

Oppvekst

Psykososialt skolemiljø, ansattes arbeidsmiljø og avviskultur

Alvdal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR1347

2025

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Alvdal kommune sikrer barn i barnehage og grunnskole et trygt og godt oppvekstmiljø i tråd med lovpålagte krav. Det skal ses nærmere på kommunens arbeid med å forebygge og håndtere mobbing, samt hvordan ansattes arbeidsmiljø og avvikshåndtering praktiseres.

PROBLEMSTILLINGER

- Arbeider Alvdal kommune aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i barnehagene og grunnskolene?
- Arbeides Alvdal kommune systematisk med ansattes arbeidsmiljø i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?
- Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: Inntil 300 timer

Rapport til sekretær: November 2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Johannes O. Nestvold

jne@rmnsa.no

Tlf. 900 123 68

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alvdal kommune behandlet saken i møte 25.02.2025 og vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon med tema "Barnehage- og skolemiljø". Bestillingen er forankret i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2023-2027. I behandlingen besluttet utvalget følgende problemstillinger:

- Arbeides det aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke, og håndtere mobbing i barnehagene og grunnskolene i Alvdal?
- Arbeides det systematisk med arbeidsmiljø i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?
- Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?

I tillegg besluttet utvalget å inkludere temaene "inkludering" og "utenforskap" i revisjonen. Det bes om at prosjektet gjennomføres med inntil 300 timer. Revisor ble ut fra dette bedt om å utarbeide en prosjektplan i tråd med de føringer som ble gitt i møtet.

2.2 Om temaene i bestillingen

Forebygging og håndtering av mobbing i barnehage og skole

Barnehageloven §§ 41–43 pålegger barnehagen å sikre et trygt og godt psykososialt miljø for alle barn. Etter § 41 skal barnehagen "... forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna ". Dersom ansatte " får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ", skal barnehagen etter § 42 undersøke saken, sette inn tiltak og følge opp at tiltakene virker. Barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I tråd med Utdanningsdirektoratets artikkel (2025) skal personalet følge med på om barna har det trygt og godt, og dersom et barn opplever krenkelser, skal barnehagen "håndtere, stoppe og følge opp dette". Videre understrekes det at personalet skal være "aktivt til stede og involvert i barnas lek og samspill", og at de skal melde fra til styrer ved mistanke om at et barn ikke har et trygt og godt miljø (Utdanningsdirektoratets artikkel «*Kunnskap om hvordan barnehagen kan jobbe med et trygt og godt barnehagemiljø*», 2025).

Tilsvarende har alle elever i grunnskolen etter opplæringsloven § 12-2 rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og inkludering. Skolen har en plikt til å arbeide forebyggende og systematisk for å oppfylle dette kravet. Forebyggende arbeid innebærer at skolen kontinuerlig skal arbeide for å sikre at alle elever opplever skolemiljøet som trygt og inkluderende, både fysisk og psykososialt. Dette inkluderer tiltak for å motvirke mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og tiltakene skal utformes med medvirkning fra elevene (Utdanningsdirektoratet. (2024). Rundskriv: *Retten til et trygt og godt skolemiljø*, s. 4-5).

Aktivitetsplikten, som er regulert i opplæringsloven § 12-4, pålegger alle som arbeider på skolen å følge med på hvordan elevene har det. De skal gripe inn ved behov og melde fra til rektor dersom det er mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har det trygt og godt. Skolen skal undersøke saken og iverksette egnede tiltak for å rette opp situasjonen. I alvorlige tilfeller skal rektor melde fra til skoleeier. Skolen er også forpliktet til å lage en skriftlig tiltaksplan som dokumenterer hvilke tiltak som skal gjennomføres, hvem som har ansvar og når tiltakene skal evalueres (Utdanningsdirektoratet. (2024). Rundskriv: *Retten til et trygt og godt skolemiljø*. avsnitt 6).

