

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i skolen

PROSJEKTPLAN



Namsskogan kommune

Mars 2023

FR 1243

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Jobber skolene for å sikre et trygt og godt skolemiljø? Følger kommunen opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Opplæringslova• Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011• St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen• Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet, Udir-3-2017• Foreldresamarbeid i grunnskolen og videregående opplæring Udir-7-2010• Kommunens eget planverk, rutiner, prosedyrer mv.• Annen relevant faglitteratur
Metode	Dokumentasjon og intervju
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 320 antall timer• Oppstartsmøte før 01.04.2023• Sluttdato for datainnsamling 15.06.2023• Til sekretær innen 01.09.2023
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Marit Ingunn Holmvik Prosjektmedarbeider: Marie Husøy Sæther Styringsgruppe: Hanne Marit Ulseth Bjerkan og Johannes Nestvold Eventuelt ekstern bistand
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.

Kontaktperson Namsskogan kommune	Kommunedirektør Yngve Holm eller den som kommunedirektøren delegerer
---	---

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget har i møte den 08.09.22 fattet vedtak (sak 17/22) om å bestille forvaltningsrevisjon av grunnskolen og hadde følgende innspill til prosjektplanen:

- Kompetanse og rekruttering
- Kvalitet på undervisning, mestringsnivå og læringsmiljø (læremidler m.v)
- Forholdet hjem-skole
- Rutiner for å sikre elevenes fysiske og psykososiale miljø

Revisor ser at bestillingen fra kontrollutvalget dreier seg om **kvalitet i skolen**, og videre at det kan deles inn i to tema:

- kvalitet i undervisningen, herunder kompetanse og rekruttering
- elevenes skolemiljø, herunder forholdet hjem skole som spesielt vil være av betydning for det psykososiale skolemiljøet.

For å vurdere innspillene fra kontrollutvalget opp mot hvilke områder i kommunen det er størst risiko, har revisor vært i kontakt med sekretær for kontrollutvalget og sett på statistikk innenfor grunnskoleområdet i Namsskogan kommune. Revisor har også benyttet tilstandsrapport for grunnskolen i Namsskogan for 2022. Det er videre sett på hva kommunen selv har arbeidet med opp mot skolekvalitet, og revisor har vært i kontakt med statsforvalteren vedrørende deres planer om tilsyn på området.

Kommunen mener at det kan være risiko for manglende kompetanse framover. Dette er forsøkt tatt tak i, på lik linje med at det har vært oppfølging av svake skolerresultater over tid. Videre skal Statsforvalterens ha tilsyn der tema er tidlig innsats, som antas å dekke inn deler av det kontrollutvalget ønsker innsikt i når det gjelder kvalitet i undervisningen. Skolestrukturen er under debatt i kommunen.

2.2 Bakgrunn

2.2.1 Om grunnskolen i Namsskogan kommune

Namsskogan kommune ledes av kommunedirektør og tre kommunalsjefer, hvorav en kommunalsjef for oppvekst. Det er to skoler i kommunen, Namsskogan (1-10) med 73 elever og Trones (1-7) med 19 elever pr skoleåret 2022-23.¹ Trones skole er foreslått lagt ned fra skoleåret 2023/2024. Jf sak til kommunestyret som skal behandles 28.02.2023.

Barnetallet i kommunen vil gå ned i årene framover, jf. kommunens egne prognoser.² Begge skolene er relativt små, med små elevgrupper sammenlignet med fylket og landet utenom Oslo. Andelen spesialundervisning er på 12,5 % for skoleåret 2021/22 ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå.

Namsskogan har hatt variable skoleresultater på nasjonale prøver over tid. (jf. årsmelding 2021), spesielt i 5.klasse, og har av den grunn vært med i oppfølgingsordningen gjennom Utdanningsdirektoratet (Udir) i perioden 2018-2021. Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og resultater. I tillegg til dette har begge skolene deltatt i utviklingsarbeid i regi av Skrivesenteret ved NTNU³ der målet er å øke elevenes lese- og skriveferdigheter. Tilstandsrapporten sier ikke noe om disse tiltakene har gitt resultater.

