egne prosedyrer?**

1.4 Metode

Problemstillingene i avsnitt 1.3 er bestemmende for valg av metode.

1.4.1 Intervju

Gjennom intervju ønsker vi å finne ut noe om hvordan andre folk tenker, føler og mener om noe, og dermed får et innblikk i enn annen persons virkelighet eller perspektiv på det som er tema³. Vi ønsker her å forstå sider ved intervjupersonens dagligliv⁴. Informantene i en forvaltningsrevisjon er primært personer som skal ha kjennskap til, er brukere av, eller har ansvar eller oppgaver i tilknytning til et tjenesteområde. Revisor ønsker med bruken av intervju å få svar på hvordan kommunen jobber med skolemiljøet, hvordan ansatte oppfatter regelverket og nasjonale føringer, samt hvordan eksterne som foreldreutvalg og pedagogisk-psykologisk tjeneste (heretter, PPT) oppfatter kommunens håndtering av skolemiljøet.

Videointervju

Kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og kultur, rektor og fire lærere er intervjuet på video. Utvalget av lærere dekker både opp småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinnet. Alle referat fra intervjuene er sendt til informantene for verifisering. Begrunnelsen for bruken av videointervju er i hovedsak covid19-pandemien, samt at enkelte av informantene selv foretrakk at intervju ble gjennomført på video. Det kan imidlertid ikke utelukkes at informantene hadde kommet med andre typer opplysninger dersom intervjuene hadde blitt gjennomført fysisk.

E-postspørsmål

Spørsmål på e-post er sendt til leder for foreldrenes arbeidsutvalg (heretter, FAU), samt leder for PPT i Vefsnregionen. E-post ble benyttet da spørsmålene var korte og konkrete, og derfor vurdert som egnet for skriftlig tilbakemelding. Spørsmål på e-post er også tidsbesparende sammenlignet med det å måtte gjennomføre intervju, referatskriving og verifisering.

1.4.2 Dokumentgjennomgang

Offentlig sektor har i enkelte tilfeller et dokumentasjonskrav i tilknytning til sin tjenesteyting. Et eksempel på dette er aktivitetsplaner i opplæringsloven § 9A-4, 6 ledd. I de tilfeller hvor det offentlige dokumenterer sin regeletterlevelse er dette med på å sikre etterprøvbarehet for eksterne kontrollorganer, herunder revisor.

³ Lotherington, Ann Therese. *Intervju som metode*, 1990. Url: [Intervju som metode \(nb.no\)](#)

⁴ Kvale, Steinar. Brinkmann, Svend. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. 2. utg. 2014

Planer, rutiner og prosedyrer mv.

Revisor har bedt kommunen om innsyn i dokumentasjon som er relevant opp mot problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Følgende dokumenter er mottatt fra kommunen:

- Handlingsplan mot mobbing
- Virksomhetsplan og håndbok 21-22, Grane barne- og ungdomsskole ⁵
- Resultater fra spekterundersøkelsen⁶
- Tilstandsrapport for grunnskolen 2020

Revisor har også mottatt opplysninger om trivselsprogram, kontaktopplysninger til kontaktlærere og representanter i foreldreutvalg, samt annen intern dokumentasjon fra skolen.

Revisor har benyttet seg av Utdanningsdirektoratet sine publiserte resultater fra elevundersøkelsen for skoleåret 2021/2022⁷. Det er elever på sjuende og tiende trinn som besvarer undersøkelsen. Videre har vi benyttet oss av resultater fra Ungdataundersøkelsen for 2019⁸, som baserer seg på svar fra elever på ungdomstrinnet. Elev- og ungdataundersøkelsen gir svar på hvordan elever oppfatter lærings- og skolemiljøet, og er en kilde som ivaretar «brukerperspektivet».

I leseveiledningen til elevundersøkelsen er det gitt at størrelsen på utvalget og svarprosent har betydning for resultatene. Det er vanligvis større spredning eller variasjon i svarene jo mindre utvalget er. Det betyr at jo mindre utvalget er, desto større bør forskjellene være for at vi kan feste lit til at det har skjedd en reell endring i elevenes lærings- og skolemiljø. Det betyr ikke at endringer i resultater som oppstår i mindre utvalg skal bagatelliseres, men at de eventuelt må sannsynliggjøres ved å vise til annen relevant lokalkunnskap om elevenes læringsmiljø som støtter en slik tolkning. Revisors vurderinger på bakgrunn av både ungdata og elevundersøkelsen er sett i sammenheng med det øvrige datagrunnlaget.

Aktivitetsplaner

Revisor har før det ble valgt ut planer for gjennomgang bedt kommunen om å sende en oversikt over alle aktivitetsplaner i tidsrommet 2018-2021. Det ble foretatt et utplukk av 9 av 17 saker i

⁶ Ytterligere informasjon om spekterundersøkelsen er å finne på www.spekterdigital.no

⁷ Tall fra elevundersøkelsen er hentet fra utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, www.udir.no

⁸ Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved Oslomet, Ungdataundersøkelsen, url: Finn Ungdata-tall for ungdomsskolen - Ungdata

perioden. Utvalget omfatter aktivitetsplaner for ulike klassetrinn. Revisor mener at en gjennomgang av over halvparten av sakene i dette tidsrommet gir et godt innblikk i skolens praksis knyttet til aktivitetsplaner. Antallet saker som er valgt ut for gjennomgang er også vurdert opp mot timeressursen som er satt av til denne forvaltningsrevisjonen.

1.4.3 Samlet vurdering av metode

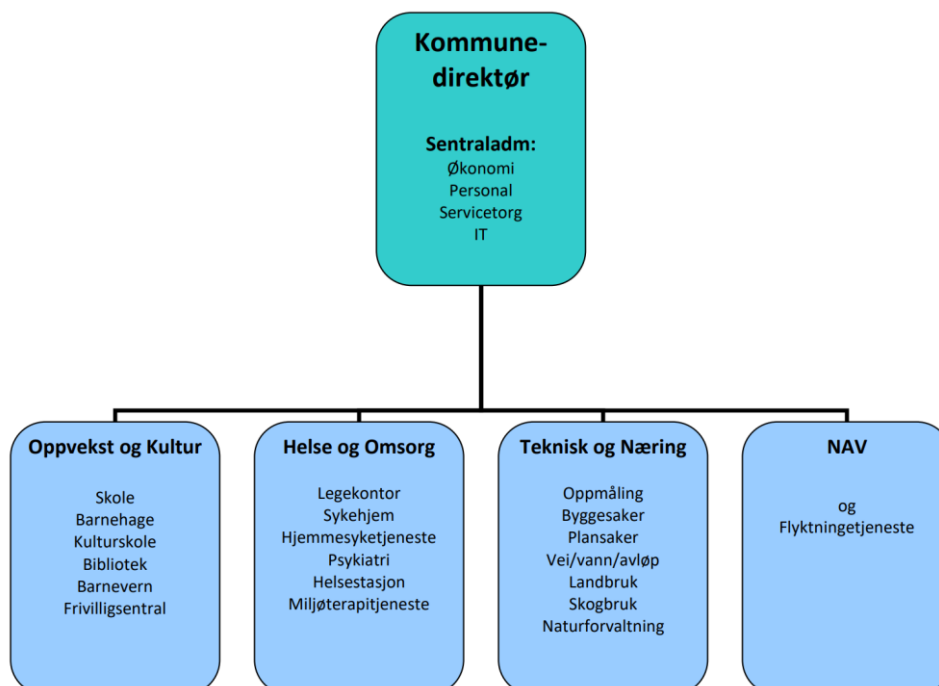
Prosjektet er gjennomført heldigital og revisor har derfor ikke vært fysisk til stede i kommunen. Dette kan ha hatt innvirkning på de data vi har basert oss på. Eksempelvis kan et fysisk intervju ha gitt andre opplysninger enn et videointervju, eller at revisor ved et fysisk besøk selv kunne ha observert relevante data.

Samlet sett vurderer revisor at dataene har vært relevante og pålitelige i denne forvaltningsrevisjonen. Det er innhentet et omfattende datagrunnlag og benyttet ulike metoder for å få frem et tilstrekkelig datagrunnlag å gjøre vurderingene på bakgrunn av. Ulike kilder er sett i sammenheng og data som peker i ulike retninger er kommentert.

1.5 Kommunens organisering

Kommunedirektøren og fire kommunalsjefer utgjør rådmannens strategiske ledergruppe. Innenfor oppvekst og kultur er det egen kommunalsjef med ansvaret for skole, barnehage, kulturskole, barnevern, bibliotek og frivilligsentral.

Figur 1. Organisasjonskart



Grane kommune har en grunnskole, Grane barne- og ungdomsskole med egen rektor. Ifølge grunnskolens informasjonssystem (GSI) har skolen 169 elever og 25 lærere.

2 FOREBYGGENDE ARBEID

I dette kapitlet gjennomgår vi skolen sitt forebyggende arbeid med tanke på å opprettholde et trygt og godt skolemiljø.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «Forebyggende arbeid»:

- **Jobber skolen forebyggende for å sikre et trygt og godt skolemiljø?**

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Skolen bør ha målsettinger for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Ansatte på skolen skal praktisere holdninger og verdier som fremmer et trygt og godt skolemiljø
- Alle ansatte skal gjøres kjent med pliktene og prosedyrene knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø
- Skolen bør kartlegge hvilke elever som anses som sårbare
- Rektor og ansatte på skolen skal drøfte hva som faller inn under begrepet *krenkelser*
- Skolen skal gi informasjon til foreldre om rettigheter knyttet til elevenes skolemiljø
- Skolen skal aktivt gi informasjon til de utvalg og råd som har krav på opplysninger om skolemiljøet
- Skolemiljøet skal gjøres til del av den halvårslige elevsamtalen og utviklingssamtalen med foreldrene
- Rektor skal sikre at elevene får ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø
- Elevundersøkelsen skal gjennomføres og følges opp
- Skolen bør sikre en tilsynsordning i friminuttene med voksne som er gode observatører

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

2.3 Datagrunnlag – Forebyggende arbeid

2.3.1 Historikk, skolemiljøet i Grane kommune

Ifølge oppvekstsjefen fikk kommunen rundt 2017 en tilbakemelding fra Veilederkorpsset/Statsforvalteren⁹ og at det kunne være relevant å jobbe målrettet med skolemiljøet. Med bakgrunn i dette ble det inngått et samarbeid med Høyskolen i Innlandet om prosjektet «Skolemiljø og krenkelseser» for å oppnå kvalitetsforbedringer innen skolemiljøet. Både ansatte i barnehage og skole deltok, og det ble utarbeidet nye rutiner på bakgrunn av prosjektet.

