

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Vefsn kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2023 til desember 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Inderøy, 05.01.24

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Vefsn kommune bestilte den 18.11.2022 et utkast til prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen psykososialt skolemiljø. Utvalget sluttet seg til revisor sitt framlagte forslag til prosjektplan i møte den 10.02.23, sak 009/23.

Revisor konkluderer i rapporten med at Vefsn kommune ikke fult ut jobber systematisk for å sikre at elevene i grunnskolen har et trygt og godt skolemiljø.

Revisor vurderer at kommunen på nåværende tidspunkt ikke har sørget for en omforent forståelse av internkontrollen blant rektorene. Gjennomgangen viser også at kommunen dokumenterer flere sider av internkontrollen, men mangler dokumentasjon av anbefalte risikovurderinger for skolemiljøet, samt dokumentasjon på evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet. Grensesetting og likt reaksjonsmønster blant lærerne fremstår å være en utfordring, i tillegg til å skape nok stabilitet blant de ansatte til at det etableres gode relasjoner til elevene. Kommunen fremstår ikke å ha en enhetlig praksis for å kartlegge hvem de sårbare barna i skolen er. Det stilles også spørsmålsteget ved om dialogen med busselskapet har vært god nok til å ivareta skolens forebyggende arbeid når det kommer til skoleveien.

I gjennomgangen av aktivitetsplaner ser vi en ulik praksis mellom skolene når det gjelder varsling, da knyttet til hvem som varsles og hva det varsles om. Ut fra de aktivitetsplaner vi har gjennomgått er det vanskelig å tidfeste hvor lenge det går før det varsles om mobbing til det settes inn tiltak. Det er også ut fra de planer vi har fått tilsendt vanskelig å se hvilke tiltak som er satt inn og hvordan disse er evaluert i etterkant. Kommunen har ovenfor revisor gitt tilbakemelding om at vurderingen av barnets beste er noe som skal fremgå av aktivitetsplanene. Vi kan ikke se at det er tilfelle, og at dette er et brudd på kommunens egne rutiner.

Revisor vurderer til slutt at kommunen ikke fult ut innfrir sin informasjonsplikt i tilknytning til skolemiljøet, dette ved at elever gir uttrykk for at de er usikre på dialogen med lærerne. Usikkerheten knytter seg til hvordan ansatte i skolen behandler varsler om mobbing, og om dette vil få konsekvenser for elevene som varsler. Elevene opplyser at dersom det blir kjent at elever varsler om mobbing, kan de som varsler bli stemplet som tystere og selv risikerer å bli mobbet.

Revisor anbefaler ut fra dette at kommunedirektøren prioriterer følgende i sitt arbeid med et trygt og godt skolemiljø:

- Sikre en felles forståelse av internkontroll for skolemiljøet og hva det skal rapporteres på til administrativ skoleledelse.
- Vurdere om skolene bør gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for skolemiljøet.
- Sikre systematisk arbeid med forebygging gjennom fokus på den autoritative læreren og stabilitet i personalgruppene.
- At kommunen følger sine egne rutiner om at vurderingen av barnets beste skal dokumenteres i aktivitetsplanene.
- Sikre at skolene gir tilstrekkelig informasjon til elevene som varsler om mobbing, om hvordan informasjonen de gir blir håndtert.
- Vurdere å ta opp som eget tema, utfordringen med at elever er redd for å bli stemplet som «tystere» dersom de varsler om mobbing

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Uttalelse om rapport	11
1.5 Om oppvekstsektoren og skolemiljøet i Vefsn kommune.....	11
1.5.1 Organisering	11
1.5.2 Skolemiljøet	12
1.6 Rapportens oppbygging	13
2 Interkontroll og forebygging	14
2.1 Revisjonskriterier.....	14
2.2 Informasjonsgrunnlag	14
2.2.1 Internkontroll	14
2.2.2 Forebygging.....	21
2.3 Vurdering.....	26
2.3.1 Internkontroll	26
2.3.2 Forebygging.....	29
3 Aktivitetsplikten og vurderingen av barnets beste	31
3.1 Revisjonskriterier.....	31
3.2 Informasjonsgrunnlag	31
3.2.1 Aktivitetsplikten	31
3.2.2 Barnets beste-vurdering.....	34
3.3 Vurdering.....	35
3.3.1 Aktivitetsplikten	35
3.3.2 Barnets beste-vurdering.....	36
4 Informasjonsplikt og elevmedvirkning	37
4.1 Revisjonskriterier.....	37
4.2 Informasjonsgrunnlag	37
4.2.1 Informasjonsplikten	37
4.2.2 Elevmedvirkning	38
4.3 Vurdering.....	39
4.3.1 Informasjonsplikten	39
4.3.2 Elevmedvirkning	40
5 Konklusjoner og anbefalinger	41
5.1 Konklusjon.....	41
5.2 Anbefalinger	42

Kilder	43
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	45
Vedlegg 2 – Kommunedirektørens uttalelse	57

Tabell

Tabell 1. Mobbetall fra elevundersøkelsen for Vefsn skolene.....	12
Tabell 2. Sjekkskjema i MOAWA – internkontroll oppvekst, skoleåret 2022/2023	18
Tabell 3. Oversikt over prosedyre for gjennomgang av internkontrollaktiviteter i Vefsn kommune.	20

Figurer

Figur 1. Administrativt organisasjonskart for Vefsn kommune.	11
---	----

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Kommunestyret vedtok «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*» i sitt møte den 09.09.20, sak 86/20 og gav samtidig kontrollutvalget fullmakt til å gjøre endringer av planen i planperioden. Kontrollutvalget bestilte den 18.11.2022 et utkast til prosjektplan for en mulig forvaltningsrevisjon av temaet psykososialt skolemiljø. Psykososialt skolemiljø er ikke trukket frem som et prioritert tema i planen, men var ut fra kontrollutvalget sin egen vurdering av risiko aktuell for gjennomgang ved forvaltningsrevisjon.

Sekretær for utvalget har i korrespondanse knyttet til bestillingen vist til at; enkelte av kontrollutvalgets medlemmer har kjennskap til mobbesaker som angivelig skal ha gått over år uten at skolen har greid å stoppe mobbingen. Kontrollutvalget ønsker derfor en systematisk gjennomgang av kommunens etterlevelse av regelverket knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, herunder opplæringsloven kap. 9A. Det er ønskelig å få belyst om elevene har et forsvarlig læringsmiljø og hvordan skolen jobber med å forebygge og bekjempe mobbing. Det opplyses også å være av interesse å få undersøkt arbeidet med skolemiljøet i hele sin «bredde», det vil si dersom skolens ansvar strekker seg til skoleveien (til/fra skole), og eventuelt aktiviteter for elevene utenfor ordinær skoletid (både i og utenfor skolens fysiske områder).

Kontrollutvalget sluttet seg enstemmig til revisors utkast til prosjektplan i sitt møte den 10.02.23, sak 009/23.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstilling vil bli besvart i rapporten:

Arbeider Vefsn kommune systematisk for å sikre at elevene i grunnskolen har et trygt og godt skolemiljø?

Revisor vil svare ut problemstillingen ut fra kommunens praksis på systemnivå, og vil dermed ikke undersøke et hvert tema eller krav som bidrar til å opprettholde et trygt og godt skolemiljø.

Det som undersøkes vil imidlertid være om kommunens system tar hensyn til veiledning og regelverk for et trygt og godt skolemiljø.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Vefsn kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Gjennom intervju ønsker vi å finne ut noe om hvordan andre folk tenker, føler og mener om noe, og dermed få et innblikk i enn annens persons virkelighet eller perspektiv på det som er tema.¹ 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 i dette prosjektet å få svar på hvordan kommunen jobber med skolemiljøet, hvordan ansatte oppfatter regelverket og nasjonale føringer, samt hvordan foreldre- og elevrådsrepresentanter opplever kommunens håndtering.

Revisor har intervjuet kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst og kultur på video. Oppfølgingsspørsmål underveis i revisjonsperioden er sendt til kommunalsjefen på e-post. Oppdragsansvarlig revisor/prosjektleder og prosjektmedarbeider i denne forvaltningsrevisjonen har i mai besøkt alle de kommunale skolene i kommunen og gjennomført intervjuer med samtlige rektorer og en kontaktlærer ved hver skole. Det er også i forbindelse med vårt besøk avholdt et gruppeintervju med ledere av foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) for hver skole, og et gruppeintervju med elevrådslederne ved hver skole. Gruppeintervjuene ble gjennomført på kommunehuset.

I forkant av alle intervjuene laget revisor en strukturert intervjuguide tilpasset de ulike rollene. I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifisert intervjudata.

Revisor har også sendt spørsmål på e-post til driftsleder ved busseselskapet Boreal. Dette for å belyse teamet om hvilke tiltak busselskapet er involvert i med tanke på skolevei.

¹ Lotherington, Ann Therese. *Intervju som metode*, 1990. Url: [Intervju som metode \(nb.no\)](#)

Dokumentgjennomgang

Offentlig sektor har i enkelte tilfeller dokumentasjonskrav i tilknytning til sin tjenesteytelse. I de tilfeller hvor det offentlige dokumenterer sin regeletterlevelse er dette med på å sikre etterprøvbarehet for eksterne kontrollorganer, deriblant revisor.

Revisor har bedt kommunen oversende dokumentasjon relevant for prosjektet og problemstillingene. Revisor har mottatt og gjennomgått følgende dokumenter:

- Handlingsplaner for trygt og godt skolemiljø for alle kommunale skoler
- Utkast til ny overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø i Vefsn kommune, 2023
- Tilstandsrapport/årsrapporter for skole 2018, 2019 og 2022.²
- Sjekkskjema internkontroll i MOAVA³
- Avviksrutine i Compilo
- Avviksrapport i skole for perioden 1. mars – 31. mai 2023
- Møteplan rektormøter høst 2023
- Overordnet og lokale ordensreglementer
- Utvalgte aktivitetsplaner for mobbesaker i skolene

Revisor ba om å få tilsendt en oversikt over alle aktivitetsplaner som er utarbeidet av skolene for de siste tre årene, 2020-2023. Oversikten som ble tilsendt viser at det er utarbeidet 28 planer totalt for alle skoler i denne perioden. Revisor har valgt ut tre aktivitetsplaner fra hver skole, dette med unntak for Mosjøen skole som kun har to aktivitetsplaner i perioden. Til sammen har revisor derfor sett på 14 av de 28 (halvparten) sakene i perioden.

Samlet vurdering av metode

Revisor valgte å gjennomføre gruppeintervju med FAU og elevrådet ved hver skole. Revisor vurderte gruppeintervju som mest hensiktsmessig for å få informasjon om hvordan representantene i FAU og elevrådet opplever arbeidet med psykososialt skolemiljø. Det skal bemerkes at det i dette prosjektet er snakket med et begrenset antall ansatte i kommunen og på skolene. Dersom en spørreundersøkelse hadde blitt sendt ut til samtlige lærere ved skolene

² Kommunalsjef oppvekst har bekreftet at årsrapporter for 2020 og 2021 ikke ble utarbeidet pga. pandemien

³ Verktøy som hjelper kommunen å dokumentere internkontrollen for skolemiljøet, [Moava - Internkontroll for oppvekst](#)

kunne dette bidratt til et bredere informasjonsgrunnlaget for rapporten. På grunn av ressurs hensyn valgte revisor å intervjuer en kontaktlærer per skole.

Samlet sett vurderer revisor at metodene har vært relevante og pålitelige i dette prosjektet. 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.

1.4 Uttalelse om rapport

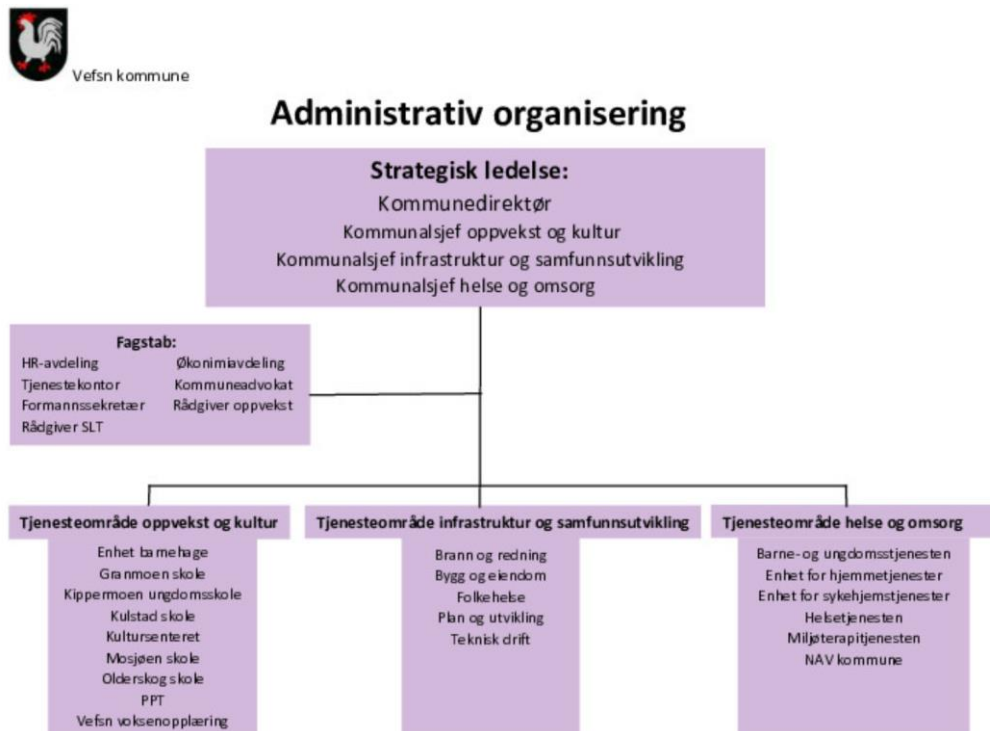
En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 30.11.23. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 14.12.23. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Kommunedirektørens tilbakemelding på rapporten har ikke medført et behov for endringer av rapportens vurderinger eller konklusjon.

