



Psykososialt skolemiljø

Forvaltningsrevisjonsrapport
Rendalen kommune

11. 2025

www.kpmg.no



Sammendrag

Vi ønsker å rette en stor takk for oppdraget i å undersøke det psykososiale skolemiljøet ved kommunens grunnskoler i denne forvaltningsrevisjonen. Det har vært både lærerikt og inspirerende å få innblikk i det viktige arbeidet som gjøres for å fremme trivsel og trygghet i skolehverdagen.

Vi setter stor pris på det gode samarbeidet og den åpne, imøtekommande måten vi ble tatt imot på. Temaet er av stor betydning, og vi er takknemlige for den ærlige delingen av erfaringer og praksis. Rapporten er et resultat av dette. Nedenfor følger våre overordnede vurderinger samt anbefalinger.

Systematisk og kontinuerlig arbeid for å sikre et godt psykososialt skolemiljø

Vår hovedvurdering er at Rendalen kommune har et hensiktsmessig opplegg for å jobbe systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene. Det er etablert hensiktsmessige møteserier mellom rektorer og skoleeier, i tillegg til at det er en overbygning av planverk og rutiner som – når de følges – legger til rette for at uønskede forhold raskt kan fanges opp og håndteres. Det er vårt inntrykk at kjente problemområder, som for eksempel skolefravær, er noe personell i skolen har betydelig oppmerksomhet om og som fremstår å bli tatt på alvor.

Vi vurderer også at forebyggende programmer, kompetanseheving og bruk av læringsmiljøundersøkelser er hensiktsmessig og understøtter skolens arbeid med å legge til rette for et trygt og godt skolemiljø.

Vi registrerer imidlertid, samtidig, at det oppfattes at skoleeier i større grad kan etterspørre informasjon om det psykososiale skolemiljøet. Det er også rom for å få til en enda bedre involvering av elever og foreldre hva gjelder det psykososiale skolemiljøet. Oppsummert er en avhengig av dedikerte enkeltpersoner for å sikre en god informasjonsflyt og at skolemiljø settes tilstrekkelig høyt på agendaen. Vår vurdering er at det kan være til nytte om skoleeier i større grad etterspør informasjon om det psykososiale skolemiljøet, for eksempel i faste møtetrekker med rektorene.

System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø

Det er etablert system og rutiner for å fange opp og håndtere tilfelle hvor elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med aktivitets- og dokumentasjonsplikten. Systemet og rutinene virker etter forvaltningsrevisors vurdering hensiktsmessige for en liten kommune med to små skoler. Samtidig er det behov for å revidere ordensreglementene for Berger skole og barnetrinnet ved Fagertun skole. Dette både for å reflektere nye krav i revidert versjon av opplæringsloven og eventuelle endringer siden reglementene sist ble revidert i 2020 og 2022. Dette kan eksempelvis være tema som fysisk inngripen jmfør § 13-4 og bruk av sosiale medier og digitale flater. Det kan også vurderes om skolene skal en mer ensformig mal og struktur for ordensreglementene, noe som vil være særlig nyttig for elevene på Berger skole som flytter til Fagertun i 8. klasse.

Rendalen kommune bør også vurdere å etablere en rutine og varslingsskjema for hvordan skolene skal varsle skoleeier om skolemiljøssaker samt hvordan skoleeier skal følge opp disse sakene.

Rendalen kommune hadde en median på 17 dager fravær på 10 trinn for skoleåret 2023-2024. Dette var vesentlig høyere enn den nasjonale medianen på 8 dager. Det er i samarbeid mellom kommunene i Nord-Østerdal etablert et system for oppfølging av skolefravær. Dette systemet inkluderer viktige tema som fraværregistrering, kartleggings skjemaer og handlingsrekkefølge ved bekymringsfullt skolefravær.

Forvaltningsrevisors innsamlede data viser at dette systemet oppleves å fungere godt i skolehverdagen. Samtidig har forvaltningsrevisor identifisert noen mulige forbedringsområder.

For det første kan det med fordel defineres flere kvantitative terskelverdier som tydeliggjør når tiltak skal iverksettes på ulike nivå. Slike terskler kan for eksempel være ved antall dager fravær per måned eller prosent fravær per termin.

For det andre vil det være viktig med kompetanseheving blant skolens ansatte knyttet til skolefravær. Dette kan blant annet omhandle hvordan en identifiserer skolefravær, innsikt i årsakssammenhenger, bruk av kartleggingsverktøy og tiltak for å forebygge og tilrettelegge for redusert skolefravær.