FAU er kjent med flere mobbesaker og utfordringer knyttet til uro og svekket læringsmiljø ved Grane barne- og ungdomsskole. FAU har fått informasjon fra skolen om at tiltak er satt inn. FAU sin oppfatning er at skolemiljøet har utviklet seg noe i negativ retning de siste årene, men at skolen er åpen om utfordringene.

PPT i Vefsn-regionen har gitt tilbakemelding om at de registrert en generell økning i uro og utfordrende klassemiljø, og at PPT blir involvert i disse sakene. Økningen er en tendens i regionen og gjelder ikke utelukkende for Grane kommune.

2.3.2 Rammer for skolemiljøet

I tilknytning til planer, rutiner og prosedyrer for skolemiljøet har revisor mottatt «*Handlingsplan for elevenes fysiske og psykososiale skolemiljø – En følelse av å være god nok*», samt «*Virksomhetsplan og håndbok 2021-2022, Hver dag teller!*».

I handlingsplanen er det blant annet vist til at Grane barne- og ungdomsskole har følgende mål og visjon: «*Alle elever ved Grane barne- og Ungdomsskole skal ha et trygt og godt fysisk og psykososialt skolemiljø, som fremmer helse, trivsel og læring.*»

Planen viser også til fire forutsetninger for et godt læringsmiljø:

- En positiv og støttende relasjon til hver enkelt elev
- Etablering av en god læringskultur og et læringsfelleskap
- Etablering av struktur, regler og rutiner
- Tydelige forventninger og motivering av elevene

Videre har planen et avsnitt om holdningsskapende og forebyggende arbeid som knyttes opp mot konkrete tiltak. Rektor har gitt tilbakemelding til revisor om at samtlige tiltak innen

⁹ Statsforvalteren i Nordland sin hjemmeside, url: [Veilederkorpsset - et tilbud til skoleeiere som ønsker kvalitetsutvikling | Statsforvalteren i Nordland \(statsforvalteren.no\)](https://www.statsforvalteren.no/veilederkorpsset)

forebygging, med unntak av ett, er gjennomført inneværende år. Unntaket gjelder punktet om at FAU skal godkjenne plan for foreldremøter.

I virksomhetsplanen er det blant annet vist til et «Elevsyn» som skolen skal ha. Her sies det blant annet at barn skal oppleve nulltoleranse for mobbing. Planen inneholder forventninger til både elever, personalet, foresatt og skoleeier.

I punkt 8. i virksomhetsplanen finner vi «ordensreglement ved Grane barne- og ungdomsskole». I reglementet § 4 er det blant annet sagt følgende om regler for orden og oppførsel; «*Vi viser hensyn til og respekterer både medelever og voksne. Krenkelser tolereres ikke, jf. Handlingsplan mot mobbing.*»

Samtlige lærere vi har intervjuet gir uttrykk for at rektor har foretatt avklaringer knyttet til forventninger til elev- og læreradferd. Det vises blant annet her til virksomhetsplanen, ordensreglement og at elevene selv har fått utarbeide egne klasseregler på trinnene.

Revisor har i intervjuene med lærerne stilt spørsmål om skolen er opptatt av klasseledelse. Tilbakemeldingene fra lærerne er at klasseledelse var del av prosjektet og samarbeidet med Høyskolen i Innlandet. Enkelte lærere mener det kunne vært jobbet mer systematisk med dette. I intervjuene trekkes det frem at lærerne fokuserer på struktur i klassesimer, gode relasjoner, samt språk og sjargong mellom elever. På spørsmålet om lærere praktiserer likebehandling er det enkelte lærere som gir uttrykk for at det er forskjeller i hva det reageres på. Det trekkes også frem av en av lærerne at det er viktig med stabilitet og tilstedeværelse av faste lærere for å oppnå en god klasseledelse.

På spørsmål til PPT i Vefsn-regionen om hva som kjennetegner kommuner som jobber godt med psykososialt skolemiljø, fremheves viktigheten av at ledelsen involverer seg og engasjerer seg sammen med lærerne i jobben rundt en god skolekultur og et godt skolemiljø. Det er viktig at en i skolen jobber med et kontinuerlig fokus og felles standard for hva som er god klasseledelse, struktur og kultur i klassen.

Revisor har sett på resultater fra spørsmål i elevundersøkelser som går på *læringsmiljøet* og foretatt en sammenligning av Grane kommune opp mot gjennomsnittet for fylket og landet for øvrig.

Tabell 1. Resultater fra forskjellige kategorier i elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen, 2021-2022						
Spørsmål	Landsgjennomsnitt		Nordland fylke		Grane kommune	
	7.trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
Opplever du at lærerne dine bryr seg om deg?	4,2	3,9	4,2	4,0	3,6	4,2
Opplever du at lærerne behandler deg med respekt?	4,3	4,1	4,3	4,1	3,9	4,7
Det er god arbeidsro i timene	3,4	3,6	3,3	3,7	3,4	3,8
Trives du på skolen?	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9

Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

Resultatene fra elevundersøkelsen viser at sjuende trinn ved Grane barne- og ungdomsskole scorer lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Svar som er gitt i forbindelse med arbeidsro er imidlertid høyere enn Nordland fylke og likt med landsgjennomsnittet. For tiende trinn ved Grane skole er resultatene høyere, med unntak for spørsmål om trivsel på skolen, som er marginalt lavere. Ser vi på resultater fra enkelte år tilbake til 2014, ser vi at 7. trinn scorer noe høyere på blant annet trivsel, omsorg og respekt fra lærere. På spørsmål til FAU om trivsel på skolen, er det gitt svar tilbake at den generelle oppfatningen er at de fleste elever trives på skolen, men at mobbesaker finnes.

Data fra ungdomsundersøkelsen i 2019 viser at 81 prosent av elevene som deltok i undersøkelsen i Grane kommune trives på skolen, dette mot 88 prosent nasjonalt. På spørsmål om sitt inntrykk av å passe inn blant de andre elevene på skolen, svarer 85 prosent at de gjør det i Grane kommune, mot 82 prosent nasjonalt. På spørsmål om inntrykk av at lærerne bryr seg om elevene svarer 92 prosent bekreftende på dette for Grane kommune mot 86 prosent nasjonalt.

Tabell 2. Resultater «felles regler» i elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen, 2021-2022						
Spørsmål	Landsgjennomsnitt		Nordland fylke		Grane kommune	
	7.trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
Vet du hvilke regler som gjelder for hvordan dere skal ha det på skolen?	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3
De voksne sørger for at vi følger reglene for hvordan vi skal ha det på skolen	4,4	4,1	4,4	4,1	4,0	4,3
De voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene.	4,0	3,7	3,9	3,7	4,1	3,9

Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

Resultatene i tabellen ovenfor tilsier at syvende trinn rangerer faktorer relevant for klasseledelse lavere enn sammenligningsgrunnlaget og tiende trinn. Tiende trinn rangerer de samme faktorene høyere eller likt med sammenligningsgrunnlaget.

2.3.3 Opplæring og informasjonsflyt

Virksomhetsplanen inneholder rutiner for skolemiljøet og utdypning av opplæringslovens kapittel 9A. Både oppvekstsjef, rektor og de lærere vi har intervjuet uttaler at kapittel 9A og rutiner for skolemiljøet er tema i lærerteamet før skolestart. De viser til ukentlig fredagsepost fra rektor, samt tilgjengelige papirversjoner av planer for skolemiljøet. Rektor opplyser at varslingsplikten er gjennomgått med alle ansatte på skolen, unntatt renholdere og vaktmester. Det skjer imidlertid ifølge rektor at også disse også varsler om mobbing.

I virksomhetsplanen er det vist til at krenkelser kan ta mange former, og det er listet opp 15 eksempler på hva som kan anses som krenkelser. Det er imidlertid avslutningsvis understreket at det er «*elevens subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt*». Rektor og samtlige lærere vi har intervjuet uttaler at krenkelser har vært tema i lærerkollegiet. Det pekes blant annet på at drøftinger av krenkelser er et gjentakende tema i løpet av året i personalgruppen, og at dette blant annet er drøftet i forbindelse med fellesprosjektet ledet av Høyskolen i Innlandet. Enkelte av lærerne viser til nettkurs, rollespill og videopresentasjoner relatert til krenkelsesbegrepet. Rektor viser til at elevene i dialog med kontaktlærere får komme med innspill til hva som oppfattes som krenkelser.

På spørsmål fra revisor om lærerne har gjort seg opp en formening av hvem som er de sårbare elevene gis det tilbakemelding fra lærerne om at det foreligger en bevissthet rundt hvilke elever som trenger et ekstra vern, gjennom at det er små forhold i kommunen. Enkelte nevner også bruken av vennekartlegging og sosiogram. Revisor har også fått dokumentasjon av gjennomførte kartlegginger i spekter, som er en ikke anonym trivselsundersøkelse blant elever.

Samtlige lærere viser til at foreldre er informert om opplæringsloven og rettigheten som ligger i kapittel 9A. Det er av enkelte lærere gitt opplysninger om at handlingsplanen er sendt med hjem til foresatt, og at denne skal returneres i underskrevet versjon. Det er også lærere som er usikre på om det er sendt med skriftlig materiale hjem knyttet til kapittel 9A i opplæringsloven.