1.5 Om oppvekstsektoren og skolemiljøet i Vefsn kommune

1.5.1 Organisering

Kommunedirektøren og tre kommunalsjefer utgjør strategisk ledelse, deriblant kommunalsjef oppvekst og kultur.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart for Vefsn kommune.



Kilde: Vefsn kommunes sin hjemmeside

Ifølge kommunen hjemmeside har kommunen tre barneskoler; Mosjøen, Kulstad og Olderskog (1-7. trinn), en ungdomsskole, Kippermoen (8-10. trinn), en kombinert barne- og ungdomsskole, Granmoen (1-10. trinn) og voksenopplæring.⁴

Av grunnskolens informasjonssystem (GSI) fremgår det at Vefsn kommune har 184 lærere i grunnskolen og 1417 elever.⁵

1.5.2 Skolemiljøet

Vi har nedenfor tatt ut tall for resultater fra elevundersøkelsen gjennomført på 7. og 10. trinn for hele landet og Vefsn skolene.

Tabell 1. Mobbetall fra elevundersøkelsen for Vefsn skolene.

Skoleåret 2021-2022				Skoleåret 2022-2023			
Hele landet		Vefsn		Hele landet		Vefsn	
7. trinn.	10. trinn	7. trinn.	10. trinn	7. trinn.	10. trinn	7. trinn.	10. trinn
7,9	5,7	9,4	* ⁶	9,9	7,4	7,8	5,7

Kilde: Utdanningsdirektoratet⁷

Figuren ovenfor viser en oversikt over andelen elever som svarer at de har opplevd mobbing på/i forbindelse med skolen for hele landet og skolene i Vefsn. Denne beregnes ved at antall elever som svarer at de blir mobbet (telleren), deles på det totale antallet besvarelser på elevundersøkelsen (nevneren). For skoleåret 2021-2022 ser vi at 7. trinn ved Vefsn-skolene ligger over landsgjennomsnittet, men for skoleåret 2022-2023 ligger både 7. trinn og 10. trinn ved Vefsn-skolene under landsgjennomsnittet. Da tallene er på kommunenivå, tas det ikke høyde for individuelle forskjeller mellom skolene.

Av kjente utfordringer de siste årene tilknyttet skolemiljøet i Vefsn er det i media vist til flere politianmeldelser som blant annet omfatter rasistiske uttalelser⁸, sjikane mot lærere og elever,

⁴ [Skoler i kommunen - Vefsn Kommune](#)

⁵ [Informasjon \(udir.no\)](#)

⁶ Tallverdier er skjermet på grunn av små tall i en gruppe eller klasse

⁷ [Elevundersøkelsen – mobbing 5. til 10. trinn, sortert etter spørsmål \(udir.no\)](#)

⁸ [Kippermoen, Mosjøen | Kommunen har igjen politianmeldt rasistiske uttalelser på Kippermoen: – Veldig trasig \(helg.no\)](#)

at det har blitt arrangert boksekamp i friminuttet ved Kippermoen ungdomsskole⁹ og situasjoner med hærverk¹⁰.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapporten er del opp i tre delkapittel knyttet til skolemiljøet som til sammen vil gi svar på **hovedproblemstillingen**. Disse tre deltemaene er:

1. Internkontroll og forebygging

I denne delen vil vi se på hvilken dokumentasjon som foreligger for skolens internkontroll knyttet til skolemiljøet. Systematisk forebygging er arbeidet skolene gjør for at mobbing ikke skal inntreffe. Dette arbeidet henger tett sammen med arbeidet med internkontrollen. Vi tar i dette avsnittet også for oss tema som i faglitteraturen er pekt på som sentrale element i forebyggingsarbeidet.

2. Aktivitetsplikten og barnets beste

Aktivitetsplikten omhandler skolens arbeid dersom det inntreffer mobbing. Her vil vi se på kommunens rutiner og hvordan kommunen overholder dokumentasjonsplikten. Barnets beste er et grunnleggende prinsipp i arbeidet med barn og elever, også når det kommer til aktivitetsplikten.

3. Elevmedvirkning og involvering

I det avsluttende kapitlet vil vi blant annet se på hvordan elever og representanter fra foreldrenes arbeidsutvalg involveres i skolens forbedringsarbeid med skolemiljøet, samt hvordan skolene jobber med å dele informasjon om skolemiljøet.

For hvert delkapittel er det innhentet et **informasjonsgrunnlag** som de oppstilte **revisjonskriteriene** skal **vurderes** opp mot. Til slutt i rapporten **konkluderer** revisor på hovedproblemstillingen og knytter **anbefalinger** til det videre arbeidet.

⁹ [Mosjøen, Vefsn | Arrangerte boksekamp i friminuttet på ungdomsskolen: – Det er farlig og vi vil ha en slutt på det \(helg.no\)](#)

¹⁰ [Mosjøen, Krim | Har politianmeldt hærverk på skolen og trusler mot flere barn: – Nå er det ekstremt \(helg.no\)](#)

2 INTERKONTROLL OG FOREBYGGING

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi internkontroll og forebygging i tilknytning til skolemiljøet.

2.1 Revisjonskriterier

Det er utledet revisjonskriterier som kommunens praksis måles opp mot. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal gjennom internkontrollen med skolemiljøet dokumentere:
 - Planer, rutiner og tiltak for arbeidet med skolemiljøet (herunder ordensreglementet)
 - Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
 - Ansvar- og oppgavefordeling for skolemiljøet
 - Evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet
 - At ansatte har kjennskap til planer, rutiner og tiltak
 - Rutiner for avvikshåndtering
 - At rutiner blir fulgt i praksis
 - Risikovurderinger av skolemiljøet
 - At skoleledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll
- Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med forebygging gjennom:
 - Kartlegging av sårbare elever
 - Klasseledelse
 - Tiltak på skoleveien

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2 Informasjonsgrunnlag

2.2.1 Internkontroll

Regelverket for internkontroll for skolemiljøet

Kravet til internkontroll for skolemiljøet fulgte tidligere direkte av opplæringsloven § 9-4 og tilsa at den enkelte rektor skulle sørge for oppfyllelse av reglene i opplæringsloven kap. 9A. Dette er nå endret og ansvaret er løftet til kommunedirektøren gjennom den alminnelige internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

Utdanningsdirektoratet har i sin veiledning utdypet hva som bør inngå i internkontrollen av skolemiljøet og hva som skal kunne dokumenteres. Om dokumentasjonen er det sagt at denne ikke trenger å være omfangsrik. Det avgjørende er om skolemiljøarbeidet/internkontrollen er egnet til sitt formål, som er å sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø der elevene føler seg trygge og opplever sosial tilhørighet og som fremmer helse, trivsel og læring. Det viktigste er at den viser hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres, og hva som faktisk blir gjort. Skolen må kunne legge fram skriftlig dokumentasjon for:

- hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og liknende)
- rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (evaluering av skolemiljøarbeidet)

I tillegg til det som dokumenteres skriftlig må skolen kunne dokumentere at:

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9A
- hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig, både for de ansatte og brukerorganet og skoleeier/tilsynsorganet.¹¹

Planarbeid for skolemiljøet

Kommunen har både i kommuneplanens samfunnsdel 2017-2029 og handlingsplan oppvekst 2017-2021 sagt noe om overordnede målsettinger tilknyttet psykososialt skolemiljø, herunder om mobbing. I kommuneplanens samfunnsdel under avsnittet om «målsettinger og strategier» er det i punkt 2.3 sagt at kommunen skal «... sikre nulltoleranse mot mobbing i barnehage og skole» og at «Arbeid med psykisk helse skal prioriteres». Det skal skje gjennom følgende tiltak:

- å legge til rette for miljøterapeuter og bedre tilgjengeligheten for helsesøstertjenesten ved skolene
- å sikre et tydelig og konkret arbeid med psykisk helse blant barn og unge
- å inkludere forebyggende aktiviteter i skoletiden og gjennom barnehagedagen
- å styrke samarbeidet med ungdomsrådet

I kommunens handlingsplan for oppvekst er det sagt at «Skolene skal ha handlingsplaner for håndtering og forebygging av mobbing. Fokus på nettvett og bruk av sosiale medier skal inngå i denne». Revisor har fått tilsendt planer for arbeidet med et trygt og godt skolemiljø fra samtlige skoler i kommunen. Med unntak for planene for Kulstadlia og Kippermoen skole er det variasjoner i struktur og innhold av planene. Samtlige planer omtaler forebygging og rutiner for aktivitetsplikten. For enkelte planer fremgår hovedmål og delmål for skolemiljøet, mens for andre planer fremgår mål i større grad indirekte gjennom fordelingen av oppgaver. Samtlige planer omtaler ansvarsoppgaver for skolemiljøet og skiller mellom oppgaver pålagt alle ansatte og ansvar tillagt spesifikke stillinger.

Revisor har fått tilsendt et utkast for ny plan for «Trygt og godt skolemiljø», datert 1. august 2023. Utkastet inkluderer også handlingsplan tilknyttet vold og trusler i skolen. Dokumentet sier noe om målsettingen med rutinen, delpliktene i aktivitetsplikten og plasseringen av ansvaret som følger av plan/rutinen. Kommunalsjef oppvekst viser at kommunen våren 2023 startet et arbeid med en ny felles plan for et trygt og godt skolemiljø som skal gjelde for samtlige skoler i kommunen. Kommunalsjefen uttaler at kommunen gjennomførte en fagsamling med Statsforvalteren i januar 2023 hvor man i etterkant jobbet videre med å se på behovet for endringer innen skolesektoren. Det ble ut fra dette satt i gang et arbeid med ny plan for et trygt og godt skolemiljø. Planen ble endelig slutført til skolestart for høsten og gjelder fra

¹¹ [1 Systematisk arbeid – internkontroll etter § 9a-4 \(udir.no\)](#)

inneværende skoleår. Det er videre besluttet at kommunen i tre skoleår fremover skal jobbe med læringsmiljø som hovedtema, og at plan for trygt og godt skolemiljø blir en viktig del av dette. Den nye planen for et trygt og godt skolemiljø konkretiserer ifølge kommunalsjefen hva lovverket sier at skolen er forpliktet til, og gjennom planen viderefremidler skoleeier forventninger til skolens arbeid i henhold til opplæringslovens kapittel 9A. Dette betyr at når planen skal effektueres og jobbes med videre ute i skolene blir det viktig at foreldrene blir kjent med innholdet og får delta i diskusjoner og komme med innspill til hvilke tiltak som skal ligge i skolen.

Kommunen har vedtatt en «Forskrift om ordensreglement for elever i grunnskolen i Vefsn kommune». Reglementet er vedtatt av oppvekstutvalget den 03.04.18 og ble gjeldende fra 16.04.18. Det foreligger ingen fast plan på revidering av reglementet ifølge kommunalsjefen. Hun påpeker at det kan være naturlig å gjøre en revidering om lag hvert 5.år, dersom det ikke kommer ny oppdatering på lovverk som gjør det nødvendig å revidere hyppigere.

Revisor har også fått tilsendt lokale ordensreglement fra Granmoen, Olderskog skole og Kippermoen. I kommunens overordnede ordensreglement er det i § 3 sagt at i tillegg til overordnet ordensreglement «.. kan den enkelte skole lage utfyllende regler tilpasset skolens behov. Rektor fastsetter disse etter høring i skolens ulike organer». Det betyr ifølge kommunalsjefen at det kommunale ordensreglementet gjelder for alle, men at den enkelte skole kan utforme egne ordensreglement i tillegg. Kommunalsjefen opplyser om at det er besluttet å ta en revidering av kommunens overordnede ordensreglement når nytt kommunestyre er på plass, og da legges det ikke opp til at den enkelte skole skal få ha lokale tilpasninger.

Etterlevelse av planer og rutiner for skolemiljøet

I elevundersøkelsen bes elever besvare spørsmål om læringsmiljøet og om de blir mobbet på skole. Rektorene og de lærere vi har snakket med viser til at elevundersøkelsene gjennomføres og at resultatene fra undersøkelsene gjennomgås på skolene. Enkelte av skolene nevner også andre undersøkelser som Roland-undersøkelsen. Noen skoler viser til at resultater fra undersøkelsene tas opp i lærerteam og på fellestid, mens andre skoler i tillegg nevner gjennomgang i elevrådet og foreldrenes arbeidsutvalg (FAU). Samtlige av rektorene bekrefter at elevundersøkelsen kan utløse behov for å gjennomføre tiltak knyttet til skolemiljøet.

Kommunen benytter det elektroniske verktøyet MOAVA – internkontroll for oppvekst. Verktøyet gir oversikt og hjelper kommunen med å dokumentere at kravene i opplæringslov

oppfylles¹². Ifølge kommunalsjef oppvekst i kommunen rapportere alle rektorer selv på lovkrav knyttet til skolemiljøet i systemet.

Tabell 2. Sjekkskjema i MOAWA – internkontroll oppvekst, skoleåret 2022/2023

Gjøremål	Granmoen	Kippermoen	Kulstad	Mosjøen	Olderskog
Gjennomgang/revisjon av skolens ordensregler og tiltaksplaner	✓	✓	✓	✓	✓
Samtlige ansatte kjenner til loven om elevenes skolemiljø	✓	✓	✓	✓	✓
Samtlige foreldre og elever har fått beskjed om rettighetene i § 9A	✓	✓	✓	✓	✓
Konstituering av elevråd	✓	✓	✓	✓	✓
Konstituering av Skolemiljøutvalg	✓	🟡 ¹³	✗	✓	✗
Konstituering av Samarbeidsutvalg	✓	🟡	✗	✓	✗
Mobbeundersøkelse høst	✓	✓	✓	✓	✓
Gjennomføring av elevundersøkelsen	✓	✓	✓	✓	✓

¹² [Moava - Internkontroll for oppvekst](#)

¹³ Symbolet betyr at arbeidet pågår/er igangsatt.