Inkludering og bekjempelse av utenforskap er integrert i forståelsen av hva som utgjør et trygt og godt skolemiljø. Begrepet inkludering ble i 2024 lagt inn i lovens ordlyd i § 12-2 for å understreke at det ikke er tilstrekkelig at elever ikke utsettes for mobbing; de skal også aktivt oppleve tilhørighet og deltakelse i fellesskapet (Utdanningsdirektoratet (2024). *Skolemiljøet til elevene – Nytt kapittel 12 i opplæringsloven*, s 3).

I Alvdal kommunes oppvekstplan 2020–2024, er det et tydelig mål at alle barn og unge skal få en oppvekst som gir god psykisk og fysisk helse, og at de skal vokse opp i et inkluderende samfunn. Planen fremhever at det er viktig at ingen barn skal falle utenfor, og at hele lokalsamfunnet skal jobbe sammen for å sikre tilhørighet og inkludering. Blant målsettingene er at barn og unge skal «bli gode på vennskap og samarbeid», «stå for en støyt», og «være stolt av seg selv og sin egenart» (Alvdal kommune. (2020). *Oppvekstplan 2020–2024: En strategisk plan for Alvdal kommune*, s. 3–4 og s. 9). Planen uttrykker tydelig en ambisjon om tidlig innsats og forebygging av utenforskap som en integrert del av kommunens samlede oppvekstpolitikk.

Systematisk arbeid med ansattes arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven § 3-1 og internkontrollforskriften § 5 stiller tydelige krav til at kommunen som arbeidsgiver skal arbeide systematisk for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette innebærer blant annet at kommunen må fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet, ha oversikt over ansvar

og organisering, kartlegge farer og vurdere risiko, og iverksette tiltak for å redusere denne risikoen. Ved endringer i virksomheten skal arbeidsmiljøet vurderes, og det skal finnes rutiner for å avdekke og rette opp lovbrudd. I tillegg skal det arbeides forebyggende med sykefravær, og det skal føres løpende kontroll og gjennomgang av HMS-arbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt. Regelverket krever også at dette arbeidet dokumenteres skriftlig, tilpasses virksomhetens risikoforhold og omfatter blant annet målsettinger, risikoanalyser, rutiner og evalueringer. Dette betyr at kommunen har en plikt til å følge opp arbeidsmiljøet kontinuerlig og i tett samarbeid med de ansatte.