FAU informere om at de får jevnlig oppdateringer i deres møter og ved foreldremøter om elevundersøkelsen, men at inntrykket er at det er forbedringspotensial når det kommer til å gjøre foresatte kjent med de rettigheter som elevene har knyttet til skolemiljøet. FAU er kjent med en del av målene som skolen har vedrørende skolemiljøet, primært knyttet til hva som

forventes av elevene på skolen, herunder ordensreglement og klasseregler. Det foreligger mindre kunnskap om krav til lærere og planverk som sier noe om mål for skolemiljø. Dette kan ha årsak i at en del av utvalgets medlemmer er kommet inn nylig.

FAU er kjent med at elever involveres i arbeidet med skolemiljøet, blant annet gjennom å organisere lek i friminutter, bidra til å lage felles regler for oppførsel og holdninger.

Tabell 3. Resultater fra spørsmål om «elevdemokrati og medvirkning» i elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen, 2021-2022						
Spørsmål	Landsgjennomsnitt		Nordland fylke		Grane kommune	
	7.trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn	7. trinn	10. trinn
Legger lærerne til rette for at dere elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt?	4,0	3,7	3,9	3,7	2,9	3,8
Hører skolen på elevenes forslag?	3,6	3,2	3,5	3,3	2,5	3,3
Er dere elever med på å lage regler for hvordan dere skal ha det i klassen/gruppa?	3,8	3,5	3,9	3,7	3,0	4,1

Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

Resultatene i tabellen tilsier at tiende trinn i større grad er fornøyd med sitt elevdemokrati og sin medvirkning enn syvende trinn, som jevnt over gir en lavere score.

Samtlige lærere uttaler at skolemiljøet er del av den halvårslige elevsamtalen og utviklingssamtalene med foreldre. En av lærerne trekker frem bruken av et skjema med spørsmål om skolemiljøet til bruk ved foreldresamtaler. Revisor har fått tilsendt dokumentasjon knyttet til utvikling og elevsamtalen. Skjemaene tar for seg temaer knyttet til det psykososiale skolemiljøet. Vi har også fått opplysninger om bruken av verktøyene «Zippys venner» (fra 1-4 trinn)¹⁰ og «Passport»¹¹ (fra 5-7 trinn). Verktøyene tar for seg livsmestring og det å mestre sine egne følelser. På denne måten gir lærerne uttrykk for at verktøyene får innvirkning på elevenes psykososiale skolemiljø. Det er opplyst om at det er opp til elevene å løse de ulike utfordringene som verktøyene legger opp til.

Det er i intervju forklart at elevene får bidra til forbedringsarbeidet med det psykososiale skolemiljøet gjennom blant annet utarbeidelsen av egne klasseregler. Ytterligere pekes det på deltagelse i elevråd hvor psykososialt skolemiljø tas opp som tema. På spørsmål fra revisor om elevene ble involvert i utarbeidelsen av handlingsplanen er tilbakemeldingen delt blant

¹⁰ [Om Zippys venner - Voksne for Barn \(vfb.no\)](#)

¹¹ [Om Passport - Voksne for Barn \(vfb.no\)](#)

lærerne vi har snakket med. Trivsels- og elevundersøkelsen trekkes også frem som en måte elevene bidrar inn i forbedringsarbeidet på. På skolen oppnevnes også trivselsledere som er elever som har som oppgaver med å bidra til samhold og et tryggere skolemiljø. FAU har gitt tilbakemelding om at elever bidrar gjennom å arrangere leker i friminuttene og ved å utarbeide egne klasseregler.

2.3.4 Kartlegging og tilsyn

Revisor har funnet resultater fra elevundersøkelsen for syvende trinn tilbake til skoleåret 2013-2014 og for tiende trinn tilbake til skoleåret 2014-2015. Gjennom intervjuer er vi gjort oppmerksom på at skolen i tillegg til elevundersøkelsen gjennomfører spekterundersøkelsen. Skolen har et eget årshjul som er lagt inn i virksomhetsplanen som sier noe om når disse kartleggingene skal gjennomføres. På de lavere trinn benyttes trivselsundersøkelser for å kartlegge det psykososiale skolemiljøet. Det er i intervju gitt opplysninger om at resultater fra de ulike undersøkelsene gjennomgås og drøftes på trinn, og på tvers av trinn. Dersom det avdekkes mobbing på bakgrunn av kartlegginger gjennomføres det ifølge en av lærerne vi har snakket med strakstiltak. Det opplyses også av enkelte lærere at det foretas oppsummeringer av undersøkelsene som sendes til rektor. På spørsmål fra revisor om det er rapportert om mobbing fra lærer mot elev i elevundersøkelsen uttaler rektor at skolen de siste årene har hatt noen få eksempler på dette. Det uttales at klassene oppfattes som oversiktlige, og det at flere lærere er inne i klassene øker muligheten for at elever kan rapportere om lærermobbing videre.

Det opplyses fra rektor om at inspeksjon gjennomføres og at det skal være nok voksne til stede i friminuttene. Ved vår gjennomgang av aktivitetsplaner ser vi også at forsterket tilsyn er et av tiltakene som går igjen. Det skal ifølge rektor ikke være elever der det ikke er voksne, og alle de voksne har alltid ansvar for alle barn. Småtrinnet og mellomtrinnet har alltid friminutt ute, mens ungdomstrinnet er som hovedregel inne. Inspeksjon foretas både ute og inne med lærere iført gul vest. Det er vist til at uteområdet fungerer greit på vår og sommerhalvår, mens at det er lite aktiviteter å finne på i vinterhalvåret. Rektor viser til at overgangssituasjoner, fra time til friminutt og vice versa, er situasjoner det skal følges ekstra med på. En lærer uttaler at erfaringer fra inspeksjoner drøftes i kollegiet, mens en annen lærer peker på at det ikke blir tid til slike drøftinger. En annen lærer trekker frem at elever kan være utspekulerte å dra dit de vet det ikke foretas inspeksjon.

2.4 Vurdering – Forebyggende arbeid

2.4.1 Rammer for skolemiljøet

Revisor vurderer at:

Grane skole har målsettinger for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet

Av relevante dokumenter opp mot skolemiljøet er handlingsplan for psykososialt skolemiljø, samt virksomhetsplan for skole. Dokumentene viser til visjoner og målsettinger som skal bidra til å innfri et trygt og godt skolemiljø. Det er blant annet sagt noe om hva som er faktorer i et godt læringsmiljø og hvilke forventninger som foreligger til elever og ansatte på skolen. Disse rutinene suppleres av egne klasseregler på trinnene og ordensreglementet. Innholdet i rutinene kan knyttes opp mot forståelsen av god klasseledelse og skolen gir uttrykk for å være opptatt av dette temaet. Dette anses som positivt da klasseledelse i seg selv vil være et tiltak for å forebygge mobbing¹². Revisor er enig i at faste rutiner og et stabilt personale skaper forutsigbarhet for elevene og har innvirkning på både klasseledelse og et godt skolemiljø.

Ansatte på skolen praktiserer holdninger og verdier som fremmer et trygt og godt skolemiljø, men bør se på hvordan dette kan prioriteres ytterligere.

Vi har ovenfor vist til rutiner og målsettinger for arbeidet med skolemiljøet i Grane kommune. Gjennom intervju med ledelse og lærere er vårt inntrykk at det er fokus på disse målsettingene i arbeidet som gjøres med lærings- og skolemiljøet. Vi ser at flere momenter som kan knyttes til god klasseledelse både er å finne igjen i rutinene, og i samtalene med de ansatte. Det er imidlertid av enkelte uttalt at klasseledelse er noe det kunne vært jobbet mer systematisk med. Sett ut fra elev- og ungdataundersøkelsen tyder resultater på at tiende trinn opplever et bedre lærings- og skolemiljø enn syvende trinn. Resultatene er basert på et lite utvalg og kan derfor ikke alene legges avgjørende vekt, men kan ses i sammenheng med at skolen har hatt utfordringer knyttet til hele klasser, da på barnetrinnet, jf. her rapportens avsnitt 3.3.2.

2.4.2 Opplæring og informasjonsflyt

Revisor vurderer at:

Ikke alle ansatte er kjent med pliktene og prosedyrene knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø.

Vi har fått opplysninger om at alle ansatte i skolen har fått opplæring i regelverket og prosedyrer knyttet til skolemiljøet, men at dette ikke gjelder renholdere og vaktmester.

¹² Roland, Erling. *Mobbingens psykologi - hva kan skolen gjøre?* 2 utgave, 3 opplag 2019.

Aktivitetsplikten innebærer blant annet et krav til å varsle rektor og gripe inn dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Personkretsen for aktivitetsplikten omfatter ifølge utdanningsdirektoratet sin veileder også vaktmestere og renholdere¹³, og kommunens handlingsplan viser også i avsnitt 3.1 til at det er «alles ansvar» å varsle rektor. Revisors oppfatning er at disse ansatte også bør få opplæring i regelverket knyttet til skolemiljøet og de prosedyrer skolen har, dette for å bidra til å opprettholde et godt skolemiljø.

Skolen i noen grad har kartlagt hvilke elever som anses som sårbare.

Det er i føringer som skal legges til grunn for skolemiljøet fremhevet at barn som er å oppfatte som sårbare er barn som skolen skal ha ekstra oppmerksomhet på. Skolen må derfor ha kartlagt hvem som er å anse for de sårbare barna. I intervju får vi informasjon om at kommunen er en relativt liten kommune, og at ansatte derfor har god kjennskap til den enkelte elev. Revisor finner å kunne legge vekt på dette momentet, men vil allikevel fremheve at det kunne vært mulig og satt en slik kartlegging i et system, eksempelvis ved bruk av regelmessig vennekartlegginger. Spekterundersøkelsen som er en ikke anonym undersøkelse, vil også være et verktøy det er mulig å benytte seg av i denne sammenheng. Det gis i våre intervju med lærerne lite informasjon om hvilke individer og grupper som er å anse for særlig sårbare.