Mobbeundersøkelse vår	✗	✗	✓	✓	✗
--------------------------	---	---	---	---	---

Kilde: Sjekkskjema i MOAVA

Av oversikten ser vi at de aller fleste sjekkpunkter i sjekkskjemaet er oppfylt, men at enkelte punkter ikke er gjennomført eller er delvis gjennomført ved noen av skolene.

Av sjekklisten ser vi imidlertid at rektorene har bekreftet at opplæringsloven og kapittel 9A er gjort kjent for ansatte. I intervju er det pekt på at planleggingsdager på høsten benyttes til å gjennomgå planer og rutiner, samt ansvaret knyttet til aktivitetsplikten. Ansatte har også inntrykk av at deres kollegaer forholder seg til skolenes vedtatte planer og rutiner som gjelder for skolemiljøet.

Revisor tolker tilbakemeldingene fra kommunalsjefen dithen at rektorene ikke har vært deltagende i arbeidet med den nye overordnede planen for et trygt og godt skolemiljøet i Vefsn.

Ledelsens sitt forbedringsarbeid med skolemiljøet

Kommunalsjefen uttaler at hun som en del av internkontrollen gjennomfører regelmessige statusamtaler med alle rektorene, da en og en. Dette er også bekrefte i intervju revisor har hatt med rektorene. Revisor har også av kommunalsjefen fått tilsendt plan for ledermøter høsten 2023, hvor rektormøtene er satt opp. Disse møtene avholdes ut fra møteplanen minimum en gang i måneden. I disse samtaler er forhold rundt læringsmiljøet alltid et tema ifølge kommunalsjefen. Dette bekrefte også i våre samtaler med rektorene. I møtene orienteres det om fortløpende drift på flere områder, herunder saker på enkeltelevnivå, hvilke tiltak som er iverksatt, samarbeid med foreldre og andre instanser mv. Rektormøtene er også et fora hvor oppvekstsjefen kan gi veiledning. Enkelte saker er mer krevende med tanke på langvarig oppfølging. Derfor deltar kommunalsjefen direkte i møter med foreldre i de saker som hun har fått kjennskap til. Involvering av Statsforvalteren vurderes etter behov.

I intervju har revisor stilt et åpent spørsmål til rektorene om hva de forstår med, og legger i, begrepet «internkontroll» på oppvekstområdet. I intervjuene har rektorene ikke pekt på et helhetlig system for kontroll av oppvekstområdet, men pekt på enkeltelementer som at det gis informasjon om aktivitetsplikten til ansatte, at elevundersøkelsen gjennomføres og at det rapporteres i systemet MOAVA.

I ny overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø i Vefsn kommunen er det et avsnitt som omhandler skoleeiers møtevirkosomhet opp mot internkontrollen.

Tabell 3. Oversikt over prosedyre for gjennomgang av internkontrollaktiviteter i Vefsn kommune.

Oppgave/tiltak	Ansvar	Når?	Dokumentasjon
Jevnlige statusmøter mellom kommunalsjef og rektor på den enkelte skole, der blant annet skolemiljø er et tema.	Skoleeier	Jevnlig	Referater ved behov
Skoleledermøter for alle ledere og mellomledere i Vefsn-skolen Læringsmiljø er et aktuelt tema	Skoleeier	3-5 ganger/år	Møteplan
Årlig dialogmøte mellom politisk og administrativ skoleeier og rektorer. Læringsmiljø er et sentralt tema.	Skoleeier	En gang pr. år	Utvalgsreferat
Årlig gjennomgang av denne rutinen på rektormøte, med fokus på de rettslige kravene.	Skoleeier	Hver høst	
Vurdering av ekstra oppfølging av utvalgte skoler. Momenter i vurderingen er blant annet: Antall klagesaker til skoleeier og statsforvalter og innholdet i disse. Resultater fra elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen. Ny leder eller stor utskiftning i personalet	Skoleeier	Ved behov	Referat fra møtene med de aktuelle skolene.

Kilde: Ny overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø, 2023, Vefsn kommune.

Kommunene har ifølge kommunalsjefen egen systemer for rapportering av sykefravær og avvik. Dette følges opp av HR-avdelingen som skriver rapporter hver måned som alle ledere i kommunen får. Avvik og sykefravær er en del av statusamtaler som kommunalsjefen har med øvrig ledelse. Avvik er også noe det har vært særskilt fokus på det siste året, hvor HR-avdelingen har vært ute i skolene og gitt direkte opplæring på systemer. Hva som er avvik innenfor de ulike sektorene har ifølge kommunalsjefen vært tema på ledernivå. Å avgjøre hva som er et avvik kan for noen være vanskelig, men ifølge kommunalsjefen har det vært viktigst at folk melder, dette fordi kulturen for å melde avvik ikke har vært god nok innen oppvekst.

Revisor har mottatt skriftlig rutine for hvordan å melde avvik i kommunens kvalitetssystem, Compilo. Rutinen er en «steg for steg-rutine». Dokumentet gir ikke en nærmere beskrivelse av begrepet avvik eller hva avvik er. Revisor har også fått tilsendt en avviksrapport for oppvekstområdet som gjelder for perioden 1. mars til 31. mai 2023. Her fremgår det at ca. 82 prosent av avvikene har lav alvorlighetsgrad, ca. 10 prosent har middels alvorlighetsgrad og ca. 9 prosent har høy alvorlighetsgrad. 20 prosent av avvikene omhandler HMS. 94 prosent

av avvikene ble lukket i perioden. Ut fra statistikken er det store variasjoner mellom hvor mange avvik som skolene melder.

Revisor har også stilt spørsmål om kommunen benytter risiko- og sårbarhetsanalyser innen oppvekstområdet. Ifølge kommunalsjefen har alle ledere fått opplæring i slike analyser, men kommunalsjefen har ikke stilt krav om at disse analysene skal sendes inn til henne. Det er ifølge kommunalsjefen lagt skjema for risiko og sårbarhetsanalyser i samme system som det føres avvik. I intervju er det ingen av rektorene som eksplisitt bekrefter at de har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til skolemiljøet ved deres skole.

2.2.2 Forebygging

Regelverket knyttet til forebygging av krenkelser

I forarbeidene til kommuneloven er det i omtalen av endringer i internkontrollbestemmelsene for sektorlovgivningen vist til at det er særlig viktig å kartlegge hvilke elever som kan anses sårbare og sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår.¹⁴ Denne uttalelsen kan ses i sammenheng en høyesterettsavgjørelse fra 2012 hvor Høyesterett oppstiller et skjerpet ansvar for skolene når det gjelder å ivareta sårbare elever.¹⁵

Utdanningsdirektoratet fremhever i sin veiledning om forebygging av mobbing at en god skolekultur og tydelige og omsorgsfulle voksne er viktige faktorer. Dette er også faktorer som hører inn under god klasseledelse¹⁶. Det er i stortingsmeldingen «*Motivasjon - Mestring - Muligheter - Ungdomstrinnet*» pekt på at god klasseledelse forebygger mobbing. Dette gjennom at lærere som både møter elever med faglige krav og omsorg og som er tydelige på sitt ansvar som voksne, bidrar til en skolekultur med lite mobbing¹⁷. Elever som har en god relasjon til de voksne, har mindre risiko for å bli utsatt for mobbing og andre krenkelser. Motsatt vil elever som har en svak eller utfordrende relasjon til de voksne i skolen ofte være i en sårbar situasjon¹⁸. Der tilliten til elever eller voksne i skolen er brutt eller sterkt redusert må det brukes tid og krefter på å trygge eleven og reetablere tilliten. I slike situasjoner kan det være hensiktsmessig at en voksen som har en god relasjon til eleven får i ansvar å følge ham eller henne tett over tid¹⁹. Et trygt og godt læringsmiljø bærer forøvrig preg av etablerte rutiner og

¹⁴ [Prop. 81 L \(2019–2020\), Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen \(tilpasning til ny kommunelov\)](#)

¹⁵ Rt. 2012 s. 146

¹⁶ [Forebyggende tiltak og leders ansvar \(udir.no\)](#)

¹⁷ [Meld. St. 22 \(2010 – 2011\) - regjeringen.no](#)

¹⁸ [Tiltak for å bedre relasjoner \(udir.no\)](#)

¹⁹ [Tiltak for å bedre relasjoner \(udir.no\)](#)

gode verdier²⁰. I hovedrapporten fra en landsomfattende gjennomgang av elevundersøkelsen for 2021 ble det påpekt at «på de skolene hvor elevene opplever at de har klare retningslinjer for hvordan en skal ha det sammen, opplever de også at skolen tar tak i mobbing og prøver å gjøre noe med det. God voksentetthet vil også være avgjørende for å oppdage mobbing og sette i verk tiltak».

Ut fra utdanningsdirektoratet sin veiledning pekes det videre på at forhold på skoleveien kan gjøre at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har her et ansvar for å undersøke saker og sette inn tiltak. Slike undersøkelser kan innebære å hente inn informasjon fra for eksempel buss- eller drosjesjåføren. Tiltak i 9A-saker kan også gjelde skoleveien, som for eksempel følgegrupper, trafikkvakter eller tilsyn.²¹

forutsigbarhet,

Kartlegging av sårbare elever

Kommunalsjef oppvekst og kultur uttaler i oppstartsmøte at skolene også benytter ulike verktøy som sosiogram for å kartlegge sosiale relasjoner i elevgruppa og «innblikk» som er et verktøy for å forebygge og avdekke skjult mobbing. I revisors gjennomgang av skolenes planer for et trygt og godt skolemiljø nevner så godt som alle planer elevundersøkelsen. Av andre kartlegginger som nevnes ved skolene er rutinemessige sosiometriske undersøkelser, ikke-anonyme trivselsundersøkelser, trivselssamtaler og ungdomsundersøkelsen. Det er ulikt fra skole til skole hvilke verktøy som fremgår av planene.

I intervju med lærere og rektorer beskrives også en ulik praksis knyttet til det å kartlegge hvem som er de sårbare barna ved skolene. Enkelte ansatte påpeker at hvem som er de sårbare elevene på skolen drøftes på trinn og team, men også i fagteam og med ledelsen. Det pekes også på at klasselistene gjennomgås på høsten hvor blant annet barn med særskilte behov fremgår. Andre ansatte uttaler at det ikke har vært slike drøftinger på skolen, men at dette allikevel er enkelt å få et overblikk over.

Både rektorer og lærere som vi har snakket med peker på at elevundersøkelsen gjennomføres, og for enkelte skoler gjennomføres også supplerende trivselsundersøkelser. Det gis uttrykk for at resultatene på undersøkelsen går igjennom med andre ansatte på skolene, og at dette kan resultere i å sette inn tiltak ovenfor elever eller klasser.

²⁰ [Klasseledelse \(udir.no\)](https://www.udir.no/temaer/klasseledelse)

²¹ [Forebyggende tiltak og leders ansvar \(udir.no\)](https://www.udir.no/temaer/forebyggende-tiltak-og-leders-ansvar)

Klasseledelse

Revisor registrere i sin gjennomgang av de enkelte skoler sine planer for et trygt og godt skolemiljø at temaer som klasseledelse, relasjonsarbeid og sosial tilhørighet er målsettinger for arbeidet i skolene. Videre ser vi at skolene har forsøkt å klarlegge grensesettingen, blant annet gjennom vedtagelsen av lokale ordensreglementer.

Enkelte av rektorene og ansatte ved skolene forteller om at det er gjort tiltak for å heve kompetansen til ansatte når det kommer til klasseledelse. Eksempler på tiltak som trekkes frem er samarbeid om problemløsning, kurs i «dialog med barn i konflikt», bruk av chatteroboten «snakke med barn», at læringsmål skrives opp på tavle og bistand fra PPT med tanke på veiledning og observasjon av lærere som underviser. Andre ansatte vi har snakket med er ikke kjent med at det er gjennomført kursing eller kompetanseheving innen klasseledelse, og at det fremheves at det er noe å gå på når det kommer til å oppstille tydelige nok føringer for klasseledelsen. Det trekkes også frem av enkelte ansatte i skolen at det er inntrykk av manglende grensesetting i hjemmet, og at dette blir en oppgave som isteden blir lagt på skolen.

I revisors oppstartmøte med kommunalsjef oppvekst og kultur og kommunedirektøren ble det uttalt at det i de neste to skoleårene skal jobbes med to kompetansepakker, *Trygt og godt skolemiljø* og *Inkluderende praksis* i skolene i kommunen. I dette arbeidet skal også Regionalt kompetansekantor (RKK) og psykologisk pedagogisk tjeneste (PPT) delta. PPT er også knyttet opp mot oppvekstsektoren gjennom fokuset «*Tett på*». Kommunalsjefen viser også til at det i den 18. januar 2023 ble arrangert en temadag med involvering fra Statsforvalteren som tok utgangspunkt i opplæringslovens kapittel 9A.