Melding og håndtering av avvik

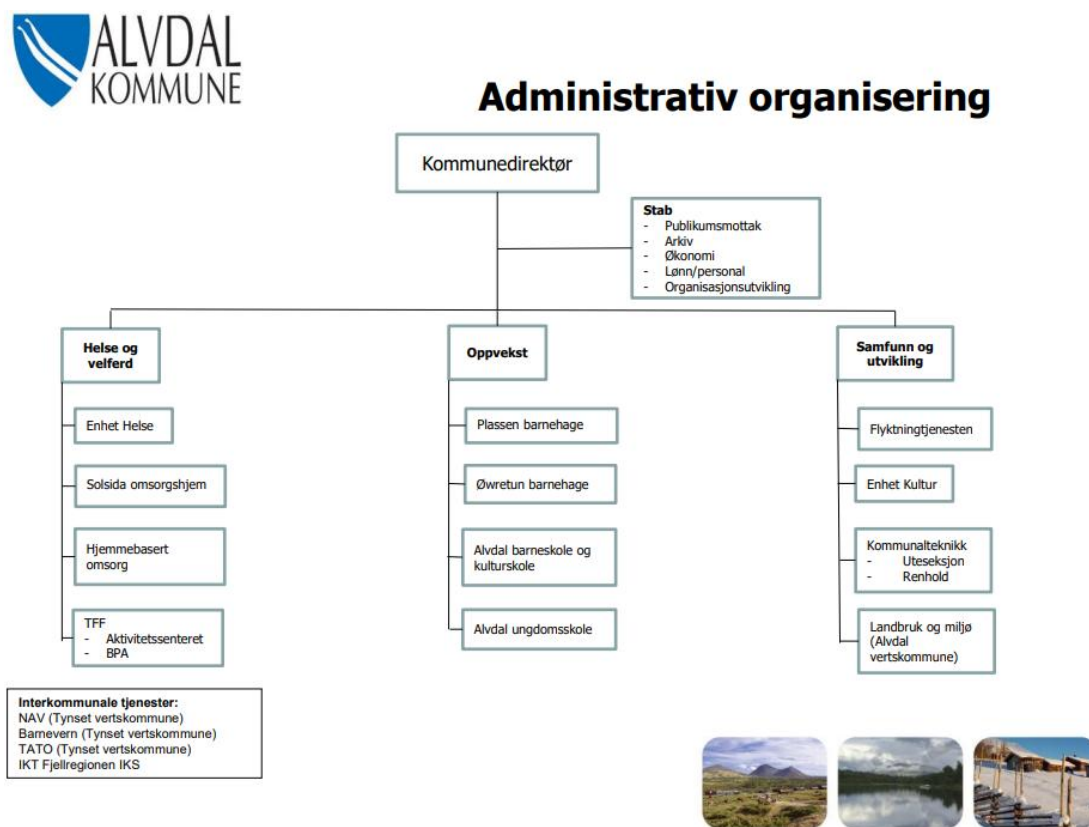
Kommuneloven § 25-1 stiller krav om at kommuner skal ha internkontroll for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. Internkontrollen skal blant annet omfatte rutiner for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Veileder: Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven (2021)*, s. 16). Dette innebærer at barnehager og skoler må ha systematiske og tilpassede rutiner for avvikshåndtering, i tråd med virksomhetens størrelse og risikoforhold (Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Veileder: Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven (2021)*, s. 13). Ifølge kommunedirektørens praktiske veileder er avvikshåndtering et sentralt element i god internkontroll, og det understrekes at avvik skal registreres, følges opp og bidra til forbedring (KS, 2020. *Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*, s. 98).

2.3 Kommunens organisering

Alvdal kommune er organisert i tre hovedsektorer: helse og velferd, oppvekst, og samfunn og utvikling. Hver sektor har flere underliggende enheter. I tillegg er det en egen stab under kommunedirektøren som håndterer funksjoner som økonomi, personal og arkiv.

Oppvekstsektoren ledes av kommunalsjef for oppvekst, som er en del av kommunedirektørens ledergruppe. Denne sektoren har ansvar for barnehager, grunnskoler og kulturskole. Enhetene under oppvekstsektoren inkluderer Alvdal barneskole og kulturskole, Alvdal ungdomsskole, Plassen barnehage og Øwretun barnehage.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Alvdal kommune sin hjemmeside.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Arbeider Alvdal kommune aktivt og systematisk for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i barnehagene og grunnskolene?
2. Arbeides Alvdal kommune systematisk med ansattes arbeidsmiljø i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?
3. Er rutiner og praksis for melding og håndtering av avvik tilfredsstillende i barnehagene og grunnskolen i Alvdal?

3.2 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen vil ha hovedfokus på det systematiske arbeidet som Alvdal kommune utfører innenfor temaene mobbing, ansattes arbeidsmiljø og avvikshåndtering i barnehager og grunnskoler. Når det gjelder forebygging, avdekking og håndtering av mobbing, vil revisjonen ta utgangspunkt i lovpålagte krav til systematisk og forebyggende arbeid og skolens aktivitetsplikt etter opplæringsloven. Revisjonen vil ikke gjennomgå alle enkeltsaker knyttet til mobbing, men det kan vurderes å benytte stikkprøver for å belyse hvordan kommunen etterlever kravene i praksis. Hovedfokus vil være på systemnivå – hvordan kommunen som skoleeier og virksomhetene legger til rette for et trygt og inkluderende barnehage- og skolemiljø. Det finnes mange tilnærminger til forebygging, inkludering og arbeid mot utenforskap. Revisjonen vil avgrenses til utvalgte forhold som fremgår av kommunens egne planer og nasjonale krav, og det vil ikke bli gjort en full gjennomgang av alle tiltak eller arenaer.