De pedagogiske ansatte på skolen drøfter hva som faller inn under begrepet krenkelser.

Revisors oppfatning er at de pedagogiske ansatte har drøftet, og i løpet av året drøfter hva som skal forstås med krenkelser. Revisor legger til grunn at øvrige ansatte på skolen ikke har vært med i disse drøftingene. Dette vil være en ulempe da også øvrige ansatte kan bidra til å kaste lys over hva som bør anses som krenkelser, og det faktum at alle ansatte har en varslingsplikt ovenfor krenkelser.

Krenkelser er ikke et statistisk begrep og vil endre seg i takt med samfunnsendringene. Derfor er det viktig at ansatte i skolen oppdaterer sin kunnskap om mobbing og krenkelser. Bevissthet knyttet til hvordan å oppdage og håndtere mobbing på internett vil kunne være et aktuelt område å drøfte i forbindelse med krenkelser. Slike drøftelser vil være viktig for å skape en felles forståelse for hva det skal reagere mot, og for å sikre at det blir reagert likt blant ansatte. Resultatene fra elevundersøkelsen viser at Grane kommune scorer bedre enn sammenligningsgrunnlaget på spørsmålet om lærere reagerer likt.

¹³ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.3.1, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

Skolen gir informasjon til foreldre om rettigheter knyttet til skolemiljø, men at det kan tenkes unntak.

Datagrunnlaget for informasjon til foreldre om skolemiljøet spriker noe. Selv om det opplyses om at skolemiljøet er tema på foreldremøter, er det ikke alle lærere som har samme oppfatning av praksisen for at handlingsplanen sendes ut og underskrives av foresatte. FAU trekker frem informasjon om rettigheter knyttet til skolemiljøet, som et forbedringspunkt i dialogen med foresatte. Erfaringsmessig vil det være ulike årsaker til informasjonssvikt, blant annet at rutiner for informasjonsdeling ikke følges, at foresatte ikke har deltatt på møter hvor slik informasjon gis, eller ved at informasjon ikke er forstått, eller er avglemt.

Skolen har gitt opplysninger til FAU om skolemiljøet.

Revisor har kun vurdert informasjon som er gitt til FAU og ikke andre utvalg i kommunen. På forespørsel til FAU har vi fått opplyst at informasjon er gitt blant annet om status for skolemiljøet, mobbesaker, mål for skolemiljøet, elevundersøkelsen og elevmedvirkning. Det er gitt mindre informasjon om forventninger til lærere og planverket.

Skolemiljøet er en del av den halvårlege elevsamtalen og utviklingssamtalen med foreldre.

Gjennomgangen tyder på at skolemiljøet er tema i både samtaler med elever og foresatte. Revisor har mottatt et skjema som omhandler blant annet skolemiljøet til bruk ved foreldresamtalen. Vi ser også at verktøyene som benyttes i forbindelse med livs- og følelsesmestring vil være en del av dialogen mellom lærere og elev som relaterer seg til skolemiljøet.

Rektor sikrer at elevene får ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

I intervjuer er det gitt konkrete eksempler på i hvilke sammenhenger elevene får direkte og indirekte yte medvirkning i skolens forbedringsarbeid med skolemiljøet. Måtene elevene bidrar på er flere, og vurderes som relevante. Det er imidlertid gitt ulike tilbakemeldinger på om elever er gitt muligheten til å bidra inn mot planarbeidet, herunder i utarbeidelsen av handlingsplanen. Vi ser også at syvende trinn i elevundersøkelsen gir en lav score på spørsmål knyttet til elevdemokrati og medvirkning, mens tiende trinn gir en høy score.

2.4.3 Kartlegging og tilsyn

Revisor vurderer at:

Elevundersøkelsen ved Grane skole gjennomføres og følges delvis opp.

Det er gitt opplysninger i intervju om at elevundersøkelsen drøftes på trinn og at bekymringer knyttet til resultater tas tak i. Det er også informert om at resultater bearbeides og videreformidles rektor. Revisor har også fått tilbakemelding om at enkelte elever over år har rapportert om mobbing fra lærere. Selv om slike rapporteringer kan vise seg å være grunnløse, vil det være viktig at skolen undersøker bakgrunnen for disse rapporteringene, spesielt med tanke på at opplæringsloven og bestemmelsene i kapittel 9A er skjerpene på dette punktet. Revisor mener ut fra datagrunnlaget vi har at det kunne vært gjort mer for å komme til bunns i disse tilbakemeldingene fra elevene.

Skolen har en tilsynsordning i friminuttene med voksne som gode observatører.

Gjennom intervju har revisor fått informasjon om den praksis skolen har for tilsyn i friminutt. Vi ser at lærere benytter gule vester for å være synlige, at det er bevissthet knyttet til overgangssituasjoner og at forsterket inspeksjon er et tiltak ved bruk i mobbesaker. Det faktum at det er utarbeidet skriftlige rutiner for hva det vil si å følge med, hva det skal følges med på, at det er foretatt drøftinger blant det pedagogiske personalet på hva som skal anses som krenkelser, er alle momenter som støtter opp under vurderingen om voksne som gode observatører.

3 AKTIVITETSPLIKTEN

I dette kapitlet gjennomgår vi kommunens, og Grane barne- og ungdomsskole sitt arbeid med aktivitetsplikten.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «Aktivitetsplikten»:

- **Overholder skolen aktivitetsplikten i tråd med opplæringsloven og kommunens egen prosedyrer?**

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ansatte skal følge med på om elever har et trygt og godt skolemiljø
- Ansatte på skolen skal gripe inn ovenfor elever som krenker
- Skolen må ha prosedyrer for å håndtere varsel og disse må være kjent
- Skolen skal umiddelbart undersøke saker som blir varslet
- Skolen skal sette inn egnede tiltak
- Skolen skal vurdere om tiltakene virker etter sin hensikt
- Skolen skal dokumentere aktivitetsplikten i mobbesaker
 - hvilket problem som skal løses
 - hvilke tiltak skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig
 - når tiltakene skal evalueres

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

3.3 Datagrunnlag – Aktivitetsplikten

3.3.1 Avdekking, varsling og inngripen

Det er i avsnitt 2.3.3 vist til at det er etablert skriftlige rutiner i tilknytning til skolemiljøet. I virksomhetsplanen er det blant annet vist til eksempler på ulike typer krenkelser som kan inntreffe, samtidig som det er understreket at det er eleven sin subjektive oppfatning som til syvende og sist vil være avgjørende. I avsnitt 2.4.2 er det vist til at alle lærere har kunnskap om de skriftlige rutiner som er utarbeidet. I avsnitt 2.4.3 er det vist til at elevundersøkelsen gjennomføres og følges opp. Det er i både skolens handlingsplan og virksomhetsplan opplyst om at det er rektor som er rette mottaker av et varsel. Lærerne gir også selv tilbakemelding i intervjuene at det er rektor som skal varsles. En lærer trekker frem at rektor er rette mottaker av et varsel, men at det eventuelt vil være aktuelt å drøfte saken med kontaktlærer til den aktuelle eleven først.

Både rektor og lærere på skolen opplyser i intervju at det å gripe inn er drøftet i personalgruppa, og at det skal gripes inn både ovenfor det som er uakseptabel fysisk adferd og uønsket språkbruk. Rektor forutsetter at krenkelser skal stoppe med en gang de observeres. Lærerne viser til at det vil være nødvendig å gripe inn fysisk dersom dette avverger skade mot seg selv, andre elever eller dersom en elev er til fare for seg selv. Lærerne opplyser at de har kjennskap til kurs i det å gripe inn, men at de selv ikke har deltatt på slike kurs. En lærer trekker frem at det er konkret avklart hvordan man skal gripe inn, men at vedkommende ikke var tilstede på denne orienteringen. Enkelte lærere opplyser også om at de kan kvie seg for å gripe inn, blant annet ut fra å bli skadet selv. Det er også eksempler på at lærere får hjelp fra andre lærere til å gripe inn ovenfor elever.

3.3.2 Undersøkelse, tiltak og evaluering

Både handlingsplanene skolen har etablert og virksomhetsplanene sier noe om gangen i 9A saker. Revisor har for tilsendte aktivitetsplaner, sett på tidspunktet fra varslingsdatoen til datering av aktivitetsplanene. For to av ni planer er ikke varslingsdato angitt. For fem saker er det en til tre virkedager mellom varslingsdato til datering av aktivitetsplanen. For to saker er det henholdsvis ni og tjueseks dager mellom varslingsdato og datering av aktivitetsplanen. For saken på tjueseks virkedager hadde eleven fravær i store deler av dette tidsrommet.

Grane barne- og ungdomsskole har en mal for dokumentering av aktivitetsplikten for den enkelte mobbesak. Malen inneholder følgende punkter for utfylling:

- Navnet på eleven som ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Datering av planene, eventuelt revidering av plan
- Hva skal denne planen løse? (Om varslet, dato for varsel og om bakgrunnen for saken)
- Hva mener eleven?
- Kapittel om tiltak, herunder hvilket tiltak, hvem som er ansvarlig for tiltak, tiltakets varighet fra og til når.
- Når skal tiltak evalueres?
- Opplysninger om klagemulighet til Statsforvalteren

Samtlige av disse punktene er fylt ut for de ni aktivitetsplanene vi har gjennomgått.

Rektor uttaler at prosessen med aktivitetsplaner omfatter elevsamtaler, observasjoner og samarbeid med ansatte og foresatte. Eleven og foresatte får komme med innspill til de tiltak som skal settes i verk, og tiltak kan både omfatte den som er krenket og den som krenker. Det opprettes kun plan for den som er krenket.