I vår samtale med elevrådsrepresentantene gis det tilbakemelding fra alle representantene om at de selv opplever at lærerne bryr seg om dem. Samtlige av representanten vi har snakket med har imidlertid en oppfatning av at mange elever ikke har respekt for lærerne lengre. En representant uttaler blant annet at «*lærere blir sett på som fiender, og ikke en autoritet*». Det trekkes også frem manglende tillit til lærerne, dette eksempelvis knyttet til hva som skjer dersom elever rapporterer om at andre elever mobber. Elever kan her være usikre på hvordan skolen benytter informasjonen de får fra elever, og om dette vil ha konsekvenser for dem selv, eksempelvis ved at de blir stemplet som «*tyster²²*». Det er ut fra tilbakemeldingene ulikt hvor

²² Elevrådsrepresentantene benyttet i samtalen med oss begrepet «Snitch», som ofte er forbundet med å fortelle noen med autoritet om at noen andre har gjort noe som ikke er tillatt, ofte med den hensikt å skape problemer. [SNITCH | English meaning - Cambridge Dictionary](#)

godt elevene kjenner til ordensreglement og hvor mye tid som er brukt av skolene til å formidle dette innholdet. Det oppleves også at det for elevene kan være vanskelig å få tilgang til ordensreglementene på egen hånd. Tilbakemeldingene fra representantene viser også til at lærere oppfattes å komme med tomhendte trusler, og at elever ikke oppfatter at det er likebehandling i måten lærere reagerer på. Eksempelvis vil jenter ha en oppfatning av at det skal mindre til før man reagerer ovenfor jenter, enn ovenfor gutter, at noen lærere tolker ting som «flørting» når eleven opplever det som ubehagelige eller negativt. Det oppleves også at det er forskjeller på hva det reageres på når det kommer inn vikarer.

Revisor har også gått inn i statistikk for skolene i Vefsn knyttet til tall for lærertetthet for skoleåret 2022-2023. Ifølge statistikken er det kun Kippermoen ungdomsskole som ikke oppfyller lærernormen, og kravet til lærertetthet dette skoleåret²³.

De fleste av representantene i FAU vi har snakket med gav i møte med oss uttrykk for bekymring knyttet til stabiliteten i bemanningen på skolene. Det pekes blant annet på hyppige lærerbytter. Inntrykket er at det kan være utfordrende for elever å danne gode relasjoner i en klasse med mange utskiftninger. I vår samtale med FAU-representantene gis det uttrykk for at det vil være viktig for kommunen å fokusere på rekruttering og det å beholde lærere. Også flere av elevrådsrepresentantene vi har snakket med forteller om høy vikarbruk og at lærere flyttes til andre skoler. Kommunalsjef oppvekst fremstår å være enig i dette gjennom å uttale at sykefraværet hos lærerne kan påvirke skolemiljøet. Et stort eller langvarig fravær hos de som kjenner elevene best kan ifølge henne være en risiko for at det oppstår uheldige situasjoner eller det oppstår en negativ utvikling i læringsmiljøet. I våre intervjuer med rektorer og lærere trekkes også viktigheten av stabiliteten og kontinuitet i bemanningen frem som en viktig faktor i relasjonsbyggingen. Det gis eksempler på at det å forholde seg til kjente voksne over tid oppleves som trygt og godt for elevene, samtidig som tillitsforhold etableres. Dette står i motsetning til at hyppige utskiftninger av voksne kan skape grobunn for usikkerhet. Det gis også eksempel på at skoler forsøker å sette inn to kontaktlærere så snart elevtallet gir mulighet til det, og at man ellers forsøker å være bevisste på å sette inn faglærere som har elevene i flere fag, slik at denne oppfattes som en kontaktlærere nummer to.

Tiltak på skoleveien

På spørsmål til ledere av FAU om de har kjennskap til at det foregår mobbing på skoleveien er det ingen av representanten som gir uttrykk for at dette er et utbredt problem.

²³ [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](https://www.udir.no/kalkulator-for-larernorm-2019-20-og-utover)

I møte med elevrådsrepresentanten er det enkelte elever som trekker frem mobbing på bussene, dette ved utsagn som at «det er ganske mye mobbing på bussen», og at det er «mye stygg adferd» på bussen. Det nevnes her også eksempler på at bussjåfører reagerer ovenfor mobbing og at skoler har vært opptatt av trivsel på bussene.

Noen av rektorene vi snakker med uttaler at de har dialog med busselskapet og bussjåførene om mobbing, mens andre rektorer uttaler at de ikke har fått til et slikt samarbeid med busselskapet. En av rektorene uttaler at skolen er kjent med at det forekommer uønsket hendelser på bussen, men at busselskapet ikke opplever det samme. Dette har gjort samarbeidet knyttet til skolemiljøet vanskelig.

Revisor har stilt spørsmål til driftsleder ved bussekselskapet Boreal, som står for skoleskyss i kommunen. På spørsmål til busselskapet om mobbing er en utfordring på skoleveien uttales det at enkelte ruter har mer mobbing enn andre ruter, noe som har vært tilfelle over år. Driftsleder sitt inntrykk er at rektorer og skoleledere er kjent med dette, blant annet ut fra dialogen med busselskapet. Driftsleder uttaler at busselskapet har hatt tett dialog med skolene og kommune helt siden anbudet startet i 2017. Dialogen omfatter kontakt med ulike rektorer og skoleledere, og i enkelte tilfeller med foreldretvalg og foreldremøter. Etter avtale kan dialogen resultere i spesielle tilpasninger om bord i bussene. Det er ikke satt opp faste samarbeidsmøter med skolene eller kommunen, men utføres etter behov. På revisors spørsmål om kommunen og skolene har uttalt seg noe om hvordan de ønsker at busselskapet skal forholde seg til mobbing, viser driftsleder til det alminnelige ansvaret under skoletransport. Driftsleder uttaler videre at mobbing er noe som tas opp på sjåførmøter og i forbindelse med opplæring av sjåfører, i tillegg til at dette drøftes med den enkelte sjåfør når situasjoner oppstår. Det uttales at bussjåførene griper inn dersom mobbing eskalerer der og da. Bussjåførene rapporterer også jevnlig til nærmeste leder, som igjen kontakter rektor på gjeldene skole og oppretter dialog dersom situasjoner oppstår. Driftsleder uttaler at samarbeidet med skolen oppleves som godt, men at kommunen i enkelttilfeller har vist manglende forståelse for bussjåførens oppgaver og rolle. På spørsmål til driftsleder om skolene stiller med bussvakter gis det noe tvetydige tilbakemeldinger på dette. For å klargjøre dette har kommunalsjefen sendt forespørsel til rektorene om de kan utdype sin egen praksis på området. For samtlige skoler er det gitt tilbakemelding om at hovedregelen er at det skal være bussvakter på alle skoler hver dag, som tar imot og følger elevene til bussen.

Øvrige tiltak

I vårt oppstartsmøte med kommunen trekker også kommunalsjef oppvekst og kultur frem at skolen har «trivselsledere» i alle barneskoler i kommunen. Trivselslederne er elever som har ansvar for å sette i gang og lede aktiviteter i friminuttene. Kommunalsjefen opplever også at

skolen har gode tilsynsrutiner i skolen, samt gode overgangsrutiner mellom barnehage og skole, noe som ifølge henne også må ses i sammenheng med forebygging. Også elevrådsrepresentantene vi har snakket med fremhever trivselsledere, og har et godt inntrykk av dette tiltaket. Det oppleves som synd at tiltaket ikke er videreført inn i ungdomsskolen.

Kippermoen ungdomsskole er en av skolene som har opplevde hærverk. Rektor ved skolen setter hærverk i sammenheng med det å ikke ha meningsfulle ting å ta seg til i friminuttene. Derfor er det kjøpt inn ulike typer spill, tennisbord, fotballspill ol. Det er også midlertidig startet med servering av frokost noen dager og lunsj som skolen håper har innvirkning på relasjoner mellom voksne og elever og elever-elever, og vil føre til mindre hærverk

Elevundersøkelsen gjennomføres ifølge kommunalsjefen hvert år på alle trinn hvor dette er mulig. Skolene benytter også læringsmiljøsenderet sin mobbeundersøkelse, som i motsetning til elevundersøkelsen ikke er en anonym undersøkelse. Ungdataundersøkelsen er en tredje undersøkelse som kommunen deltar i.

Kommunalsjefen viser også til at kommunen har samarbeid som er relatert til skolemiljøet gjennom PPT, politi og barne- og ungdomstjenesten i kommunen.

2.3 Vurdering

I dette kapittelet vil fakta fra avsnitt 2.2 bli vurdert opp mot revisjonskriteriene i avsnitt 2.1.

2.3.1 Internkontroll

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal gjennom internkontrollen med skolemiljøet dokumentere:
 - Planer, rutiner og tiltak for arbeidet med skolemiljøet (herunder ordensreglementet)
 - Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
 - Ansvar- og oppgavefordeling for skolemiljøet
 - Evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet
 - At ansatte har kjennskap til planer, rutiner og tiltak
 - Rutiner for avvikshåndtering
 - At rutiner blir fulgt i praksis
 - Risikovurderinger av skolemiljøet
 - At skoleledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll

Planer, rutiner og tiltak

Revisor finner at kommunen har både planer på overordnet nivå (kommuneplanens samfunnsdel og handlingsplan oppvekst) og på skolenivå (planer for trygt og godt skolemiljø). Samtlige planer sier både noe om hvordan det skal jobbes forebyggende, men også når mobbing har inntruffet. Det er også under revisjonsperioden utarbeidet en ny overordnet plan for trygt og godt skolemiljø, som også omhandler vold og trusler. Kommunen har vedtatt et overordnet ordensreglement, i tillegg til at skolene har ordensreglement med lokale tilpasninger. Kommunalsjefen har signalisert at det er en målsetting å gå bort fra lokale ordensreglement ved skolene. Dette vil innskrenke den enkelte skole sitt lokale skjønn, men vil i motsatt retning kunne føre til en mer enhetlig praksis knyttet til orden og adferd.

Mål for skolemiljøet

Samtlige lokale planer for et trygt og godt skolemiljø som revisor har mottatt omtaler mål for skolemiljøet. Det er individuelle forskjeller mellom hvor mye skolene har jobbet med å bearbeide egne konkrete mål for skolemiljøet.

Ansvar- og oppgavefordeling

Revisor finner at samtlige lokale planer for et trygt og godt skolemiljø tar for seg fordelingen av ansvar knyttet til skolemiljøet, dette blant annet opp mot delpliktene i aktivitetsplikten. Kommunen har ved innføringen av en felles plan for trygt og godt skolemiljø i Vefsn-skolene sett et behov for at de lovpålagte pliktene ut fra opplæringsloven skal løftes på overordnet nivå, og ikke at hver skole skal ha hver sin rutine for dette. Dersom de lokale handlingsplanene for et trygt og godt skolemiljø fortsatt skal bestå vil dette kunne være et verktøy for å si noe mer om de lokale målsettingene, og videre om forebyggende aktiviteter og oppfølgingen av disse.

Evalueringen av planer, rutiner og tiltak

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som konkret gjelder evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet, utover årsrapportene for skole fra 2018, 2019 og 2022. Revisor har imidlertid fått beskrevet kommunen praksis for arbeidet med blant annet ny overordnet plan for trygt og godt skolemiljø i kommunen og evalueringer av elev- og trivselsundersøkelser. Vi registrere at de lokale planene for et trygt og godt skolemiljø ikke er evaluert før arbeidet med ny overordnet plan for et trygt og godt skolemiljø.

At ansatte kjenner planer, rutiner og tiltak

Revisor har mottatt sjekklister fra MOAVA som viser at skolene har gitt informasjon til ansatte om opplæringsloven kapittel 9A. For skoleåret 2022/2023 har samtlige skoler gitt slik

informasjon til ansatte. At slik informasjon er gitt, samt at ansatte har kjennskap til planverket for egen skole har også blitt bekreftet i intervju med ansatte ved skolene.

Rutiner for avvikshåndtering

Revisor er tilsendt kommunens skriftlige rutine for avviksrapportering i Compilo. Rutinen er en «steg for steg rutine» for hvordan avvik kan registreres i datasystemet. Rutinen gir ikke en definisjon av avvik eller en nærmere beskrivelse av hva som, kvalifiserer for å være et avvik. Oppfatningen er at kommunen har hatt ønske om å bedre kulturen for å melde avvik innen skolesektoren, og det er derfor i senere tid også gitt opplæring i avviksrapportering for ansatte på skolene. At HR-avdelingen skriver rapporter på avvik som meddeles lederne vil kunne være et verktøy for ledelsen til å følge med på trender og behovet for å sette inn større tiltak. Det er i samtale med de ansatte i skolene opplyst om at avdekket mobbing ikke meldes inn i Compilo som et avvik. Revisor har vært i kontakt med Statsforvalteren i Trøndelag for å avklare om avdekte tilfeller av mobbing bør rapporteres som avvik i kommunens avvikssystem. Ut fra samtalen er oppfatning er at det ikke foreligger en generell plikt for ansatte til å melde tilfeller av elevmobbing i avvikssystemet, men at avvik skal meldes dersom det foreligger manglende oppfølging av interne rutiner, prosedyrer eller regelverket tilknyttet skolemiljøet.

At rutiner følges i praksis

Som dokumentasjon på at rutiner følges i kommunen finner vi blant annet sjekkskjema i MOAVA, rapporter på avvik og avvikshåndtering, samt møteplan for rektormøter høst 2023. Revisor har også mottatt eksempler på aktivitetsplaner som er utarbeidet, noe vi omtaler nærmere i del 3 av rapporten. Kommunens sjekkskjema i MOAVA gir et øyeblikksbilde av etterlevelse av interne rutiner og regelverket tilknyttet skolemiljøet i kommunen. Sjekkskjemaet tar opp vesentlige forhold ved kommunens etterlevelse, men gir ikke en uttømmende sjekklister som sørger for etterlevelse av samtlige rutiner og regler tilknyttet skolemiljøet. Revisor registrerer imidlertid at rektormøtene er et fora hvor rektorene kan gi orienteringer til kommunalsjefen om den løpende etterlevelsen.

Risikovurderinger av skolemiljøet

Når det gjelder risiko og sårbarhetsanalyser for skolemiljøet har revisor ikke fått dokumentasjon på at dette er gjennomført for skolene. Kommunalsjefen uttaler at verktøyene for å foreta slike analyser foreligger i kommunen, men at hun ikke har stilt krav om at disse skal dokumenteres av rektorene ovenfor henne. Hensikten med slike analyser vil være å finne frem til svakheter i skolenes praksis og å sette inn tiltak ovenfor disse.