Tilsvarende vil heller ikke alle aspekter ved arbeidsmiljøet bli belyst. Undersøkelsen vil fokusere på de delene som omhandler kommunens plikt til å jobbe systematisk med HMS og internkontroll. Dette innebærer blant annet vurdering av hvordan ansvar og roller er definert, hvilke rutiner som foreligger, og hvordan dette følges opp i praksis.

Når det gjelder avvikshåndtering, vil det være et særlig fokus på hvorvidt barnehager og skoler har systematiske og dokumenterte rutiner for å melde, registrere og følge opp avvik. Det vil i liten grad bli sett på innhold og vurdering i enkeltsaker, men heller hvordan ledelsen sikrer læring og forbedring gjennom systematisk arbeid med avvik. Det vil bli sett på avvikshåndtering

generelt for oppvekstsektoren, ikke bare forhold knyttet til eksempelvis barnehage- og skolemiljø eller ansattes arbeidsmiljø.

3.3 Kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunenes praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Lov om barnehager (barnehageloven). (2005, 17. juni). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). (2023, 9. juni). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30/KAPITTEL_4-3
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova). (2018, 22. juni). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_7-4
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). (1996, 6. desember). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/1996-12-06-1127>
- Alvdal kommune. (2020). *Oppvekstplan 2020–2024: En strategisk plan for Alvdal kommune*.
- Djupedalsutvalget, Universitetet i Stavanger. (2014). *Å skape og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø* [Notat].
- Eriksen, I. M., & Lyng, S. T. (2015). *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø: Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (NOVA Rapport 14/15). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- KS. (2020). *Orden i eget hus: Kommunedirektørens internkontroll*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder: Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven*.
- Utdanningsdirektoratet (2024). *Skolemiljøet til elevene – Nytt kapittel 12 i opplæringsloven* (powerpoint-presentasjon), hentet fra: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/hva-er-nytt-i-ny-opplæringslov/retten-til-et-trygt-og-godt-skolemiljo/>

- Utdanningsdirektoratet. (2024). Rundskriv: *Retten til et trygt og godt skolemiljø*. Hentet fra: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/hva-er-nytt-i-ny-opplaringslov/retten-til-et-trygt-og-godt-skolemiljo/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025, 17. februar). *Kunnskap om hvordan barnehagen kan jobbe med et trygt og godt barnehagemiljø*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/kunnskap-om-hvordan-barnehagen-kan-jobbe-med-et-trygt-og-godt-barnehagemiljo/>
- Tynsetregionen. *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Rendalen/Folldal/Tynset/Alvdal/Tolga kommune* (2023). Hentet fra: https://www.alvdal.kommune.no/_f/p1/ibc758b88-5211-46f3-85ba-cb214cbe60f2/plan-for-tverrfaglig-samarbeid-og-forebyggende-innsats.pdf

3.4 Metoder for innsamling av data

Intervju

Intervju er valgt som metode fordi det gir dypere innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen gjør det mulig å utforske årsakssammenhenger, kontekst og nyanser som ikke fanges opp gjennom dokumentanalyse eller spørreundersøkelser. Vi vil foreta intervjuer med relevante roller innen oppvekstsektoren.

Intervjuer gir fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og avdekke uventede temaer, samtidig som de gir mulighet for å sammenligne informasjon på tvers av kilder for økt validitet. Denne metoden legger til rette for å sikre en helhetlig og pålitelig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter¹.