I løpet av skoleåret 2019-2020 er det gjort noen små endringer i malen for dokumentasjon av aktivitetsplikten, blant annet er tidligere underskrift og datering for avsluttet plan fjernet i nyere mal.

Ut fra gjennomgåtte aktivitetsplaner før 2020 er tiltakene som er satt inn ulik fra elev til elev, og fra sak til sak. Etter 2020 er flere av tiltakene de samme for ulike elever og ulike saker, eksempelvis;

- *«umiddelbart stoppe alle situasjoner der krenkende ord eller handlinger utføres»*
- *«gjennomføre stoppsamtaler ...»*
- *«forsterke tilsyn ...»,*
- *«Arbeide med holdningsskapende arbeid ...»*
- *«Samtaler i guttegruppa ...»*
- *«skrive daglig logg ...»*
- *«skolen legger til rette for å skape gode opplevelser ...»*

Dette er eksempler på tiltak som går igjen i flere planer.

Vi ser også at det er en endring knyttet til tidsangivelse av evaluering av tiltak før og etter 2020. Før 2020 er det gitt konkret datofastsetting av når evaluering skal finne sted. Etter 2020 er det i de fleste saker sagt at tiltak skal vurderes fortløpende og frem til eleven har et trygt og godt skolemiljø. Revisor har stilt spørsmål til lærerne om hvorfor det ble foretatt en endring i denne

praksisen. Tilbakemeldingene er blant annet at en del av aktivitetsplanene ble avsluttet for tidlig og at skolen måtte opprette nye. En annen tilbakemelding går også på at foresatte ikke har ønsket å lukke planer. Revisor har fått tilbakemelding om at av de 9 sakene som vi har gjennomgått, så løper fortsatt aktivitetsplan for en sak opprettet høsten 2021.

Tilbakemeldingene fra flere av lærerne er også at tiltak evalueres etter en tid, og at tiltak kan byttes ut med nye tiltak. En av lærerne vi har snakket med opplyser at det vil kunne være en fare for at oppfølgingen av planer og tiltak kan glippe ved overganger, om det ikke er god nok dialog mellom ny og gammel kontaktlærer.

Skolen har hatt, og har saker som involverer hele klassemiljøer, da på barnetrinnet. For enkelte av disse sakene bistår også PPT. Systemsaker dokumenteres i sakssystemet Websak. Ofte vil et tiltak i slike saker være å dele klassen, noe som av lærerne oppfattes som ikke å være en gunstig løsning, men en siste utvei.

3.4 Vurdering – Aktivitetsplikten

3.4.1 Avdekking, varsling og inngripen

Revisor vurderer at:

Pedagogisk ansatte følger med på om elever har et trygt og godt skolemiljø.

Gjennomgangen viser at det er etablert skriftlige rutiner som sier noe om hva som skal følges opp. Videre er det etablert et ordensreglement som sier noe om oppførsel til elevene, og det er det gitt opplysninger om at krenkelser er drøftet i personalgruppa for lærerne. Dette er med på å danne et godt grunnlag for hva det skal ses etter for å opprettholde et trygt og godt skolemiljø. Utdanningsdirektoratet har derfor sagt at det er viktig å se plikten til å følge med i sammenheng med det som er sagt om det forebyggende og systematiske arbeidet¹⁴. Det er tidligere opplyst at renholdere og vaktmester ikke har fått opplæring i de rutiner og det ansvar som følger av opplæringsloven, og derfor har revisor kun belegg for å si at det er de pedagogisk ansatte som er bevisst på å følge med på skolemiljøet.

De pedagogisk ansatte griper inn ovenfor krenkelser, men kan vegre seg i tilfeller hvor elever utagerer fysisk.

Lærerne vi har snakket med gir uttrykk for at det gripes inn ovenfor krenkelser, både når det kommer til uakseptabelt språk og fysisk adferd. Det uttrykkes forståelse blant lærerne for at det å gripe inn fysisk som hovedregel må begrunnes i nødrett/nødverge. Det uttales imidlertid

¹⁴ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.1, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

at enkelte lærere kan kvie seg for å gripe inn ovenfor fysisk utagering. Resultatene fra elevundersøkelsen på spørsmål om voksne sørger for at elevene følger reglene på skolen, se tabell 2, er ikke entydige. Revisor kjenner til kommuner som har benyttet seg av e-læringskurs og spesialkompetanse på hvordan å håndtere utagerende adferd, dette for å sikre korrekt praksis når det kommer til inngripen ovenfor elever.

Som ved tidligere vurderinger legges det til grunn at det kun er det pedagogiske personalet som kjenner til rutine og regelverket, og dermed har fått informasjon om det å gripe inn ovenfor elever.

Skolen har rutiner for varsling til rektor, og at disse er kjent hos det pedagogiske personalet.

Skolen har skriftlige rutiner for varsling både i sin handlingsplan og virksomhetsplan. Her opplyses det om at varsel skal rettes til eller videreformidles rektor. Revisors oppfatning er at lærerne er innforstått med at rektor er rette mottaker av et varsel. I og med at øvrige utover det pedagogiske personalet ikke har fått opplæring i regelverket og rutiner, kan revisor ikke legge til grunn at det foreligge kunnskap om varsling hos øvrige ansatte.

3.4.2 Undersøkelse, tiltak og evaluering

Revisor vurderer at:

Skolen i stor grad undersøker saker som varsles umiddelbart.

Revisor har undersøkt tiden fra varsling til datering av aktivitetsplanen. I de aller fleste tilfeller blir undersøkelser dokumentert i planen kort tid etter varsling. I en sak er det tjueseks virkedager mellom varsling og datering av planen. Dette kan tolkes å gå utover hva som må forstås med ordlyden «umiddelbart». Revisor tar imidlertid forbehold knyttet til muligheten for at undersøkelser kan ha blitt gjennomført før datering og skriftliggjøring av aktivitetsplaner.

Skolen setter inn tiltak i mobbesaker, men bør påse at plikten til å individualisere tiltak blir oppfylt.

Tiltakene vi har sett på i saksgjennomgangen fremstår som relevante for å kunne håndtere mobbing, men revisor stiller spørsmål ved om plikten til å individualisere tiltak i den enkelte sak er oppfylt. Flere av aktivitetsplanene etter 2020 benytter seg av de samme tiltakene. Utdanningsdirektoratet påpeker i sin veiledning at «*skolens tiltak må tilpasses den konkrete*

saken»¹⁵ og at alle saker er unike og «*krever tilpassede tiltak*»¹⁶. Selv om flere tiltak vil være relevante i tilknytning til mobbing vil det være en oppgave fra gang til gang å vurdere hvilke tiltak som er best egnet i den konkrete saken, samt hvor mange det vil være behov for.

Revisor merker seg at tiltak for saker som vedrører hele klasse miljøer ofte vil være å dele klassen. Slik revisor oppfatter tilbakemeldingene fra lærerne er at klassesdelingen ikke en ønsket løsning, men en siste utvei. Klassesdeling ser derfor ut til å være et tiltak som stopper uønsket adferd, mens PPT involveres for å forsøke å løse opp i selve adferdsproblemene.

Skolen har innarbeidet en praksis for å vurdere om tiltak har fungert etter sin hensikt, men revisor kan ikke se at denne praksisen dokumenteres.

De pedagogisk ansatte vi har snakket med gir uttrykk for at tiltak som settes inn i skolemiljø saker blir vurdert. Revisor oppfatter at vurderinger skjer som del av det daglige arbeidet på skolen, og dokumenteres ikke som et punkt i aktivitetsplanene.

Revisor registrerer at det kan se ut som det har skjedd en endring i praksis etter 2020 med tanke på tidfesting av evaluering av planer og tiltak. Før 2020 ble det satt en konkret dato for evaluering, men etter 2020 er det i de fleste sakene sagt at tiltak skal vurderes fortløpende og helt til eleven har et trygt og godt skolemiljø. Fordelene ved å sette en konkret evalueringsfrist vil være å skape forutsigbarhet knyttet til måloppnåelse og for å gi svar på om tiltakene som er satt inn har oppnådd ønsket effekt. Det å ikke fastsette en dato for evaluering vil kunne bidra til at en sak trekker ut i langdrag, og at det kan være fare for at tiltak ikke oppdateres raskt nok dersom de er u hensiktsmessige. Revisor vurderer at det vil være mulig å sette en konkret dato for evaluering, uten å måtte avslutte og opprette en ny aktivitetsplan, men heller oppdatere den eksisterende planen. Oppfølgingen av tiltak og planer vil også være avhengig av en god dialog mellom ansvarspersoner ved overganger. Her vil ansvaret for oppfølgingen av en plan kunne skifte, eksempelvis fra en kontaktlærer til en annen.

Skolen dokumenterer aktivitetsplikten opp mot minstekravene.

Dokumentasjonsplikten for hva som skal dokumenteres og på hvilken måte, skal ifølge veiledningen tilpasses den enkelte skole og formålet med dokumentasjonen. Hensikten er at det ikke bør lages et større system for dokumentasjon enn nødvendig¹⁷. Loven lister imidlertid opp et minstekrav til punkter som må dokumenteres av skolen¹⁸, dette som; hvilket problem som

¹⁵ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.5, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

¹⁶ Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, url: [Tiltak i skolemiljø saker \(udir.no\)](#)

¹⁷ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.5, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

¹⁸ Jf. opplæringsloven § 9A-4, 6 ledd.

skal løses, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig, når tiltakene skal evalueres.