Skoleledelsens involvering i internkontrollen

Revisor har gjennom tilsendt plan for ledermøter høsten 2023 fått dokumentasjon på at ledelsen, herunder rektorene, er involvert i arbeidet med skolemiljøet. Skolemiljøet er opplyst å være fast tema på møtene. På bakgrunn av de gjennomførte intervjuer fremstår imidlertid ikke rektorene å ha et forhold til «internkontroll-begrepet» og det gis heller ikke uttrykk for en felles oppfatning av hvilke kontrollrutiner kommunen har for skolemiljøet. Vi ser at ny overordnet plan for trygt og godt skolemiljø legger opp til en mer omfattende møtepraksis og oppfølging av skolemiljøet. Revisor vurderer at det ville vært en fordel om ledelsen hadde hatt en felles oppfatning av internkontrollen og hvilke krav som ligger i denne. Som ledd i dette vil det være viktig at kommunalsjefen gir tydelige signaler om hva rektorene skal rapportere tilbake på, og at den samlede informasjonen fra internkontrollen til slutt også kommer kommunedirektøren til kunnskap.

Revisor vurderer revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

2.3.2 Forebygging

Vurderingen av kommunens forebyggende arbeid må ses i sammenheng med det som allerede er sagt og vurdert i tilknytning til internkontrollen for skolemiljøet. Både planverket, opplæring av ansatte, rutine- og evalueringspraksis har alle innvirkning på kommunens forebyggende arbeid. Av øvrige elementer i det systematiske arbeidet har vi trukket frem tre temaer vi mener er sentrale i forbindelse med systematisk forebygging; kartlegging av hvem som er de sårbare barna, klasseledelse og tiltak på skoleveien.

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med forebygging gjennom:
 - Kartlegging av sårbare elever
 - Klasseledelse
 - Tiltak på skoleveien

Kartlegging av sårbare elever

Når det gjelder kartleggingen av sårbare *barn* er revisors oppfatning at kommunen utover elevundersøkelsene ikke har en felles fremgangsmåte for dette. I intervju har vi fått opplyst at skolene benytter seg av ulike tilnærminger som ikke-anonyme trivselsundersøkelser, sosiogram og trivselssamtaler mv. Ut fra tilbakemeldingene fra læreren kan det også fremstå som at det å avgjøre hvem som er sårbare barn blir opp til lærerne selv ut fra en subjektiv

oppfatning. Ulike fremgangsmåter og oppfatninger av hvem som er sårbare barn kan medføre at barn som burde ha fått et ekstra vern, ikke får det.

Klasseledelse

Revisor opplever at kommunen har fokus på *klasseledelse* gjennom blant annet kursing og ulike tiltak for å heve kompetansen til ansatte på temaet. Kommunen fremstår imidlertid å ha en utfordring med at læreren får en autoritativ rolle i klasserommet. Rollen innebærer vektleggingen av positiv relasjonsbygging, men samtidig klar og tydelig grensesetting. Revisors erfaring fra prosjekter om psykososialt skolemiljø i andre kommuner er at elevene selv uttrykker et ønske om en tydelig lederskikkelse i klasserommet, som setter grenser. Skolene må derfor kommunisere klart ovenfor elevene (gjærne også ovenfor foresatte) hvilken adferd som ikke er tillatt på skolen og hvilke konsekvenser det vil få dersom regler brytes. Videre vil det være viktig at personalet er samkjørte i omfatningen hva det skal reageres på, og at det reageres likt ovenfor like tilfeller. Det kan være hensiktsmessig at personalet drøfter hva som i fellesskap anses som «krenkende adferd» og hvordan det skal gripe inn ovenfor krenkende adferd. Dette vil kunne bidra til nødvendig forutsigbarhet for elevene. Til sist vil det være viktig å følge opp uønsket adferd og mobbetilfeller i tråd med det som er vedtatt skal gjelde på skolen.

Enkelte av skolene har utfordringer med hyppige utskiftninger av ansatte som elever skal forholde seg til. Stabiliteten i personalet vil ha betydning for muligheten til å etablere kontinuitet i relasjonsbyggingen blant annet mellom lærere og elever. Det vil ta noe tid for lærere og elever å lære seg hverandre å kjenne, men samtidig å opparbeide tilstrekkelig tillit og gjensidig respekt for hverandre. Derfor vil det være viktig at kommunen og skolene først og fremst har som mål å opprettholde nødvendig stabilitet, men samtidig har klare retningslinjer for hvordan dette løses ved fravær eller dersom ansatte slutter.

Tiltak på skoleveien

Revisor ser at det er etablert tiltak for å forebygge mobbing på skoleveien. Både elever og driftsleder i busselskapet bekrefter at det er tilfeller av mobbing på bussen. Ut fra informasjonene vi har fått legges det til grunn at skolene har en rutine med bussvakter, hvor ansatte ved skolene møter og følger elever til bussen. Driftsleder i busselskapet opplyser at bussjåfører skal reagere dersom mobbing eskalerer. En av elevrådsrepresentantene vi har snakket bekrefter også at bussjåfører har grepet inn ovenfor mobbing. Vi registrere at det er etablert en dialog mellom busselskapet og kommunen både knyttet til generelt samarbeid om mobbing på skoleveien, men også opp mot enkelthendelser. Revisor stiller spørsmålsteget ved om dialogen har vært produktiv nok til å få bukt med mobbingen som skjer på skoleveien.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet i noen grad er oppfylt

3 AKTIVITETSPLIKTEN OG VURDERINGEN AV BARNETS BESTE

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi kommunens og skolenes håndtering av aktivitetsplikten og barnets beste vurderinger.

3.1 Revisjonskriterier

Det er utledet revisjonskriterier som kommunens praksis måles opp mot. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir aktivitetsplikten etter § 9 A-4.
- Kommunen skal sikrer at barnets beste er en grunnleggende føring for skolens arbeid med skolemiljøet.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.2 Informasjonsgrunnlag

3.2.1 Aktivitetsplikten

Regelverk knyttet til aktivitetsplikten

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse og læring. Skolen har en aktivitetsplikt etter opplæringslovens § 9A-4 for å sikre dette. Aktivitetsplikten innebærer at ansatte skal følge med, gripe inn ved krenkelses og varsle om problemer. Skolen skal også undersøke saker og iverksette tiltak. Elevens stemme og beste interesse skal prioriteres i alle saker som påvirker eller omhandler dem. Ved krenkelses fra ansatte, er det skjerpede regler for varsling, spesifisert i opplæringsloven § 9A-5.

Skolens aktivitetsplikt er primært basert på hvordan eleven faktisk opplever skolemiljøet, når de er på skolen, på SFO eller leksehjelp. Dette innebærer at også hendelser utenfor skoletid som har en virkning på elevens opplevelse av skolemiljøet utløser skolens aktivitetsplikt. Dette prinsippet er etablert i forarbeider til opplæringsloven (NOU 2015:2.).

Opplæringsloven § 9A-4 syvende ledd fastsetter at skolen har en plikt til å dokumentere arbeidet de gjør for å oppfylle delpliktene. Kravet til dokumentasjon gjelder alle delene av aktivitetsplikten, skolen skal derfor 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
- De setter inn egnede tiltak
- De hører involverte elever
- De tar hensyn til barnets beste

Når skolen iverksetter tiltak for en elev, skal det utarbeides en aktivitetsplan. Kravet til innholdet i aktivitetsplanen går frem av opplæringsloven § 9A-4 sjette ledd bokstav a) til e). Planen skal minimum inneholde:

- Hvilket problem tiltaket skal løse
- Hvilke tiltak skolen har planlagt
- Når tiltakene skal gjennomføres
- Hvem som er ansvarlige for gjennomføringen av tiltakene
- Når tiltakene skal evalueres

Praksis i kommunen

Lærere og rektorer i Vefsn kommune informerer om at de er kjent med plikten til å følge med, og at elevene også medvirker til hvilke områder på skolen eller tidspunkter det er viktig for voksne å være til stede. De forteller videre at de etterstreber å ha nok voksne ute på tilsyn i friminuttene og å være til stede i andre overgangssituasjoner, som eksempelvis på morgenen og når skolen er ferdig for dagen. Skolene opplyser også om at de har tilsynsvakter på morgenen som tar imot elevene og sender elevene hjem ved endt skoledag.

Ansatte i skolen som vi har snakket med svarer at det varierer hvilken praksis skolene har når det kommer til varsling. Flere av informantene forteller at de varsler til kontaktlærer for den relevante klassen om de har observert hendelser mellom elever, og at det er opp til kontaktlærer å vurdere om hendelsen skal varsles videre til rektor. Andre forteller at alle hendelser varsles både til kontaktlærer og rektor.

Blant elevrådsrepresentantene kommer det frem at de fleste opplever at de har et godt skolemiljø, men at det foregår mobbing som lærere ikke får med seg. Elevene selv ønsker ikke å varsle om dette, da de er redde for å bli stemplet som «tyster» av andre elever. De forteller videre at de ikke får informasjon om aktivitetsplikten og hvilke rettigheter de har om de opplever

mobbing/krenkelser. De er heller ikke kjent med hva lærere/rektor gjør dersom de får en varslings om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Både rektorer og lærere forteller at skolene i Vefsn kommune har fått veiledning av statsforvalteren når det kommer til å «gripe inn» i situasjoner mellom elever. Etter denne veiledningen fikk ansatte beskjed om at det ikke var lov å ta fysisk i elever, og dette skapte en usikkerhet hos flere lærere ved ulike skoler. Noen lærere forteller at det er varierende hvem som er komfortabel med å håndtere situasjoner hvor det kan være nødvending å gripe inn. Samtidig er de kjent med at de kan gripe inn dersom en elev er til fare for seg selv eller andre, men her er det også noen lærere/ansatte i skolen som synes det er vanskelig.

Informantene opplyser videre om at skolene ikke helt spesifikt har drøftet hva som er mobbing og krenkende atferd, men at de er beviste på at det er elevens subjektive opplevelse som skal vektlegges.

Alle skolene informerer om at de går gjennom aktivitetsplikten ved oppstart av hvert skoleår. Videre opplyser informantene om en varierende praksis ved de ulike skolene, når det kommer til hvor ofte aktivitetsplikten er et tema på fagmøter og andre felles møter.

Alle informantene svarer at de varsler rektor i alvorlige tilfeller eller når en voksen krenker en elev. Gjennom trivselsundersøkelser blir det stilt spørsmål om noen har opplevd å bli mobbet/krenket av lærere eller andre ansatte ved skolen.

Det kommer også frem at kommunen har noe ulik praksis knyttet til hvem som utarbeider aktivitetsplanene, ved noen skoler er det rektor som er ansvarlig for å utarbeide planene, men ved andre skoler utarbeides dette av kontaktlærer.

Revisor har gjennomgått 14 av 28 aktivitetsplaner fra perioden 2020 - 2023. Det er benyttet tre ulike maler for utarbeidelse av aktivitetsplan. Alle malene innfrir minimumskravene til innhold. Når det kommer til varslingsdato, kommer ikke dette frem i alle planene, av de planene hvor dette kommer frem varierer det fra en dag til to måneder mellom tidspunkt for varslings og utarbeidelse av planen. Det kommer også frem av planene at det er gjennomført møter mellom skolene, foreldre og elev. Videre viser flere planer at det gjennomføres observasjon og kartlegging av saken.

3.2.2 Barnets beste-vurdering

Regelverket knyttet til vurderingen av barnets beste

Ifølge FNs barnekonvensjon²⁴, spesifikt artikkel 3, er prinsipper om barnets beste avgjørende i alle beslutninger og tiltak som påvirker barn. Prinsippet legger vekt på at barnets beste må være av grunnleggende hensyn. Barnets beste er imidlertid en dynamisk og kontekstuell vurdering som tar hensyn til barnets alder, modenhet, behov og individuelle omstendigheter. Dette innebærer også hensyn til barnets fysiske og mentale helse, kulturell bakgrunn, ønsker og meninger. Det er derfor viktig at beslutningstaker, enten de er offentlige myndigheter, domstoler eller andre prioriterer å sikre barnets trivsel og utvikling. Barnekonvensjonen krever videre at saksbehandlingen skal være effektiv, barnevennlig og lett tilgjengelig.

Barn har rett til å uttrykke sine meninger om alle forhold som angår dem, fastsatt i artikkel 12 i barnekonvensjonen. Det er imidlertid viktig å understreke at barn ikke er pålagt en plikt til å gi uttrykk for sine meninger. I saksbehandlingen skal det gjennomføres en undersøkelse av hva barnet mener, og vurderingen av disse meningene skal ta hensyn til barnets alder og modenhet. Det er ikke nødvendig for barnet å ha meninger om hvordan en spesifikk sak skal løses for å ha rett til å uttale seg. Det er tilstrekkelig at barnet har meninger om enkelte deler av saken.

For å kunne vurdere hva som er i barnets beste interesse, er det avgjørende å grundig utforske og ta hensyn til barnets egne perspektiver og synspunkter. Når kommunen har identifisert hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig for eleven, må kommunen nøye vurdere disse tiltakene i forhold til eventuelle andre hensyn i saken. Vurderingen av hva som er til det beste for eleven er av sentral betydning, men det må også tas hensyn til andre relevante faktorer i beslutningsprosessen.

Praksis i kommunen

Gjennom intervju med lærere og rektorer har det blitt bemerket at det kan være betydelig avvik mellom elevens/foresattes opplevelse og skolens observasjoner. Det har vært tilfeller hvor «barnets beste» har blitt tolket som om barnet bestemmer, selv om det ikke alltid nødvendigvis er til det beste for barnet. Det har også vært en utfordring at tiltakene ikke alltid har vært vurdert som tilstrekkelige av foresatte.

Informantene påpeker at de har barnets beste som en sentral prioritering, selv om dette kanskje ikke alltid er tydelig reflektert i arbeidet, med mindre skolen har iverksatt tiltak som har

²⁴ [Barnekonvensjonen \(fn.no\)](#)

gått imot elevens egne ønsker. Skolene uttrykker at de legger stor vekt på å opprettholde en god dialog med elevene og legger til rette for at de skal få uttale seg om saker som omhandler dem.