For det tredje bør skolefraværspanen konkretisere hvordan skolefraværet skal følges opp etter at samarbeidsavtale med tiltak iverksettes. Dette inkluderer faste evalueringspunkter etter x antall uker for vurdering av måloppnåelse og effekten av iverksatte tiltak, samt spesifisering av ansvar for denne delen av prosessen slik at ansvarsoppgaver ikke mellom ulike aktører. Forvaltningsrevisor vil også trekke frem at det er viktig med tettere involvering og samarbeid mellom skole og hjem i arbeidet med skolefravær. Skal kommunen lykkes med sitt mål om et skolefravær på linje med landsgjennomsnittet må foreldrene integreres bedre i arbeidet, både for å skape bevisstgjøring rundt viktigheten av skolenærvær samt sikre enhetlig kommunikasjon mellom skole og hjem på dette området.

Internkontroll

Skoleeiers internkontroll med det psykososiale skolemiljøet er etter forvaltningsrevisors vurdering fragmentert og uformell. For en liten kommune som Rendalen, med begrensede administrative ressurser, er det viktig å sikre en effektiv og smidig internkontroll. Samtidig er det etter vår vurdering behov for å formalisere internkontrollen gjennom retningslinjer som gir tydelige føringer og rammer for skolens arbeid med skolemiljøet. Det er også behov for å formalisere skoleeiers oppfølging av skolene gjennom retningslinjer og årshjul. Det er viktig at skoleeier gjennom oppfølgingen henter inn tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere skolens praksis.

For å sikre en systematisk internkontroll er det videre behov for at skoleeier kontinuerlig vurderer skolens praksis og om denne samsvarer med etablerte krav. Her kan eksempelvis Utdanningsdirektoratets digitale system Reflex eller forenklede manuelle vurderinger i excel med bruk av fargekoder vurderes som system for denne vurderingen. I et trafikklyssystem kan eksempelvis grønt bety god praksis uten behov ytterligere oppfølging fra skoleeier, gul forhold som må følges opp og rød behov for ekstra oppfølging fra skoleeier.

Skoleeier bør også formalisere hvordan avvik som avdekket praksis i strid med opplæringsloven skal kommuniseres, samt formalisere hvordan skolene skal følges opp.

Nedenfor følger våre anbefalinger.

Anbefalinger

Vi anbefaler Rendalen kommune å:

1	Formalisere skoleeiers internkontroll med det psykososiale skolemiljøet; inkludert • retningslinjer som gir tydelige føringer og rammer for skolenes arbeid med det psykososiale miljøet, herunder kommunisering av avvik • retningslinjer/årshjul for skoleeiers oppfølging av skolene • gjennomføring av kontinuerlige evalueringer/vurderinger av skolenes praksis på området
2	Kommunen bør vurdere å innhente nærmere innsikt i årsaksbildet til skolefravær.
3	Kommunen bør vurdere tilpasninger i skolefraværssystemet, herunder • Definere terskelverdier for når tiltak skal iverksettes på ulike nivå • Gjennomføre kompetanseheving blant skolens ansatte hva gjelder skolefraværproblematikken • Konkretisere hvordan skolefravær skal følges opp når samarbeidsavtale med tiltak iverksettes
4	Kommunen bør vurdere hvordan elever og foreldre i enda større grad kan involveres i skolenes arbeid med psykososialt skolemiljø og skolefravær.

Innhold

Sammendrag	2
Innhold	5
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn og formål	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Revisjonskriterier	6
1.4 Metode	7
2. Systematisk og kontinuerlig arbeid for å sikre et godt psykososialt skolemiljø	8
2.1 Problemstilling	8
2.2 Revisjonskriterier	8
2.3 Fakta	9
2.4 Vurderinger	13
3. System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø	15
3.1 Problemstilling	15
3.2 Revisjonskriterier	15
3.3 Fakta	16
3.4 Vurderinger	21
4. Internkontroll	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Fakta	23
4.4 Vurderinger	24
5. Anbefalinger	25
6. Kommunedirektøren sitt tilsvare	26
Vedlegg 1: Dokumentliste	27

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget vedtok i møtet 15. september 2025 sak 27/25 en forvaltningsrevisjon på område psykososialt skolemiljø.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke skoleeier og skolene sitt helskaplige arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Forvaltningsrevisjonen har vært forbedringsorientert, med mål om å gi anbefalinger i tilfelle der det er avdekket avvik eller forbedringsområde.