Malen for aktivitetsplaner som skolen benytter seg av inneholder alle disse punktene, og vi ser også at samtlige av punktene er fylt ut i de aktivitetsplaner vi har gjennomgått. Revisor mener, i likhet med det som står i veiledningen, at planen skal være et levende dokument som er oppdatert og reflekterer eventuelle endringer som blir gjort. Planen skal videre sørge for en forsvarlig og hensiktsmessig praksis som gir etterprøvbarhet. Revisor sin oppfatning er at dersom evalueringer av tiltak ikke er tatt med som dokumentasjon av aktivitetsplikten, vil dette kunne tilsi at en plan ikke er etterprøvbar. I forarbeidene er det også trukket frem at dokumentasjon i en sak også vil være en styrke i forbindelse med tilsynssaker, erstatningssaker, arbeidsrettslige saker eller saker om straff¹⁹. Spørsmålet om tilstrekkelig dokumentasjon vil måtte vurderes på bakgrunn av om kommunen på en enkel og ryddig måte kan vise til hva som er gjort for å sørge for oppfyllelse av aktivitetsplikten i tråd med lovens krav.

Departementet viser videre til at «... *enkeltsaker ikke trenger å handle om én enkelt elev, men kan være en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever eller en klasse, gruppe, trinn mv*²⁰. Revisor tolker dette dithen at det også kan være hensiktsmessig å dokumentere klassemiljøer på samme måte som enkeltsaker, da gjennom aktivitetsplaner.

¹⁹ Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringsloven. Avsnitt 5.5.6 side 30. Hentet fra: [Prop. 57 L \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#)

²⁰ Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringsloven. Avsnitt 5.5.7.3 side 33. Hentet fra: [Prop. 57 L \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#)

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Grane kommune den 12.7. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra kommunedirektøren den 11.8. Det er i høringssvaret ikke påpekt feil i faktagrunnlaget og høringssvaret har ikke medført behov øvrige endringer i rapporten. Høringsbrevet er vedlagt rapporten i *vedlegg 2*.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Grane barne- og ungdomsskole jobber forebyggende med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Revisor legger vekt på at skolen har planer og rutiner for skolemiljøet og at det i disse er beskrevet hvilke forventninger skolen og rektor har til lærere og elever. Et forbedringspunkt er å sørge for at rutiner og regelverk blir formidlet til ansatte utover det pedagogiske personalet.

Datagrunnlaget knyttet til praktisering av verdier og holdninger relevant for god klasseledelse er noe sprikende, men tyder i all hovedsak på at dette er noe lærerne hensyntar. Klasseledelse vil i seg selv være et verktøy for å forebygge mobbing og bør derfor fortsatt prioriteres som et satsingsområde.

Oppfatningen er at informasjon om skolemiljøet og regelverket gis til foreldre, men dataene kan tyde på at praksis for hvor mye informasjon som blir gitt og på hvilken måte foresatte involveres, er noe ulikt fra lærer til lærer. Vi peker også på at rapporterte tilfeller av lærermobbing i elevundersøkelsen i større grad kunne vært undersøkt.

Revisor konkluderer med at skolen i det vesentlige overholder aktivitetsplikten, i tråd med opplæringsloven og kommunens egen prosedyrer.

Revisor legger vekt på at et samlet datagrunnlag tilsier at skolen foretar avdekking av mobbing, varsler om mobbing og følger opp mobbesaker med tiltak og evalueringer. Disse stegene i aktivitetsplikten er dokumentert i de planer vi har gjennomgått. Revisor savner imidlertid en skriftliggjøring av hvorvidt tiltak i aktivitetsplaner har hatt en effekt. Evalueringene som gjøres bør også tidfestes for å sikre en tilstrekkelig oversikt over tidslinjen i saket. Skolen må også påse at foreslåtte tiltak tilpasses den konkrete saken.

Når det kommer til målsettinger for arbeidet med skolemiljøet og selve aktivitetsplikten peker vi på at øvrige ansatte utover det pedagogisk personale ikke har fått opplysninger om rutiner og regelverket.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å se nærmere på følgende punkter i det videre arbeidet med skolemiljøet:

- Sikre at alle ansatte på skolen (ansatte utover det pedagogisk personale) får informasjon om regelverket og kommunens prosedyrer knyttet til skolemiljøet
- Fortsatt ha fokus på, og om mulig prioritere, klasseledelse som et forebyggende tiltak mot mobbing
- Sikre at tiltak i skolemiljø saker tilpasses den konkrete saken
- Sikre at evalueringer av tiltak i skolemiljø saker dokumenteres

KILDER

Loover og forskrifter

- Grunnloven
- Opplæringsloven
- Kommuneloven
- Forskrift om opplæringsloven

Rettsavgjørelse

- Rt. 2012 s 146. Skjerpet ansvar for skolene når det gjelder å ivareta sårbare elever

Forarbeider og stortingsmeldinger

- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringsloven
- Prop 81. L (2019-2020) Om endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen
- Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Om skolemiljøet til elevene
- NOU 2015:2, "Høre til" - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø
- NOU 2019:23. Ny opplæringslov

Veiledere

- Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «*arbeid med mobbing*», 2011
- Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet, Udir-3-2017

Faglitteratur

- Eriksen, Ingunn Marie. Lyng, Selma Therese. *Skolers arbeid med elevens psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker*. Rapport 14/2015
- Kvale, Steinar. Brinkmann, Svend. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. 2. utg. 2014
- Lotherington, Ann Therese. *Intervju som metode*, 1990
- Roland, Erling. *Mobbingens psykologi - hva kan skolen gjøre?* 2 utgave, 3 opplag 2019

Nettsider

- Norges Kommunerevisorforbund sin hjemmeside, www.nkrf.no
- Organisasjonen voksne for barn sine hjemmesider, [Om Passport - Voksne for Barn \(vfb.no\)](http://Om%20Passport%20-%20Voksne%20for%20Barn%20(vfb.no))

- Organisasjonen voksne for barn sine hjemmesider, [Om Zippys venner - Voksne for Barn \(vfb.no\)](#)
- Spekter digital sin hjemmeside, www.spekterdigital.no
- Statsforvalteren i Nordland sin hjemmeside, url: [Veilederkorpset - et tilbud til skoleeiere som ønsker kvalitetsutvikling | Statsforvalteren i Nordland \(statsforvalteren.no\)](#)
- Ungdataundersøkelsen sin hjemmeside, [Hjemmeside - Ungdata](#)
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, [Forside \(udir.no\)](#)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

FOREBYGGENDE ARBEID

I Prop 81. L (2019-2020) om endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen er det bestemt at den delen av 9A-3 som omhandler rektor sitt arbeid med å følge opp at reglene i kap 9A blir fulgt opp, skal fjernes. Dette da bestemmelsen kan sies å overlape og gjøre bestemmelsen om kommunedirektørens internkontroll i kommuneloven uklar. Kravet til internkontroll følger nå av kommuneloven § 25-1²¹. Utdanningsdirektoratet uttaler at mens det tidligere kravet til forsvarlig system, i opplæringsloven var knyttet til å vurdere etterlevelse av regelverket, og korrigere eventuelle manglende etterlevelse vil den nye bestemmelsen i kommuneloven bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd og sørge for at kommunene etterlever regelverket²².

Selv om ansvaret for internkontrollen av skolemiljøet er flyttet fra rektor til kommunedirektøren er det ikke i forarbeidene pekt på at det innholdsmessige kravet til internkontrollen er tenkt endret. Utdanningsdirektoratet har i sitt rundskriv Udir-4-2014 vist til at skolen som del av arbeidet med internkontrollen må:

- sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problemer
- ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder ha rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene blir fulgt²³

I omtalen av skolens systemrettede arbeid er det i forarbeidene sagt at dette omfatter blant annet å sette konkrete mål for arbeidet, kartlegge utfordringer og ha rutiner for å avdekke og håndtere krenkende ord og handlinger²⁴.

²¹ Prop 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov). s 48. Hentet fra: [Prop. 81 L \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](#)

²² Utdanningsdirektoratet. Kravet om internkontroll, hentet fra: [Krav om internkontroll \(udir.no\)](#)

²³ Utdanningsdirektoratet. *Systematisk arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a, Udir-4-2014*. Hentet fra: [Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a Udir-4-2014](#)

²⁴ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Om skolemiljøet til elevene, s 16-18, hentet fra: [OTP072000-A.fm \(regjeringen.no\)](#)

- **Skolen bør ha målsettinger for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet**

I norsk offentlig utredning fra 2015 om «*virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*» fremheves flere faktorer som viktig for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø, dette som skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner og foreldresamarbeid²⁵. Det fremheves blant annet at det å opprettholde en god skolekultur har betydning for å forbygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Undersøkelser viser at ved skoler med høy forekomst av mobbing er ofte skolekulturen dårlig. Lærerne rapporterer om svakere ledelse fra rektor, mindre samarbeid og svakere tilknytning til kolleger enn der lærere rapporterer om særlig lav forekomst av mobbing. På en skole med en god skolekultur vil skolens mål og visjoner være kjent for de ansatte, slik at de har en forståelse av hvilken retning skolen jobber i. Videre vil det foreligge en felles forståelse av hvilke regler og rutiner som gjelder, og hvordan de ansatte skal reagere på regelbrudd. I arbeidet med skolekultur er det nødvendig at ledelsen klarer å etablere og opprettholde felles verdier og holdninger. Det vises også til at mange skoler ikke har innarbeidet kravet om nulltoleranse som del av skolekulturen²⁶.