Det blir også poengtert at vurderingene av barnets beste skal evalueres og dokumenteres i aktivitetsplanen. Selv om skolene fokuserer på å inkludere betraktninger rundt barnets beste i møtene, kan det likevel oppstå uenigheter mellom skolene og foresatte angående tiltak. Videre blir det informert om at barnets beste vurdering fremgår direkte i aktivitetsplanene og at dette er implementert i de nye malene for aktivitetsplan.

Tre av de 14 aktivitetsplanene revisor har gått gjennom hadde et eget felt hvor skolen kunne dokumentere barnets beste vurdering, men bare to av planene hadde dokumentert dette. Den ene planen inneholdte mer en beskrivelse av hva skolen håpet skulle være resultatet av tiltakene, og ikke hvorfor de valgte tiltakene var til barnets beste.

3.3 Vurdering

I dette kapittelet vil fakta fra avsnitt 3.2 bli vurdert opp mot revisjonskriteriene i avsnitt 3.1

3.3.1 Aktivitetsplikten

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir aktivitetsplikten etter § 9A-4.

Revisor erfarer at skolene har en praksis for følge med, men at det er flere ansatte ved de ulike skolene som er usikre på hvordan de kan og skal gripe inn ved mobbing, og krenkelser.

Revisor opplever at det er ulik praksis mellom skolene når det kommer til varsling, hvem som varsles og hva de varsler om. Det var også varierende praksis rundt hvem som utarbeidet aktivitetsplanene.

Videre ser revisor at det ikke kommer frem tidspunkt for første varsling i planene. Noen av planene viste til at en elev over tid ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø, men det er vanskelig for revisor å se om dette skyldes at skolene ikke har fanget dette opp, eller om det er andre årsaker til at det ikke har blitt utarbeidet aktivitetsplan på et tidligere tidspunkt.

Revisor har funnet at det gjennomføres kartlegging og observasjon i alle sakene, som viser til at skolene undersøker saken, før de vurderer tiltak. Tiltakene som er beskrevet i planene er

vanskelig å vurdere i sammenheng med problemet tiltakene er satt til å løse. Noen av planene inneholder mer en beskrivelse av gjennomførte telefonsamtaler og møter, det er vanskelig for revisor å vurdere om dette er å anse som tenkte tiltak i saken.

Det er ikke mulig for revisor å se av aktivitetsplanene hvordan tiltakene har blitt evaluert og om de har hatt den effekten de var ment å ha.

Videre har revisor registrert at skolene benytter ulike maler for utarbeidelse av aktivitetsplanene, alle planene inneholder føring for aktivitetsplikten. Revisor har et inntrykk av at det er utarbeidet få planer i løpet av perioden, og stiller spørsmål ved om kommunen kan har en for høy terskel for å utarbeide aktivitetsplaner.

Revisor vurderer revisjonskriteriet som delvis oppfylt

3.3.2 Barnets beste-vurdering

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal sikrer at barnets beste er en grunnleggende føring for skolens arbeid med skolemiljøet.

Revisor erfarer at barnets beste vurdering ikke kommer tydelig frem i aktivitetsplanene. Revisor finner heller ikke at alle malene inneholder et eget område for vurdering av barnets beste.

Revisor ser at skolene gjennomfører møter med foresatte og elev som en del av arbeidet med aktivitetsplanen. Skolene selv gir videre uttrykk for at barnets beste er en grunnleggende føring i utarbeidelsen av aktivitetsplaner. Siden dette ikke dokumenteres i aktivitetsplanene er det vanskelig for revisor å se hvilke forhold som vurderes, hvorfor skolen iverksetter ulike tiltak, og videre hvordan elevens stemme har innvirket på utformingen av tiltak.

Revisor opplever også at det er mange av de samme tiltakene som går igjen i flere aktivitetsplaner, noe som gjør det vanskelig å se om tiltakene er tilpasset individets behov og ønsker.

Revisor vurderer revisjonskriteriet i liten grad oppfylt.

4 INFORMASJONSPLIKT OG ELEVMEDEVIRKNING

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi kommunens og skolenes informasjonsplikt og elevmedvirkning.

4.1 Revisjonskriterier

Det er utledet revisjonskriterier som kommunens praksis måles opp mot. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om informasjonsplikt og rett til å uttale seg.
- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om elevmedvirkning.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.2 Informasjonsgrunnlag

4.2.1 Informasjonsplikten

Regelverk knyttet til informasjonsplikten

Utdanningsdirektoratet viser i sin veiledning til at skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9A og om skolenes aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 9A-9. Elevene og foreldrene skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Informasjonen skal være tilgjengelig for alle mottakerne. Informasjonen skal være forståelig, og det kan være nødvendig med tolk. Det er ikke nok å la elevene videreformidle informasjon til foreldrene. Skolene kan for eksempel gi informasjonen på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer og/eller på e-post, men må i alle tilfeller sikre at informasjonen når alle den er ment å nå.²⁵

Praksis i kommunen

Gjennom sjekklisten i MOAVA har skolene rapporter om at alle elever og foresatte, men også ansatte er informert om rettighetene og pliktene som ligger i opplæringsloven kapittel 9A. Flere av de rektorer og lærere som vi har snakket med uttaler at foreldre informeres om rettighetene i regelverket på de årlige foreldremøtene om høsten. Det vises også til at enkelte skoler

²⁵ [5. Skolene skal informere elever og foreldre \(udir.no\)](#)

informerer om skolemiljøet, blant annet ved å vise til resultater fra elevundersøkelsen i FAU-møter, men det er også flere som uttaler at informasjonsflyten til foreldre og FAU er et forbedringspunkt.

Enkelte av elevrådsrepresentanten som vi har snakket gir uttrykk for at mobbing ikke ofte er oppe som tema utover de årlige elevsamtalene. Andre sier at mobbing har vært oppe som eget tema i forbindelse med elevundersøkelsen. Som tidligere nevnt uttaler flere representanter at elever kan føle seg utrygge for å varsle de voksne på skolen om mobbing. Dette da de er usikre på hvordan informasjonen de meddeler vil bli brukt, eller at det blir oppdaget at man har varslet om mobbing og får stemplet som «tyster».

I vår samtale med foreldrerepresentanter uttales det at utvalgene får informasjon fra skolene om skolemiljøet på foreldremøte og i FAU-møter, men det oppleves at informasjonsflyten kunne vært bedre. De savner blant annet mer informasjon om hvordan skolene jobber med klasseledelse, og opplever at det varierer om skolene gir informasjon om elevundersøkelsen. Skolemiljøet blir imidlertid diskutert på alle foreldremøter, og elevene blir da spurt om sin opplevelse av skolemiljøet.

4.2.2 Elevmedvirkning

Regelverk knyttet til elevmedvirkning

Opplæringsloven § 9A-8 fastsetter at elevene skal få ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. I lovkommentaren til bestemmelsen vises det til forarbeidene som gir eksempel på oppgaver for elevene som det å «lage regler for sosial adferd ...». Elever har også rett til å være representert i skolens beslutningsprosesser, blant annet gjennom elevråd og elevrepresentasjon i skolens styringsorgan. Skolen skal legge til rette for at elevrådet får nødvendig informasjon og at elevrådets synspunkter blir vurdert i beslutningsprosessene.

Praksis i kommunen

Kommunalsjef oppvekst og kultur uttaler i oppstartsmøte at elever involveres i skolemiljøet gjennom elevrådet og at alle trinn på skolene utarbeider egne klasseregler. Dette er ifølge kommunalsjefene viktig fordi elevene må være involvert og kjenne eierskap til hvordan de skal ha det sammen og være mot hverandre.

I samtale med rektorer og lærere ved skolene er det flere som nevner at det ikke er praksis for at elever er blitt involvert i arbeidet med skolens plan for et trygt og godt skolemiljø. I motsatt retning har flere skoler involvert elevene i spørsmål om hvor mobbing inntreffer og ofte skjer. Dette vurderes i sammenheng med hvor skolene trenger forsterket tilsyn.

I vår samtale med elevrådsrepresentantene er det flere som bekrefter at elevene selv deltar med å lage klasseregler og plakater med regler for elevene. Elevene trekker også frem elevrådet som møteplass, men at mobbing ikke nødvendigvis er et tema som er oppe der. Videre trekkes trivselsledere frem som et godt tiltak for trivsel på skolene hvor elever bidrar. Skolemiljøet er noe som drøftes på de årlige elevsamtalene. Elevene bekrefter at elevundersøkelsen og andre trivselsundersøkelser gjennomføres.

Rektor ved Kippermoen ungdomsskole har som eksempel på en arena for elevmedvirkning trukket frem «Kippermoveko», hvor elevene jobber med de praktisk-estetiske fagene der de har stor elevmedvirkning på arbeidsmåter og tema. Uka avsluttes med åpen dag, der skolen åpner dørene og viser frem hva man har jobbet med.

4.3 Vurdering

I dette kapittelet vil informasjon fra avsnitt 4.2 bli vurdert opp mot revisjonskriteriene i avsnitt 4.1.

4.3.1 Informasjonsplikten

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om informasjonsplikt og rett til å uttale seg.

Et samlet informasjonsgrunnlag taler for at elever og foreldre er gitt noe informasjon om de rettigheter som omhandles i kapittel 9A i opplæringsloven og om skolemiljøet generelt. Både ansatte i skolen, elever og foreldre mener at informasjonsflyten kunne vært bedre fra skolens side. Dette fremstår derfor å være et generelt forbedringspunkt. Informasjon til foresatt, utover hvilke rettigheter som gjelder, kan for eksempel være informasjon om det forebyggende arbeidet i skolen, informasjon om gangen i en mobbesak, informasjon om resultater fra trivsels og elevundersøkelser, om undersøkelser har gitt grunnlag for å sette inn tiltak og hvilke tiltak dette omfatter, forventninger til foresatte, hvordan skape godt samhold i foreldregruppa mv.

Når det gjelder informasjon opp mot elever, tyder gjennomgangen på at elever føler seg usikre på hva informasjonen blir brukt til dersom de varsler om mobbing. Usikkerheten fremstår å knytte seg både til saksgangen for mobbesaker, men også at elever skal bli oppfattet som «tystere» dersom de varsler. Dette kan igjen føre til en redsel for at den som varsler selv blir mobbet. Frykten for å bli stemplet som tyster fremstår som et økende nasjonalt problem. Det kan i den forbindelse være gunstig at skolene jobber mer med klasseledelse for å styrke

relasjoner og lære hverandre å kjenne både elever imellom, men også opp mot lærerne. Videre er det viktig at skolen har formidlet prosessen ved mobbesaker, hvordan skolene vil benytte informasjonen de får fra elever og hvorfor det er viktig å bry seg. Innen fagmiljøet pekes det også på at begreper som «tyster» eller «snitch» bør opp som eget tema med elevene.²⁶

Revisor vurderer revisjonskriteriet som kun delvis oppfylt

4.3.2 Elevmedvirkning

Revisjonskriteriet:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om elevmedvirkning.

Informasjonen som vi har fått av kommunen tyder på at elever får delta i medvirkningen med tanke på eget skolemiljø, dette gjennom blant annet ved å lage egne trivselsregler for klasse, deltagelse i elevråd, som trivselsledere og gjennom elevundersøkelsen og elevsamtalene. Enkelte av skolene har også spurt elever om hvor de opplever at mobbing skjer slik at skolene kan forsterke tilsynet for disse områdene. Ansatte på skolene vi har snakket med uttaler imidlertid at elever i mindre grad er involvert i skolens planarbeid. Elever kan også tenkes å ha synspunkter på tiltak som er relevant for å få et godt skolemiljø, men at det til slutt er skolene selv som må bestemme innholdet av tiltakene.

Revisor vurderer revisjonskriteriet i all hovedsak som oppfylt

²⁶ [Er du en snitch, er du ferdig \(forskningsdagene.no\)](#) og [«Er du snitch er du ferdig» - Universitetet i Sørøst-Norge](#)

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Det konkluderes med at Vefsn kommune ikke fult ut jobber systematisk for å sikre at elevene i grunnskolen har et trygt og godt skolemiljø

Internkontroll og forebygging

Revisor finner at kommunen kan dokumentere flere sider av internkontrollen, men knytter mangler til evalueringer av planer, rutiner og tiltak, at skolene ikke gjennomfører risikovurderinger av skolemiljøet og at kommunen på nåværende tidspunkt ikke har sørget for en omforent forståelse av internkontrollen blant rektorene.

Gjennomgangen tyder også på at kommunen har mangler i det systematiske arbeidet med forebygging. Kommunen fremstår ikke å ha en systematisk praksis for å finne frem til hvem som er de sårbare barn i skolen. Videre tilsier informasjonsgrunnlaget at grensesetting og likt reaksjonsmønster kan være en utfordring blant lærerne. I tillegg oppfattes det som en svakhet at man ikke har nok stabilitet blant de ansatte til å danne gode relasjoner til elevene. Det stilles også spørsmål ved om dialogen med busselskapet er god nok til faktisk å kunne forebygge mobbing på skoleveien.

Aktivitetsplikten og barnets beste-vurdering

Revisor erfarer i sin gjennomgang av aktivitetsplanene at det er ulik praksis mellom skolene når det kommer til varsling, da knyttet til hvem som varsles og hva det varsles om. Ut fra planene som er gjennomgått er det også vanskelig å gi et tidsperspektiv på hvor lenge en elev har opplevd mobbing og hvor lang tid det har tatt å sette inn tiltak. Det er ut fra dokumentasjonen også vanskelig å vurdere om det som er pekt på som hensiktsmessig å gjøre i en sak, faktisk er satt opp som tiltak som skal gjennomføres. Dokumentasjonen gir heller ikke svar på hvordan tiltak er evaluert eller om de har hatt ønsket effekt.