Metoden har noen svakheter, blant annet risiko for subjektivitet, tids- og ressurskrevende prosesser, samt begrenset generaliserbarhet grunnet små utvalg. Det kan også oppstå utfordringer knyttet til hva som anses sosialt akseptable svar, der informanter gir tilpassede svar og kvaliteten avhenger ofte av intervjuers ferdigheter. I tillegg kan tolking av data være krevende og føre til feiltolkninger. Disse svakhetene kan imidlertid reduseres gjennom god planlegging og systematisk analyse².

¹ [Intervju som metode | Anskaffelser.no](#)

² [Tvilsomme informanter, troverdig forskning?: Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania: Norsk sosiologisk tidsskrift: Vol 3, No 2](#)

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon, fordi den gir tilgang til skriftlig materiale som planer, vedtak, rapporter og regnskap. Dette gir et objektivt grunnlag for å evaluere kommunens praksis opp mot lover, forskrifter og interne retningslinjer. Metoden er spesielt nyttig for å undersøke hvordan vedtatte strategier og rutiner er implementerte og fulgt opp i praksis. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom dokumentert praksis og faktisk gjennomføring, samt støtte opp under funn fra andre datainnsamlingsmetoder som intervjuer. Aktuelle dokumenter i dette prosjektet kan være rutiner, prosedyrer, retningslinjer knyttet til barnehage- og skolemiljøet, arbeidsmiljøet til ansatte og avviksrapportering mv.

En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale. Disse kan være utdaterte, mangelfulle eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Videre kan analysen bli tidkrevende hvis dokumentmengden er stor, og det kan være utfordrende å vurdere kvaliteten og troverdigheten til informasjonen. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med andre metoder, som intervjuer eller observasjon, for å sikre et mer helhetlig bilde³.

Annet

I vurderingen av hvordan det arbeides med skolemiljøet, vil det kunne være aktuelt å supplere dokumentgjennomgang og intervjuer med samtaler med elever. Dette kan for eksempel være representanter fra elevråd eller elevrådsledere. Det kan også være aktuelt å benytte observasjon, eksempelvis for å få innsikt i tilsyn i friminutt, overganger og klasseledelse mv. Fordelen med slike kvalitative metoder er at de gir tilgang til erfaringer og praksis slik den faktisk oppleves og utspiller seg. Dette kan gi et mer nyansert bilde enn det som kommer frem gjennom formelle dokumenter og ledelsens beskrivelser. Samtidig krever metodene god planlegging og etisk bevissthet, spesielt med tanke på elevenes personvern, og de kan være mer ressurskrevende å gjennomføre. Dersom vi benytter observasjon som metode, må vi også sikre at dette ikke skaper ubehag eller forstyrrer barnas hverdag. Observasjonen skal gjennomføres diskret og skånsomt, uten å påvirke barnas trygghet eller rutiner. Barnets beste skal alltid ligge til grunn.

Det kan også være aktuelt å be om en gjennomgang av tiltaksplaner for barnehage og skole som gjelder barnehage- eller skolemiljøet. Dette kan for eksempel være ved at ansatte viser

³ [Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll](#)

frem maler eller konkrete tiltaksplaner, slik at vi får mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis. I tillegg kan det være aktuelt å få demonstrert hvordan avvik registreres og følges opp i kommunens system.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Johannes O. Nestvold
Prosjektmedarbeider	Trine Holter
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Cathrine Berg Mortensen

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	25.02.2025
Prosjektplan til sekretær	22.04.2025
Oppstartsmøte	Juni 2025
Datainnsamling ferdig	September 2025
Rapport til uttalelse	Oktober 2025
Rapport til sekretær	Primo november 2025

Inderøy den 22.04.25

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1347	Kommune: Alvdal kommune
--------------------	-------------------------

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Inderøy Dato: 22.04.25

Rolle: Oppdragsansvarlig revisor

Navn: Johannes Nestvold

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

✉ post@revisjonmidt norge.no
☎ 907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

- JOHANNES OLAV NESTVOLD, 22.04.2025

Forseglet av



Posten Norge



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no