I en studie gjennomført av NOVA og Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet er adferdsregulering og omsorgsfull kontroll pekt på som viktige elementer i det forebyggende arbeidet. I studien defineres adferdsregulering som de mener vi virkemidler og praksiser rettet mot å regulere elevene til å opptre på måter som oppfattes å fremme læring og gjennomføring av undervisningen - og et godt psykososialt miljø preget av trivsel og positiv samhandling. Adferdsregulering i læringssituasjoner handler om «tydelige, grensesettende, korrigerende, støttende og varme voksne», og gjennom utviklingsarbeid knyttet til klasseledelse. Målet har vært både å skape gode betingelser for arbeidsro og gjennomføring av undervisningen – og for et godt psykososialt miljø preget av trivsel og positiv samhandling mellom elevene og mellom lærer og elever. I rapporten pekes det på mål med klasseledelse som:

- Tydelig regi og struktur på innholdet og form i undervisning
- Tydelig regi og struktur på den sosiale samhandlingssituasjonen
- Positiv forsterking, anerkjennelse og støtte

²⁵ NOU 2015:2. "Høre til". s 161, hentet fra: [NOU 2015: 2 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

²⁶ NOU 2015:2. "Høre til". s 152, hentet fra: [NOU 2015: 2 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

- Effektiv korrigerings og sanksjonering av regelbrudd²⁷

Erling Roland skriver i boken mobbingens psykologi om hva skolen kan gjøre for å forebygge mobbing gjennom relasjonsarbeidet mellom lærer og elev. Her snakker han om autoritativ klasseledelse gjennom rasjonelle argumenter og det å vise omsorg for elevene. Sentrale stikkord er lærerens evne til å undervise og organisere undervisningen, vise omsorg for elevene og ha evnen til å kontrollere og gripe inn. Dette handler igjen om å skape interesse for det som skal læres, ha en tydelig struktur for timen, gi omsorgsfull støtte, og kommunisere tydelige grenser for adferd som ikke er akseptabel²⁸.

- **Ansatte på skolen skal praktisere holdninger og verdier som fremmer et trygt og godt skolemiljø**

Alle elever i grunnskolen og i videregående skole har ifølge opplæringslovens § 9 A-2 rett til et trygt og godt skolemiljø ifølge og skolen skal arbeide forebyggende og kontinuerlig for å fremme helse, miljø og trygghet for elevene, jf. § 9 A-3. Retten til et trygt og godt skolemiljø er en individuell rett der det er elevens egen subjektive opplevelse som er avgjørende²⁹.

Opplæringsloven har tilpasset seg samfunnsendringene, men lovens formålsbestemmelse har fra opprinnelsen av hatt en oppdragende funksjon ved å bidra til at elevene skulle bli gode «samfunnsmennesker» eller «gagns menneske»³⁰. I dagens formålsbestemmelse er dette formulert som at elevene skal «*utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet*».

Begrepet «*krenkelser*» i loven skal ifølge forarbeidene tolkes vidt. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet, da det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og til å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger^{31,32}. Her vil det kunne argumenteres med at skolen både skal bidra til at barn og unge skal bli siviliserte mennesker, men også ruste de mot senere motgang i livet.

Skoleeier har etter Opplæringslovens § 13-10 ansvar for at loven blir etterlevd i kommunen. Dette innebærer blant annet at alle ansatte må være informert om de plikter de har i sitt arbeid.

²⁷ Eriksen, Ingunn Marie. Lyng, Selma Therese. *Skolers arbeid med elevens psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker*. Rapport 14/2015. Hentet fra: [skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo.pdf \(udir.no\)](https://www.udir.no/skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo.pdf)

²⁸ Roland, Erling. *Mobbingens psykologi - hva kan skolen gjøre?* 2 utgave, 3 opplag 2019.

²⁹ Utdanningsdirektoratet. *Rundskriv - skolemiljø Udir-3-2017*, hentet fra: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/>

³⁰ Opplæringsloven av 1959 sin formålsbestemmelse

³¹ Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringsloven. s 14. Hentet fra: [Prop. 57 L \(2016-2017\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/prop-57-l-2016-2017)

³² Sml GrL § 100

Videre må ansatte være kjente med de rutinene og prosedyrene skoleeier og skole har innført for å sikre at loven blir fulgt. Kommunen/skolene har derfor en informasjonsplikt overfor ansatte knyttet til det som er vesentlig for utførelsen av arbeidet.

- **Alle ansatte skal gjøres kjent med pliktene og prosedyrene knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø**

I beskrivelsen av det forebyggende arbeidet som påhviler skolen er det sagt at aktivitetsplikten og håndhevsingsordningen er sikkerhetsmekanismer som skal sikre at skolene setter inn tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Målet er derimot å unngå slike situasjoner og å sette inn tiltak så tidlig som mulig. For å oppnå dette må skolen arbeide forebyggende. Det fremheves blant annet at det vil være viktig å kartlegge hvem de sårbare elevene i skolen er³³. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser på skolen, for eksempel elever som mottar spesialundervisning, og elever med nedsatt funksjonsevne³⁴. Andre vurderingstema er elevenes religion, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har adferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. Eller at en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser³⁵. Høyesterett har i en dom fra 2012 fremhevet at barn som fremstår som spesielt sårbare, er barn som skolen bør ha spesiell oppmerksomhet rettet mot³⁶.

- **Skolen bør kartlegge hvilke elever som anses som sårbare**

I NOU 2019 om ny opplæringslov er det sagt at *“For at kravet om at skolen ikke skal godta krenkelser skal ha ønsket effekt, er det avgjørende at rektor og de ansatte på skolen drøfter hva som faller innenfor og utenfor betegnelsen «krenkelse». Det er viktig å høre hva elevene mener, og det kan også være nyttig å involvere foreldrene³⁷”*.

- **Rektor og ansatte på skolen skal drøfte hva som faller inn under begrepet “krenkelser”**

At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Hva som ligger i plikten til å følge med er nærmere omtalt i forarbeidene til opplæringsloven. Plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være

³³ NOU 2019:23. Ny opplæringslov. s 452, hentet fra: [NOU 2019: 23 \(regjeringen.no\)](#)

³⁴ Prop. 81 L (2019-2020). Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov). s 48, hentet fra: [Prop. 81 L \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](#)

³⁵ Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova. s 76. Hentet fra: [Prop. 57 L \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#)

³⁶ Jf. Rt. 2012 s 146. Skjerpet ansvar for skolene når det gjelder å ivareta sårbare elever.

³⁷ NOU 2019:23. Ny opplæringslov. s 451. Hentet fra: [NOU 2019: 23 \(regjeringen.no\)](#)

årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Plikten kan innebære alt fra inspeksjonsordninger til tilsyn i garderobes. Det er i det hele tatt viktig at alle som arbeider ved skolen har lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med³⁸.

Gjennom Olweusprogrammet ligger det anbefalinger om gode inspeksjonssystemer og økt lærertetthet. En gjennomgang av hvilke elementer i anti-mobbeprogrammer som er mest virksomme er tilsyn i skolegården en av de mest effektive tiltakene, og det framheves at antimobbetiltak bør legges vekt på økt tilsyn i friminuttene. Roland nevner i sin bok at det å opprette «rolige soner» hvor barn vet at de kan føle seg trygge kan være et godt tiltak. Da kan noen inspektører være på de rolige sonene, mens andre lærere vandrer i skolegården³⁹.

- **Skolen bør sikre en tilsynsordning i friminuttene med voksne som er gode observatører**

§ 20-1 i Forskrift til opplæringsloven slår videre fast at «Skolen skal sørge for samarbeid med heimen, jf. opplæringslova § 1-1 og § 13-3d. Foreldresamarbeid skal ha eleven i fokus og bidra til eleven sin faglige og sosiale utvikling. Eit godt foreldresamarbeid er ein viktig ressurs for skolen for å styrkje utviklinga av gode læringsmiljø og skape læringsresultat som mellom anna fører til at fleire fullfører vidaregåande opplæring». Videre i § 20-3 i forskriften vises det til at foreldrene har rett til en samtale lærer minst to ganger pr år. Samtalen skal ta opp i seg både faglig utvikling og sosial utvikling, og fremme gode læringsmiljø. Det er derfor viktig at foreldresamtaler/utviklingssamtaler avholdes og at de er en arena for å drøfte elevens skolemiljø.

- **Skolemiljøet skal gjøres til del av den halvårslige elevsamtalen og utviklingssamtalen med foreldrene**

I Opplæringsloven §9 A-9, første avsnitt, står det at skolen har plikt til å informere elevene og foreldrene om rettighetene etter Kap 9A, om skolens aktivitetsplikt etter §9 A-4 og §9 A-5 og muligheten for å melde saken til Fylkesmannen etter §9 A-6.

- **Skolen skal gi informasjon til foreldre om rettigheter knyttet til elevenes skolemiljø**

³⁸ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv - skolemiljø Udir-3-2017, hentet fra: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/>

³⁹ Roland, Erling. *Mobbingsens psykologi - hva kan skolen gjøre?* 2 utgave, 3 opplag 2019.

I opplæringsloven § 9a-9 er det også vist til at *“Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet, elevrådet og foreldra skal holdast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak.”*

- **Skolen skal aktivt gi informasjon til de utvalg og råd som har krav på opplysninger om skolemiljøet.**

Ifølge utdanningsdirektoratet er det i høstsemesteret **obligatorisk** for skolene å gjennomføre elevundersøkelsen på 7. trinn, 10. trinn. Skolene velger selv om de vil gjennomføre på flere trinn. Gjennomføringsperioden for høstsemesteret er 1. oktober til 20. desember. I vårsemesteret er det imidlertid **frivillig** for skolene å gjennomføre elevundersøkelsen. Gjennomføringsperioden er fra februar til juni. Gjennomføring og oppfølging av elevundersøkelsen er spesifisert i forskrift til opplæringsloven § 2-3 hvor det er beskrevet at *«Skoleeigaren skal sørgje for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal vere frivillig for elevane å delta i slike undersøkingar»*. Utdanningsdirektoratet anbefaler at en gruppe lærere og andre tilsatte og skoleledelsen analyserer resultatene i fellesskap. Foreldrerepresentanter bør også trekkes inn. Forslaga til forbedringsområde bør drøftes av alle elever, ansatte og foreldrerepresentanter, og skoleledelsen bør på denne bakgrunn velge ut forbedringsområder som skolen skal inkludere i sine utviklings- eller virksomhetsplaner. Konkrete tiltak må utformes for å skape bedring på de utvalgte forbedringsområdene. Det skal også komme klart frem når tiltaka skal gjennomføres, på hvilken måte tiltak skal evalueres, og hvem som har ansvaret for at de blir gjennomførte. Når elevundersøkelsen blir gjennomført på nytt, kan man da se om forbedringer er oppnådd på de utvalgte områdene⁴⁰.