Når det kommer til vurderingen av barnets beste er revisor oppfatning at kommunen har en rutine for at dette skal dokumenteres i aktivitetsplanene, men at rutinen ikke etterlevs. Ut fra at skolene også har gjenbruk av like tiltak i flere saker stilles det også spørsmål ved om tiltak da vil være individtilpasset.

Informasjonsplikten og elevmedvirkning

Revisor sin oppfatning er kommunen ikke fullt ut innfrir sin informasjonsplikt, dette ved at elever gir uttrykk for en usikkerhet i dialogen med lærerne. Elevene gir blant annet uttrykk for at de er usikre på hvordan ansatte i skolen behandler varsler om mobbing, og om dette vil få konsekvenser for dem selv ved å bli oppfattet som en tyster av sine medelever.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren prioriterer følgende i sitt arbeid med et trygt og godt skolemiljø:

- Sikre en felles forståelse av internkontroll for skolemiljøet og hva det skal rapporteres på til administrativ skoleledelse.
- Vurdere om skolene bør gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for skolemiljøet.
- Sikre systematisk arbeid med forebygging gjennom fokus på den autoritative læreren og stabilitet i personalgruppene.
- At kommunen følger sine egne rutiner om at vurderingen av barnets beste skal dokumenteres i aktivitetsplanene.
- Sikre at skolene gir tilstrekkelig informasjon til elevene som varsler om mobbing, om hvordan informasjonen de gir blir håndtert.
- Vurdere å ta opp som eget tema, utfordringen med at elever er redd for å bli stemplet som «tystere» dersom de varsler om mobbing

KILDER

Lov og forskrift

- Grunnloven
- Barnekonvensjonen
- Forvaltningsloven (Justis og beredskapsdepartementet, 1967)
- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Kommuneloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018)

Forarbeider og stortingsmeldinger

- Ot.prp. nr. 46 (2007–2008), Om lov om endringer i opplæringslova
- Prop 57 L (2016-2017), Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Prop 81. L (2019-2020), Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen
- NOU 2015:2, Å Høre til – virkemidler for et trygt psykososialt miljø
- NOU 2023:1, Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
- Meld. St. 22 (2010 – 2011), Motivasjon - Mestring – Muligheter- Ungdomstrinnet

Rett- og forvaltningspraksis

- Rt. 2012 s. 146

Veiledere og faglitteratur

- Ordensreglement Udir-8-2014
- Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9-A, Udir-4-2014
- Skolemiljø Udir-3-2017
- Klasseledelse, utdanningsdirektoratet,
url: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/#a154034>
- Forebyggende tiltak og leders ansvar, utdanningsdirektoratet,
url: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-ledelse/#a137127>
- Tiltak for å bedre relasjoner, utdanningsdirektoratet,
url: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-relasjonsarbeid/#a140545>
- Lotherington, Ann Therese. *Intervju som metode*, 1990. Url: <https://www.nb.no/items/0fc4e96143c1e98e9d62bbbfd075e33a?page=3&searchText=intervju%20som%20metode>

Nettsider:

- Forskningsdagene – «Er du en snich, er du ferdig»,
url: <https://www.forskningsdagene.no/nyheter/er-du-en-snich-er-du-ferdig/>
- Universitet i Sørøst-Norge, «Er du snich er du ferdig»,
url: <https://www.usn.no/forskning/forskningsgrupper-og-senter/barnehage-skole-og-hoyere-utdanning/utdanningskvalitet-og-profesjonelt-handlingsrom-i-barnehage-skole-og-hoyere-utdanning/er-du-snich-er-du-ferdig>
- Utdanningsdirektoratet, Kalkulator for lærernormen, url:
<https://gsi.udir.no/registrering/kalkulatorer/gruppestorrelse2/>
- Definisjon av «Snitch», url: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/snitch>
- MOAVA, internkontroll oppvekst, url: <https://www.moava.no/>
- Utdanningsdirektoratet, elevundersøkelsen, url: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/elevundersokelsen-mobbing-5-til-10-trinn-sporsmal/>
- Helgelendingen, url: <https://www.helg.no/har-politianmeldt-harverk-pa-skolen-og-trusler-mot-flere-barn-na-er-det-ekstremt/s/5-24-797762>
- Helgelendingen, url: <https://www.helg.no/arrangerte-boksekamp-i-friminuttet-pa-ungdomsskolen-det-er-farlig-og-vi-vil-ha-en-slutt-pa-det/s/5-24-869945>
- Helgelendingen, url: <https://www.helg.no/kommunen-har-igjen-politianmeldt-rasistiske-uttalelser-pa-kippermoen-veldig-trasig/s/5-24-860429>

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.

Internkontroll og forebygging

For dette deltemaet har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018)
- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Forvaltningsloven (Justis og beredskapsdepartementet, 1967)
- Prop 81. L Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (2019-2020)
- Ordensreglement Udir – 8 -2014
- Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9 A, Udir 4-14

Internkontroll

Det er kommunestyret som er den formelle skoleeier, men ansvaret utøves i stor grad på administrativt nivå etter myndighet delegert fra politikere (NOU:2015). For å sikre god eller tilfredsstillende kvalitet i skolene er det viktig med nær samhandling mellom de politiske og administrative nivåene i kommunen. Administrasjonen er bindeleddet mellom den politiske skoleeieren og skolene. For å sikre at skoleeier har tilstrekkelig informasjon om tilstanden i skolene må det viderefremmes tilrettelagt styringsinformasjon som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap.

Prop 81. L (2019-2020) om endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen viser til endringer i § 9 A – 3. Det var tidligere beskrevet at rektor ved den enkelte skole var ansvarlig for å følge opp at reglene i kap.9 A ble fulgt. Dette ble i Prop 81. L definert som en overlapp med bestemmelsen rundt kommunedirektørens internkontroll, og kunne som følge gjøre denne bestemmelsen uklar. Kravet til internkontroll følger nå av kommuneloven § 25-1.

Kommuneloven § 1-1 fastsetter lovens formål og hensikt. Formålet med kommuneloven er å sikre lokalt selvstyre, demokrati og effektiv forvaltning i kommunen. Loven gir kommunen ansvar for å ta vare på innbyggernes behov og interesser, samt å fremme effektivitet, tillit og

være bærekraftig. Loven legger vekt på å sikre åpenhet, deltakelse og medvirkning fra innbyggerne i kommunale prosesser. Videre fastsettes det i § 25 – 1 at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være et resultat av systematisk arbeid og tilpasses kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal:

- a. *Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. *Ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. *Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. *Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. *Evaluerer og ved behov forbedrer skriftlig prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Utdanningsdirektoratet har på sine hjemmesider tidligere utdypet hva som innholdsmessig hører inn under det systematiske arbeidet (internkontrollen) på skoleområdet. Veiledningen (Udir 4-2014) må anses å fortsatt ha relevans selv om internkontrollbestemmelsen nå er løftet inn i kommuneloven. Av veiledningen fremgår det blant annet at «Skolen må, for å oppfylle kravet til internkontroll:

- *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 fulgt»*

Når det gjelder dokumentasjonskravet er det sagt at dette ikke trenger ikke være omfangsrik. Det avgjørende er om skolemiljøarbeidet/internkontrollen er egnet til sitt formål, som er å sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø der elevene føler seg trygge og opplever sosial tilhørighet og som fremmer helse, trivsel og læring. Det viktigste er at den viser **hva** som skal gjøres, **hvordan** det skal gjøres, **hvem** som skal gjøre det, **når** det skal gjøres, og hva som **faktisk** blir gjort. Skolen må kunne legge fram skriftlig dokumentasjon for:

- hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet

- hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og liknende)
- rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (evaluering av skolemiljøarbeidet)

I tillegg til det som dokumenteres skriftlig må skolen kunne dokumentere at:

- internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9A
- hver ansatt kjenner og forstår regelverket om skolemiljøet og pliktene de har etter loven og interne mål, rutiner/planer
- de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om skolemiljøarbeid og håndtering av utfordringer og hendelser som omhandler skolemiljøet
- skolen har tiltak for å fremme skolemiljøet og forebygge, avdekke og håndtere krenkelser
- tiltakene blir satt i verk og planer og rutiner blir fulgt i praksis
- ledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll/skolemiljø

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig, både for de ansatte og brukerorganet og skoleeier/tilsynsorganet.²⁷

Det kommer også frem av opplæringsloven § 13- 3e at kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Oppfølgingsansvaret innebærer at kommunen utarbeider en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen relatert til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Kommunen har et ansvar jf. § 13-10 for å sørge for at kravene i opplæringsloven med forskrifter, deriblant kap. 9A blir oppfylt.

Ordensreglement

Det følger eksplisitt av opplæringsloven § 9A-10 at det er den formelle skoleeier (kommunestyret) sin plikt å fastsette et opplæringsreglement for hver skole de eier. Kommunestyret kan delegere myndigheten for å fastsette ordensreglementet til f.eks. rektor ved skolene. Selv om kompetansen er delegert har kommunen fortsatt ansvaret for at ordensreglementet er i tråd med loven. Gitt at ansvaret ordensreglementet blir delegert er det viktig at delegeringen er trygg og forsvarlig.

²⁷ [1 Systematisk arbeid – internkontroll etter § 9a-4 \(udir.no\)](#)

Skoleeier har tre muligheter for å vedta og fastsette ordensreglementet

1. *skoleeier kan delegere myndigheten til den enkelte skole, som kan fastsette sitt eget ordensreglement*
2. *skoleeier kan vedta en lokal forskrift om ordensreglementet som er felles for alle skolene i kommunen*
3. *skoleeier kan fastsette fellesregler for alle skolene i en lokal forskrift, men delegere til den enkelte skole å gi særregler tilpasset lokale forhold.*

Ordensreglementet regulerer elevens rettigheter og plikter, orden og oppførsel og hvordan skolen håndterer mobbing og andre krenkelser. Det skal også inneholde regler om hvilke tiltak/sanksjoner som kan brukes mot elevene som bryter reglementet jf. opplæringsloven § 9 A-10. Bestemmelsene i ordensreglementet bør utformes så tydelig og forståelig som mulig, og revideres kontinuerlig for å kunne følge samfunnets utvikling.

Ordensreglementets utforming reguleres av forvaltningsloven § 2. Dette innebærer at berørte institusjoner eller organisasjoner skal gis anledning til å uttale seg før forskriften vedtas, endres eller oppheves jf. forvaltningsloven § 37. Forskriften må videre oppfylle formkravene i forvaltningsloven § 38. Brukerorgan som samarbeidsutvalget, skolemiljøutvalget/skoleutvalget, elevrådet, foreldrerådet og de ansattes organisasjoner ved skolen skal alltid høres i utarbeidelsen og fastsetting av ordensreglementet.

Opplæringsloven § 9A-10 krever at ordensreglementet skal gjøres kjent for elevene og foresatte og at de er tilstrekkelig informert for å sikre god regelverksetterlevelse. Utdanningsdirektoratet anbefaler at ordensreglementet gjennomgås jevnlig med elever på skolen og at det blir tatt opp på foreldremøter.

Ordensreglementet kan også gjelde til en viss grad utenfor skolen (f.eks. skolevei), dette er avhengig av at reglene begrunnes direkte i skolegangen. Man kan ikke regulere elevenes oppførsel på fritiden i et ordensreglement.

For innføring av sanksjoner må skoleeier som forvaltningsorgan forholde seg til forvaltningsloven når det kommer til forskrifter, vedtak eller enkeltvedtak.

Forebyggende arbeid

Av opplæringsloven § 9A-3 fremgår det at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering», og videre i annet ledd at «skolen skal forebygge brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane».

I lovkommentarene er det sagt at andre ledd i bestemmelsen er en videreføring og tydeliggjøring av skolens plikt til å arbeide forebyggende med skolemiljøet. Skolen skal kontinuerlig arbeide for å fremme faktorer som skaper et positivt skolemiljø for elevene. I Prop.81 L (2019-2020) er det fremhevet at en særlig viktig del av arbeidet er å kartlegge hvilke elever som kan anses som sårbare, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. Denne uttalelsen kan ses i sammenheng med Høyesterett sin avgjørelse i Rt. 2012 s. 146, der det oppstiller et skjerpet ansvar for skolene når det gjelder å ivareta sårbare elever.

Utledelede revisjonskriterier:

- **Kommunen skal gjennom internkontrollen med skolemiljøet dokumentere:**
 - Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
 - Ansvar- og oppgavefordeling for skolemiljøet
 - Planer, rutiner og tiltak for arbeidet med skolemiljøet (herunder ordensreglementet)
 - Risikovurderinger av skolemiljøet
 - Rutiner for avvikshåndtering
 - Evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet
 - At ansatte har kjennskap til planer, rutiner og tiltak
 - At rutiner blir fulgt i praksis
 - At skoleledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll

- **Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med forebygging gjennom:**
 - Kartlegging av sårbare elever
 - Klasseledelse
 - Tiltak på skoleveien

Aktivitetsplikten og barnet beste vurdering

For dette deltemaet har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneleien (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018)
- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- Forvaltningsloven (Justis og beredskapsdepartementet, 1967)
- Prop 81. L, (2019-2020), Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen
- Ordensreglement Udir-8-2014
- Grunnloven § 104
- Barnekonvensjonen art. 3 og 12
- NOU 2015:2, Å Høre til – virkemidler for et trygt psykososialt miljø
- Prop 57 L, (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Skolemiljø Udir-3-2017

Aktivitetsplikten

Opplæringsloven § 9A-2 fastsetter at alle barn har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Plikten til å sikre et godt skolemiljø ligger til kommunen, den enkelte skole og ansatte. I § 9A-4 første ledd spesifiseres det at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering der det er mulig. Det er en skjerpet plikt for å følge med på sårbare elever og hendelser hvor ansatte utsetter elever for krenkelser. Retten til et trygt og godt skolemiljø gjelder for alle elever i grunnskolen, og inkluderer også elever som deltar på leksehjelp og skolefritidsordning (§ 9A-1). Aktivitetsplikten gjelder i utgangspunktet ikke for skolevei eller andre hendelser i fritiden (digitale krenkelser ol.). I NOU 2015:2 s. 242 er det imidlertid pekt på at krenkelser i fritiden som får innvirkning på elevens skolemiljø utløser aktivitetsplikten, dette gjelder også hendelser som foregår langs skolevei mv. Videre er det i utdanningsdirektoratet sin veileder Udir-3-2017 vist til at dersom det er forhold knyttet til skoleveien som gjør at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, utløser dette likevel en plikt for skolen til både å undersøke og sette inn tiltak. At elevene har rett og plikt til opplæring gjør at elevene må komme seg til og fra skolen, og dette skiller skoleveien fra blant annet hjemmet og fritiden²⁸.