Grunnskolestatistikken (GSI) for Namsskogan kommune for skoleåret 2022-23 viser at det er ca. en tredel av lærerne som ikke fyller kompetansekravene for tilsetting jf. opplæringsloven. Det er flest lærere i ungdomsskolen som ikke fyller kravene. Statistikken sier ikke om dette er fast ansatte eller vikarer. Tilstandsrapport for grunnskolen 2022 viser at fra 2019 og til og med skoleåret 2021-22 har andel årstimer gitt av personale med godkjent utdanning gått nedover.

Fra 2025 er krav til kompetanse for lærere utdannet før 2014 skjerpet inn. Dette kravet kan bli reversert, da det ligger inne et forslag til endring. For skolene i Namsskogan, betyr det at en del av de ansatte som i dag har godkjent kompetanse, ikke nødvendigvis lenger vil ha det. Alt

¹ GSI-statistikk 2022-23

² [kommuneplanens-samfunnsdel-2023-2035docx.pdf \(namsskogan.kommune.no\)](#)

³ Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning som har som mål å styrke skrivekompetansen hos barn, unge og voksne

dette krever et høyt fokus på etterutdanning og videreutdanning for alle ansatte. Det kan også bli behov for ekstraordinære tiltak for å rekruttere nødvendig kompetanse.

2.2.2 Rutiner for sikring av elevenes psykososiale skolemiljø

Skolens psykososiale miljø handler om hvordan ansatte og elever oppfører seg overfor hverandre på skolen. De ansatte ved skolen har plikt til å undersøke, varsle skoleledelsen og om mulig gripe inn hvis de får kunnskap eller mistanke om at en elev har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme.

Skoleeier skriver selv i Tilstandsrapport for grunnskolen for 2022 at «skolene bør gjennomføre en skolebasert vurdering i.f.t om det er gode rutiner i.h.t opplæringslovens § 9a. Først og fremst for å sikre at alle ansatte blir godt kjent med sitt ansvar.» På dette området kan en forvaltningsrevisjon være til nytte for å sette søkelys på og bevisstgjøre ansatte på deres rolle i dette arbeidet.

Elevene har krav på et godt skolemiljø, og i 2017 kom en innstramning av opplæringslovens § 9 A som setter strengere krav til systematikken i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Ett av flere tiltak som ble innført, var det som kalles **aktivitetsplikten**. Med dette menes den plikten en skole har til å iverksette tiltak dersom en elev av en eller annen grunn gir uttrykk for at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Lovfestingen av kravet til nulltoleranse kom i 2017. Dette er formulert som at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Elevene har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø og det er elevens egen, subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende. Dette gjelder for alle som arbeider på skolen, og det krever at skolens ansatte er bevisst sitt ansvar. For de tilfeller hvor det er snakk om ansatte som mobber elever, foreligger det en skjerpet plikt for skolen, jf. § 9 A-5. Skolen skal dokumentere hva som gjøres for å oppnå aktivitetsplikten. Det betyr at skolen må lage en aktivitetsplan når det settes inn tiltak. Planen skal si noe om problemet tiltaket skal løse, hvilke tiltak som skal settes inn, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Et godt psykososialt miljø og et godt læringsmiljø forebygger ifølge Utdanningsdirektoratet mobbing. En forutsetning for at skolene skal kunne skape et godt miljø, er et planmessig, forebyggende arbeid. Utdanningsdirektoratet har kommet fram til at følgende faktorer er grunnleggende for å utvikle og opprettholde et godt læringsmiljø på skolen:

- God ledelse, organisasjon og kultur for læring
- Lærerens evne til å lede klasser og grupper
- Positive relasjoner mellom elever og lærer

- Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene
- Godt samarbeid mellom skole og hjem⁴

Elevene skal få delta både i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for å skape et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-8 første ledd. Dette kan for eksempel skje gjennom aktiviteter og dialog i hverdagen, og gjennom planlagte samtaler og møter. Hvordan elevene skal ta del i arbeidet, skal skolen tilpasse til saken og elevenes alder og forutsetninger.