- **Elevundersøkelsen skal gjennomføres og følges opp**

Opplæringsloven § 9A-8 slår fast at elevene skal få delta i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Forarbeidene peker på at elevene skal få oppgaver etter hva som er naturlig å forvente på det enkelte trinn. Et eksempel som trekkes frem er at elever kan være med å lage regler for sosial adferd mv⁴¹. I rundskriv peker utdanningsdirektoratet på at det kan være nyttig å involvere elevene for å finne ut om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, eller om det er bestemte elevmiljøer de ansatte bør være oppmerksom på⁴².

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet. *Administrere brukerundersøkelser i skole og voksenopplæring*, hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/administrere-brukerundersokelsene/#oppfolging-av-resultata-pa-skolen>

⁴¹ Ot. prp. nr. 72 (2001-2002). Om skolemiljøet til elevene. s 36, hentet fra: [OTP072000-A.fm \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/OT/072000-A)

⁴² Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.1, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](https://www.udir.no/udir3-2017)

I henhold til opplæringsloven § 9A-10 skal alle skoler ha et ordensreglement. NOU 2019: 23 om utredning av ny opplæringslov er viktigheten av elevinvolvering i utarbeidelsen av skoleregler fremhevet. Det pekes her på tre hovedgrunner til at elevene skal involveres. For det første at regler blir bedre kjent i skolesamfunnet gjennom prosessen og dermed i større grad etterleves. Dette fordi at elevene selv deltar, men også fordi diskusjonen gjør det lettere å forstå reglene. For det andre tas det utgangspunkt i at elevenes egen involvering vil i større grad føre til at reglene og prosessen som har ledet frem til dem blir akseptert. For det tredje vil denne typen involvering innebære en demokratisk prosess som har direkte betydning for elevene selv. I NOU'en peker også åpenhetsutvalget på at ordensreglement også bør omhandle mobilbruk, fotografering og filming⁴³.

Elever er en svært viktig kilde til informasjon for skolen, og i veilederen til utdanningsdirektoratet knyttet til elevenes psykososiale miljø for eksempel peker blant annet på nytten ved å involvere elevene for å finne ut om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, eller om det er bestemte elevmiljøer de ansatte bør være oppmerksomme på⁴⁴.

- **Rektor skal sikre at elevene får ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø**

AKTIVITETSPLIKTEN

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Ifølge utdanningsdirektoratet er følge med-plikten nødvendig for at alle som arbeider på skolen lettere skal kunne fange opp mistanke om og få kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og plikten løper kontinuerlig. En mistanke utløser andre delplikter i aktivitetsplikten, som for eksempel plikten til å undersøke saken og eventuelt sette inn egnede tiltak. Plikten til å følge med må ses i sammenheng med skolens plikt til å drive et systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever ikke har et trygt og godt skolemiljø på skolen. Videre er det pekt på at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom⁴⁵.

⁴³ NOU 2019:23. Ny opplæringslov. Side 232, hentet fra: [NOU 2019: 23 \(regjeringen.no\)](#)

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv - skolemiljø Udir-3-2017, hentet fra: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/>

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.1, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

- **Ansatte skal følge med på om elever har et trygt og godt skolemiljø**

Alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. oppl. § 9 A-4 første ledd. Det som kjennetegner plikten til å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt.

Plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre. Hva som er mulig å gjennomføre for de som arbeider på skolen, må vurderes ut fra hensynet til dem og elevene. Grensen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen.

I mange tilfeller vil plikten til å gripe inn kunne innebære bruk av fysisk makt og tvang. Typisk vil dette kunne være aktuelt for å stanse slåsskamper. Her er det viktig å presisere at skolen ikke har hjemmel til bruk av fysisk makt og tvang i opplæringsloven, men at unntak kan tenkes ut fra nødrett/nødverge⁴⁶.

- **Ansatte på skolen skal gripe inn ovenfor elever som krenker**

I Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet står det at «*Kunnskapsdepartementet forutsetter at skolene selv finner egne løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen skal skje, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 24 og 77. Disse rutinene må likevel holde seg innenfor rammene til varslingsplikten i oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er en del av det systematiske arbeidet etter oppl. § 9 A-3 andre ledd*».

- **Skolen skal ha prosedyrer for varsling og disse må være kjent**

I rundskrivet er det videre beskrevet at «*Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken, jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd*». Plikten gjelder utover de konkrete mobbesakene, men også når årsaken henger sammen med forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, så lenge dette påvirker skolemiljøet negativt. Plikten til å undersøke innebærer at skolen undersøker elevens opplevelse av skolemiljøet, ikke at skolen skal skaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven er blitt krenket eller mobbet.

- **Skolen skal umiddelbart undersøke saker som blir varslet**

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2017, punkt 6.4.2, hentet fra: [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

Rundskrivet oppstiller også utgangspunktet for skolens plikt til å sette inn tiltak: «Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. oppl. § 9 A-4». Utdanningsdirektoratet oppstiller i sitt rundskriv en tiltakspunkt både når eleven selv sier ifra, men også etter at en gjennomført undersøkelse tilsier et behov for tiltak.

- **Skolen skal sette inn egnede tiltak**

Tiltaksplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1. «Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten, også må følge opp tiltakene sine, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Hvis evalueringen for eksempel fremdeles viser at en elev opplever mobbing og andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.»

- **Skolen skal vurdere om tiltakene virker etter sin hensikt**

Etter oppl. § 9 A-4 syvende ledd har skolen en plikt til å dokumentere arbeidet de gjør for å oppfylle de ulike delene av aktivitetsplikten. En aktivitetsplan skal ifølge forarbeidene ikke regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Skolene er derfor ikke forpliktet til å følge forvaltningslovens regler om form og prosess for enkeltvedtak når de lager en aktivitetsplan. Det er ingen formkrav til dokumentasjonen ut over at den må være skriftlig. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst formålet med dokumentasjonen⁴⁷. Kravet til dokumentasjon gjelder alle delene av aktivitetsplikten, så skolen må dokumentere hvordan:

- de følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø
- de griper inn mot krenkelser
- de varsler rektor
- rektor varsler skoleeier om alvorlige tilfeller
- skolen undersøker saken

⁴⁷ Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova. s 34. Hentet fra: [Prop. 57 L \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

- de setter inn egnede tiltak
- de hører involverte elever
- de tar hensyn til elevens beste

Når man skal dokumentere hva som har blitt gjort i en enkeltsak, vil man måtte behandle personopplysninger. Det kan være både ordinære personopplysninger og sensitive. Skolen har både plikt og rett til å behandle personopplysninger. Alle personopplysninger, skal behandles i samsvar med personopplysningslovens regler.

- **Skolen skal dokumentere aktivitetsplikten i mobbesaker**

- hvilket problem som skal løses
- hvilke tiltak skolen har planlagt
- når tiltakene skal gjennomføres
- hvem som er ansvarlig
- når tiltakene skal evalueres

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Høringsuttalelse fra kommunedirektør Anne Kristin Solheim til rapport Psykososialt skolemiljø Grane kommune.

Kontrollutvalget i Grane kommune foretok den 27.04.21 sak 015/21 følgende vedtak

- Kontrollutvalget ber rådmann gi en muntlig orientering i neste møte om hvordan skolen jobber for å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Tidligere kommunalsjef oppvekst og kultur Anne Kristin Solheim, samlet materiale og laget en notis slik at fungerende rådmann (Anita Mellingen) kunne gjennomføre den muntlige orienteringen i kontrollutvalget.

- Kontrollutvalget ber revisjon lage et utkast til prosjekt plan for forvaltningsrevisjon innen følgende tema «Jobber skolen systematisk for å sikre et godt og trygt skolemiljø

Fungerende Rådmann utnevnte Kommunalsjef Oppvekst og Kultur som kontaktperson opp mot RM revisjon Midt Norge.

Første møtedato ble satt til 5.november 2021

Kommunalsjef i Grane og rektor på Grane Barne og Ungdomsskole var positiv til en gjennomgang av hvordan skolen jobbet med forebygging for å sikre et trygt og godt skolemiljø og om vi overholdt aktivitetsplikten i tråd med opplæringsloven og ikke minst hvordan prosedyrer vi har.

Kontroll og tilsyn på dette området ligger normalt hos Statsforvalteren, det har vært en interessant og litt krevende prosess.

Krevende fordi, arbeidet med rapporten påfører en liten administrasjon i en periode med mye sykdom og bytte i administrasjon mye ekstra jobb.

Det har vært brukt mye tid på å levere RM revisjon det de ønsket av dokumenter.

Det har vært gjennomført flere teamsmøter, telefonsamtaler og intervju med administrasjon, rektor og utvalgte lærere.

Samarbeidet både i forhold til møter og intervju vil jeg påpeke var godt.

Et revisorblick på dette området har vært nyttig og lærerikt.

Vi tar med oss de konklusjoner som revisor har gitt

- Revisor konkluderer med at GBU jobber forebyggende med å sikre et trygt og godt skolemiljø
- Revisor konkludere med at skolen i det vesentlige overholde aktivitetsplikten, i tråd med opplæringsloven og kommunen egne prosedyrer.

Kommunedirektøren tar med de anbefalinger som revisor har gitt. (5.2 i rapporten) i det videre arbeidet.

En del anbefalingene er allerede satt i verk.

Takker for samarbeidet

Med vennlig hilsen

Anne Kristin Solheim

Kommunedirektør



Grane kommune
Midt i blinken

Grane Kommune

Tlf: 75182222

Mob:91570203

<https://www.grane.kommune.no/>

<https://www.youtube.com/watch?v=kLYk5NgOm5g>



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no