²⁸ [Skolemiljø Udir-3-2017](#)

Det som er avgjørende for aktivitetsplikten er elevens subjektive opplevelse om hvordan den opplever skolemiljøet. Elevens rett til å bli hørt og elevens beste skal være en grunnleggende føring i alle skolens vurderinger og handlinger, dette er forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. Dette innebærer at kravene i opplæringsloven må tolkes i samsvar med barnekonvensjonen og ikke omvendt. Utdanningsdirektoratet spesifiserer at det ikke er tilstrekkelig med en vurdering hvor barnets beste er indirekte vurdert gjennom en tolkning av opplæringsloven. Det skal i alle saker som omhandler barn gjennomføres en konkret og individuell vurdering av elevens beste.

Aktivitetsplikten består av fem delplikter

- *Plikt til å følge med*
- *Plikt til å gripe inn*
- *Plikt til å varsle*
- *Plikt til å undersøke*
- *Plikt til å sette inn tiltak*

Opplæringsloven § 9 A- 4 første ledd forplikter alle som arbeider på skolen til å følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Å følge med er beskrevet i Prop. 57 L (2016-2017) og viser til en plikt til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene samhandler og opptrer hver for seg. Plikten til å følge med må sees i sammenheng med det forebyggende arbeidet skolen gjør for å redusere risiko for avvik i skolemiljøet.

En mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø utløser andre delplikter i aktivitetsplikten.

Om ansatte på skolen har fått mistanke om, kjennskap til eller observert krenkelser i skoletiden utløses plikten til å gripe inn jf. opplæringsloven § 9 A-4 første ledd. Plikten til å gripe inn kjennetegnes ofte av hendelser som er av slik karakter at det krever øyeblikkelig handling. Dette kan dreie seg om å stanse ekskludering, fysiske krenkelser eller krenkende ytringer. I slike situasjoner er plikten til å gripe inn begrenset til inngrep som er mulig å gjennomføre med hensyn til skolen og elevene.

Plikten til å gripe inn må ses i sammenheng med det systematiske forebyggende arbeidet i skolen. Videre er handlingen ved å gripe inn regulert av blant annet barneloven § 30, barnekonvensjonen art. 19 og art. 28, straffeloven § 271 og reglene om nødrett og nødverge.

Andre hendelser kan være av mer subtil karakter og opptrer mer som en "mistanke om" eller "kjennskap til" at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette kan komme gjennom observasjoner av elevene, tilbakemeldinger i undersøkelser, melding fra foresatte eller

medelever. At en elev uttrykker at han eller hun opplever mistriivsel på skolen, er å anse som "kjennskap" og utløser dermed aktivitetsplikten og plikten til å varsle. De som jobber på skolen må være bevisste på at utrygghet og mistriivsel hos barn kan opptre på ulike måter og en eventuell endring i en elevs væremåte kan være et resultat av skolemiljøet.

Skolemiljø saker er tidssensitive, og hvor fort man skal varsle avhenger av sakens alvorlighetsgrad. Dette må vurderes i hver enkelt sak. Skolene er selv ansvarlig for å finne egne løsninger og rutiner for hvordan og når varsling skal skje. Å utarbeide og gjennomføre rutiner for varsling er en del av det systematiske arbeidet etter opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd.

Ved mistanke eller kjennskap til mistriivsel eller mulig mistriivsel hos en elev skal rektor varsles. Rektor har anledning til å delegere ansvaret for å motta varsler, men har ikke mulighet til å delegere ansvaret for at saken håndteres på en forsvarlig måte. Ved alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier.

Opplæringsloven § 9 A-4 viser til at så snart skolen har en mistanke om, eller kjennskap til at en eller flere elever ikke har trygt og godt skolemiljø, så skal de iverksette undersøkelser. Dette innebærer at skolen må innhente informasjon til å avdekke hva som har skjedd og om dette omfatter en eller flere elever. Å undersøke saken betyr at skolen skal ha som formål å undersøke hva som ligger bak elevens opplevelse, ikke å innhente og vurdere bevis for eller imot situasjonen. I saker hvor eleven selv melder ifra om krenkelser, mistriivsel ol, skal skolen alltid undersøke saken jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. Skolen kan undersøke saken blant annet gjennom samtaler med eleven (sikrer elevens rett til å bli hørt), møte/samtale med foresatte, systematiske og usystematiske observasjoner, undersøke sosiale dynamikker i klassen mv.

Skolen plikter videre å iverksette egnede tiltak for å sikre eleven(e) et trygt og godt skolemiljø. Tiltaksplikten skal tolkes vidt, jf. Prop. 57 L (2016-2017) noe som innebærer at skolene også skal følge opp tiltakene, evaluere virkningene og endre tiltak etter behov. Definisjonen av et egnet tiltak er et tiltak som oppleves virkningsfullt for eleven (til elevens beste) og bidrar til et trygt og godt skolemiljø (Skolemiljø Udir -3-2017). Tiltaksplikten varer så lenge en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, og det må gjøres en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Det kan i noen tilfeller forekomme situasjoner der skolen må iverksette tiltak selv om eleven ikke ønsker det, eller sette inn andre tiltak enn det eleven ønsker. Dette må da være forankret i at disse tiltakene er til elevens beste og vil være egnet for at eleven vil få et trygt og godt skolemiljø.

I § 9 A -4 sjette ledd står det at skolene skal sørge for å utarbeide en skriftlig plan når det skal utarbeides tiltak. Formålet med en handlingsplan er å:

- *Sikre at elev og foreldre får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken alvorlig*
- *Støtte en faglig og hensiktsmessig praksis ved skolen*
- *Sikre etterprøvbarhet for skolen*

I planen skal det stå:

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

Plikten til å utforme en aktivitetsplan utløses når man får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det foreligger ingen formkrav til utformingen av en aktivitetsplan annet enn at den skal inneholde de nevnte punktene.

Det som er avgjørende om en skole har oppfylt aktivitetsplikten etter § 9 A-4 er om skolen har gjennomført de pliktene som ligger i loven. Dersom en elev eller foreldrene mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten, og saken er tatt opp med rektor, har de rett til å få saken prøvd av statsforvalteren, jf. § 9 A-6 (Skolemiljø Udir – 3 – 2017).

Barnets beste-vurdering

Ifølge Utdanningsdirektoratet sin veileder for «*tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial*» innebærer Barnekonvensjonen art. 3 og art. 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17 at barn gis en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Det betyr at hensynet til barnets beste alltid skal vurderes, og det vil være en saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort. Hensynet til barnets beste er ikke den eneste faktoren, men en svært viktig faktor. I vurderingen av hva som er elevens beste, vil elevens oppfatning være sentral. Det er imidlertid ikke alltid at eleven eller foreldrenes mening er til det beste for eleven.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette gjelder uavhengig av alder eller forutsetninger. Det må alltid vurderes om eleven er hørt godt nok i saken eller om en må høre eleven selv. Utgangspunktet er at barnet skal høres direkte, men barnet kan også høres

gjennom objektive personer, foreldre, gjennom brev m.m. Det kan også tenkes at barnets stemme kommer tydelig nok frem i annen dokumentasjon. Barnet har ikke en plikt til å uttale seg.²⁹

Når det gjelder elevens rett til å bli hørt, understreker forarbeidene at opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd er et tydelig signal om at skolen skal utføre aktivitetene i aktivitetsplikten etter samråd med involverte elever. Dette gjelder både i forbindelse med plikten til å følge med, varsle, undersøke og eventuelt sette inn tiltak. Hvilke elever som skal høres og hvordan høringen skal skje vil bero på den konkrete saken og elevens alder og modenhet, jf. Prop. 57 L (2016–2017) punkt 5.5.4 og 10.1

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir aktivitetsplikten etter § 9 A-4
- Kommunen sikrer at barnets beste er en grunnleggende føring for skolens arbeid med skolemiljøet.

²⁹ [4. Barnets beste og retten til å bli hørt \(udir.no\)](http://udir.no)

Informasjonsplikt og elevmedvirkning

For dette deltemaet har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998)
- NOU 2023:1, Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
- Ot.prp. nr. 46 (2007–2008), Om lov om endringer i opplæringslova

I NOU 2023:1 om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen er det sagt at elevmedvirkning er omtalt flere steder i regelverket for opplæringssektoren i dag. I opplæringslovens formålsparagraf framgår det at elever skal ha medansvar og rett til medvirkning. I forarbeidene til bestemmelsen står det at elevmedvirkning innebærer deltagelse i beslutninger som gjelder både egen læring og gruppens læring. I tillegg står elevmedvirkning sentralt for å skape et inkluderende læringsmiljø der elevene lærer både sosialt og faglig. (Ot.prp. nr. 46 (2007–2008)). Opplæringsloven § 9 A-8 fastsetter at elevene skal få ta del i planlegging og gjennomføring av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

Skolen plikter også å informere elever, foreldre og ansatte om skolens arbeid for å skape et trygt og godt skolemiljø, aktivitetsplikten og klage adgang jf. opplæringsloven § 9 A – 9. Om skolen får mistanke eller kjennskap til at noe kan være skadelig for elevenes helse og trivsel skal skolen så snart som mulig varsle elever og foresatte om det.

Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal bli informert om alt som er viktig for skolemiljøet og så tidlig som mulig medvirke i utarbeidelsen av skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og rett til å uttale seg og komme med innlegg i alle saker som er viktig for skolemiljøet (opplæringsloven § 9 A-9).

Utlede revisjonskriterier

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om informasjonsplikt og rett til å uttale seg
- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om elevmedvirkning

Oppsummering av revisjonskriterier:

Internkontroll og borebygging

- Kommunen skal gjennom internkontrollen med skolemiljøet dokumentere:
 - Planer, rutiner og tiltak for arbeidet med skolemiljøet (herunder ordensreglementet)
 - Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
 - Ansvar- og oppgavefordeling for skolemiljøet
 - Risikovurderinger av skolemiljøet
 - Rutiner for avvikshåndtering
 - Evalueringer av planer, rutiner og tiltak for skolemiljøet
 - At ansatte har kjennskap til planer, rutiner og tiltak
 - At rutiner blir fulgt i praksis
 - At skoleledelsen er aktivt med i arbeidet med internkontroll
- Kommunen skal sikre at skolene jobber systematisk med forebygging gjennom:
 - Kartlegging av sårbare elever
 - Klasseledelse
 - Tiltak på skoleveien

Aktivitetsplikten og barnets beste-vurdering

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir aktivitetsplikten etter § 9 A-4
- Kommunen sikrer at barnets beste er en grunnleggende føring for skolens arbeid med skolemiljøet.

Informasjonsplikt og elevmedvirkning

- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om informasjonsplikt og rett til å uttale seg
- Kommunen skal sikre at skolene innfrir kravene om elevmedvirkning

VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



REVISJON MIDT NORGE SA AVD BREKSTAD
Brugata 2
7715 STEINKJER

Dato: 14.12.2023
Saksb: Trine Fåkvam
Telefon: 916 04 792
Saknr:2023/1395-13
Deres ref:

Svar på oversendt rapport

Det vises til oversendt rapport fra Revisjon Midt-Norge SA, datert 30.11.23. Det er med dette gjennomført revisjon på grunnskolenes hovedsatsningsområde for perioden 2023-2025.

Kommunedirektøren er fornøyd med at det ikke er avdekket store avvik, og at revisjonen konkluderer med at Vefsn kommune i hovedregel jobber systematisk for å sikre at elevene i grunnskolen har et trygt og godt skolemiljø. Et systematisk arbeid som aldri kan avsluttes og som hele tiden har forbedring som målsetting.

Revisjonen ble gjennomført våren 2023 og det er gjort mye arbeid etter dette i løpet av høsten. Noe som medfører at flere punkter i revisjonens anbefalinger allerede er i gangsett eller på plass.

Kommunen har i høst inngått avtale med Læringsmiljøsentret i Stavanger om samarbeid. Senteret er et av de fremste kompetansemiljøene i landet på vårt satsningsområde. Vi har forventninger til at dette samarbeidet vil gi oss økt kompetanse og bidra til at vi når målet om at alle elever i grunnskolen i vår kommune opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

7. desember i år kom Utdanningsdirektoratet med ny veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Denne veilederen vil kommunalsjefen ta med seg inn i det videre arbeidet med å sikre omforent forståelse av internkontroll i arbeidet med elevenes læringsmiljø. Dette vil imøtekomme revisjonens anbefaling.

Til slutt vil vi tillate oss å gi revisjonen en anbefaling om å ta opp lydfil når intervju gjennomføres. Revisjonen innhenter et stort omfang av informasjon via samtaler og en lydfil vil kunne være til stor hjelp i etterarbeidet når referater skal skrives.

Med hilsen

Erlend Eriksen
Kommunedirektør

Trine Fåkvam
kommunalsjef oppvekst og kultur

Nettsted: www.vefsn.kommune.no/
Post: www.vefsn.kommune.no/edialog

Telefon: 75 10 10 00
Org.nr: 844 824 122

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no