Skolen skal også evaluere sitt samlede arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen skal omfatte det forebyggende, kontinuerlige og systematiske arbeidet for å fremme et trygt og godt skolemiljø. Videre skal den omfatte hvordan aktivitetsplikten blir oppfylt, samt den skjerpede aktivitetsplikten, og hvordan informasjon og involvering av elever og foreldre foregår. Skolen må basere evalueringen på synspunkter fra elever, foreldre og ansatte.

Forholdet hjem-skole

Foreldrenes rettigheter er regulert flere steder i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Skolen har ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for arbeidet som gjøres, og for å sikre nødvendig oppfølging, jf. opplæringsloven § 1-1 første ledd. Opplæringsloven § 13-3d omhandler også foreldresamarbeid. Paragrafen sier at «organiseringa av foreldresamarbeidet skal ta omsyn til lokale tilhøve».

Forskrift til opplæringsloven § 20-1 sier dette om formålet med foreldresamarbeid: «Foreldresamarbeid skal ha eleven i fokus og bidra til elevens faglige og sosiale utvikling. Et godt foreldresamarbeid er en viktig ressurs for skolen for å styrke utviklingen av gode læringsmiljø og skape læringsresultat som blant annet fører til at flere fullfører videregående opplæring».

I grunnskolen skal det oppnevnes et foreldreråd ved hver skole, jf. § 11-4, hvor alle foreldrene som har barn på skolen er medlem. Foreldrerådets oppgaver er omhandlet i § 11-4 annet ledd. Foreldrerådet skal blant annet arbeide for å skape et godt samhold mellom hjem og skole. Foreldrerådet skal velge et arbeidsutvalg (FAU).

⁴ Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011.

3 PROSJEKTDESIGN

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

3.1 Problemstilling

Jobber skolene for å sikre et trygt og godt skolemiljø?

- a. Forebyggende arbeid og oppfølging
- b. Forholdet hjem skole
- c. Aktivitetsplikten

3.1.1 Avgrensing

Prosjektet avgrenses til en problemstilling med underpunkter som beskrevet i avsnitt 3.1. Prosjektet vil ikke være en fullstendig gjennomgang av alle innspill, og heller ikke alle aspekter ved skolemiljøet. I denne planen legges det opp se nærmere på det forebyggende arbeidet, herunder forholdet hjem skole, og håndteringen av aktivitetsplikten. Prosjektet avgrenses til psykososialt skolemiljø

3.2 Kilder til kriterier

- Opplæringslova
- Utdanningsdirektoratet sin veileder for ansatte og ledere i grunnskolen for «arbeid med mobbing», 2011
- St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen
- Utdanningsdirektoratet sin veileder for skolemiljøet, Udir-3-2017
- Foreldresamarbeid i grunnskolen og videregående opplæring Udir-7-2010
- Kommunens eget planverk, rutiner, prosedyrer mv.

3.3 Metoder for innsamling av data

Det vil bli aktuelt å intervju ansatte med god kjennskap til tjenesteområdet og revidert tema. Aktuelle ansatte vil være kommunedirektøren, kommunalsjef for oppvekst, rektor for skolene, lærere mv. Bruken av intervju er blant annet viktig for å få kjennskap til hvordan kommunen jobber med skolemiljøet, hvordan skolen håndterer regelverk og nasjonale føringer, samt hvordan ledelsen og ansatte oppfatter risikobildet knyttet til skolemiljøet. Det kan og være aktuelt å snakke med elever og deres foresatte, eksempelvis gjennom elevråd, Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), for å få belyst brukerperspektivet.

Det vil bli innhentet dokumentasjon fra kommunen for å besvare problemstillingene. Eksempler på relevant dokumentasjon kan være skriftlige rutiner og prosedyrer for skolemiljøet, trivselsundersøkelser, aktivitetsplaner og dokumentasjon i elevmapper mv. Det kan være aktuelt å gjennomgå et utvalg aktivitetsplaner. Dokumentasjon av kommunens regeletterlevelse er med på å sikre god etterprøvnbarhet for kontrollorganer.

Stjørdal 20.02.2023

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no