1.2 Problemstillinger

I forvaltningsrevisjonen er det pekt på følgende problemstillinger:

1. Hvordan arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene?
 - a. Hvilke planer, prosedyrer og tiltak har skolene for å forebygge og fange opp saker som gjelder elevene sitt skolemiljø?
 - b. Hvordan involveres elever og foreldre i arbeidet med psykososialt skolemiljø?
 - c. Hvilke læringsmiljøundersøkelser gjennomføres og hvordan følges disse opp?
2. Er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfelle der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?
 - a. Hvilke tiltak og prosedyrer har skolene for å følge opp saker hvor elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø?
 - b. Hvilke rutiner og prosedyrer har skolene som beskriver hvordan aktivitets- og dokumentasjonsplikten skal håndteres?
 - c. Hvordan arbeider kommunen og skolene med skolefravær?
3. Hvordan har kommunen som skoleeier internkontroll med det psykososiale skolemiljøet?
 - a. Hvordan implementeres nye krav i opplæringsloven?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriteriene er aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kilder til å utlede revisjonskriterier har vært:

- ✓ Kommuneloven
- ✓ Opplæringslova med forskrifter
- ✓ Rundskriv om skolemiljø – Utdanningsdirektoratet, sist endret 17.10.2024
- ✓ Prop 81 L – endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

1.4 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet dokumentanalyse og intervjuer som metoder. Forvaltningsrevisjonen har basert seg på hvordan kommunen og skolene har bygd opp de formelle systemene sine innenfor det reviderte området. Forvaltningsrevisor har derfor hentet ut relevante styringsdokument knyttet til forvaltningsrevisjonens problemstillinger.

Det ble gjennomført intervjuer mellom 15. og 28. oktober med flere nivåer i skolene og kommunen som har en rolle knyttet til psykososialt skolemiljø. Til sammen ble det gjennomført 9 intervjuer med:

- Kommunedirektør
- Oppvekstsjef
- Rektor og lærer ved Berger skole
- Rektor og lærer ved Fagertun skole
- 2 Foreldrerepresentanter
- Elevrepresentant

2. Systematisk og kontinuerlig arbeid for å sikre et godt psykososialt skolemiljø

2.1 Problemstilling

- ✓ Hvordan arbeider skolene systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene?

2.2 Revisjonskriterier

Trygt og godt skolemiljø

Opplæringslova kapittel 12 omhandler elevenes skolemiljø og gjelder for skolen, leksehjelpsordningen og skolefritidsordningen. I henhold til § 12-2 har alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø understreker at elevens egen opplevelse er avgjørende for om skolemiljøet oppleves som trygt og godt. Dette krever et strukturert og systematisk arbeid med forebygging på skole-, gruppe- og individnivå. Skolen må aktivt vurdere skolemiljøet ved å observere hvordan det påvirker elevene og hvilke forhold i miljøet som spiller inn.

I henhold til § 12-3 skal skolen ikke akseptere krenkende oppførsel, som mobbing, vold, diskriminering eller trakassering. Rundskrivet presiserer at listen over eksempler ikke er uttømmende, samt at ikke alle kritiske utsagn eller uenigheter nødvendigvis utgjør en krenkelse. Skolen har plikt til å arbeide kontinuerlig for at alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Informasjon, medvirkning og samarbeid

I henhold til opplæringslova § 10-2 har elevene rett til medvirkning i arbeidet med skolemiljøet. De har rett til å bli hørt, og deres meninger skal vektlegges i tråd med alder og modenhet. Skolen skal etter § 10-3 samarbeide med foreldrene om elevens opplæring. Videre skal skolen, i henhold til § 10-4, sørge for at elever og foreldre får delta i planlegging, gjennomføring og vurdering av skolens virksomhet – herunder arbeidet med skolemiljøet.

Etter § 10-5 skal hver grunnskole ha et elevråd valgt av elevene, samt et arbeidsutvalg valgt av foreldrene. Elever og foreldre kan velge å organisere seg på andre måter. Kommunen skal sørge for at det fastsettes hvilke andre brukerorgan skolene skal ha. Elever og foreldre skal være representert i organer ved grunnskoler.

I henhold til § 10-8 skal kommunen gi elever og foreldre den informasjonen de har behov for – blant annet om skolemiljøet og om elevenes rettigheter og plikter. Rundskrivet understreker at informasjonen skal være tilstrekkelig til at elever og foreldre kan vurdere om rettighetene blir oppfylt, og kjenne til muligheten for å melde saker til Statsforvalteren.

Loven stiller krav både til generell informasjon som gis til alle elever og foreldre, og til spesifikk informasjon som gis til enkeltelever i konkrete saker. I henhold til opplæringsforskriften § 11-1 skal skolen ved starten av hvert skoleår avholde et foreldremøte, og minst to ganger i året invitere foreldrene til planlagte samtaler med kontaktlærere.

I henhold til opplæringsforskriften § 19-3 gjennomfører Utdanningsdirektoratet nasjonale undersøkelser om elevenes skole- og læringsmiljø. Kommunen skal sørge for at undersøkelsene gjennomføres og følges opp lokalt. Det er frivillig for elevene å delta.

2.3 Fakta

2.3.1 Organisering

Rendalsskolen er fordelt på to skoler: Berger og Fagertun skole. Berger skole er en barneskole med 1-7 trinn mens Fagertun skole også har ungdomstrinnet for hele kommunen (8-10 trinn). Det er totalt om lag 150 elever ved skolene i Rendalen. Det er om lag 50 elever på barnetrinnet ved hver av skolene, og 50 elever på ungdomstrinnet. Tilstandsrapporten for skolen i 2024-2025 viser at elevtallet har vært relativt stabilt de siste tre årene, med en svak økning. Denne økningen skyldes i stor grad ukrainske flyktninger. I skoleåret 2024–25 utgjør elever med ukrainsk bakgrunn over 20 prosent av den totale elevmassen. Dette har bidratt til å opprettholde elevtallet i en tid der kommunen ellers har opplevd nedgang.

Når det gjelder skolens organisering, er begge skolene – på barnetrinnet – preget av fådelte klasser, noe som betyr at elever fra ulike trinn undervises sammen. Dette krever fleksibel ressursbruk og tilpasning av undervisningen. Kommunen har høy lærertetthet, særlig på mellomtrinnet, og prioriterer at ansatte har full stilling og riktig undervisningskompetanse. Skolene har også mottatt ekstra ressurser knyttet til bosetting av flyktninger, og lønnsutgiftene dekkes delvis av integreringstilskudd.

Det fremgår videre av tilstandsrapporten at skoleeier legger vekt på kompetanseheving og videreutdanning, og samarbeider med høyskoler og universiteter for å sikre at ansatte har nødvendig faglig kompetanse. Dette er viktig for å møte elevenes behov og opprettholde kvaliteten i undervisningen.

Av intervjuer fremgår det at det er etablert møterekker som tilrettelegger for at rektorer og skoleeier møtes jevnlig. Det er følgelig lagt til rette for å trekke veksler på kompetanse og erfaringer på tvers av skolene. Det blir imidlertid stilt spørsmålstegn ved om psykososialt skolemiljø vies tilstrekkelig tid i disse møterekkene.

AVSLUTNING AV SYSTEMSAK VED FAGERTUN SKOLE: POSITIV UTVIKLING OG VEIEN VIDERE

PPT I NORD-ØSTERDAL GJENNOMFØRTE EN OMFATTENDE SYSTEMSAK VED FAGERTUN SKOLE, SOM BLE IGANGSATT ETTER BEKYMNINGER OM BEMANNING OG UTFORDRINGER I LÆRINGSMILJØET. OBSERVASJONER OG TILBAKEMELDINGER FRA ANSATTE VISTE SÆRLIG PROBLEMER MED URO, MANGLENDE STRUKTUR OG BEHOV FOR STYRKET KLASSELEDELSE. SKOLEN HADDE OGSÅ TIDLIGERE HATT SYSTEMSAKER PÅ ENKELTE TRINN, OG DET BLE VURDERT SOM NØDVENDIG MED EN HELHETLIG INNSATS.

PTT GJENNOMFØRTE I 2024-2025 EN REKKE TILTAK, INKLUDERT SAMTALER MED ANSATTE, OBSERVASJONER I KLASSEROM, FAGLIGE INNLEGG OG PEDAGOGISKE ANALYSER. FOKUSOMRÅDENE HAR VÆRT KLASSELEDELSE, REGELHÅNDHEVELSE, PSYKOSOSIALT MILJØ, LÆREVANSKER OG BRUK AV DIGITALE HJELPEMIDLER. DET BLE OGSÅ SØKT OM KOMPETANSEMIDLER FOR Å STØTTE ARBEIDET.

PPT VURDERTE VED PROSJEKTLUTT AT SKOLEN HADDE GJORT BETYDELIGE FREMSKRITT. DE ANSATTE HAR VÆRT ÅPNE FOR VEILEDNING OG JOBBET AKTIVT MED DE ANBEFALTE TILTAKENE. PPT VURDERER DET SOM VIKTIG AT SKOLEN VIDEREFØRER DETTE ARBEIDET INTERNT OG UNNGÅR Å STARTE NYE PROSJEKTER FOR TIDLIG. SAMTIDIG UNDERSTREKES DET AT REKRUTTERING AV KVALIFISERTE LÆRERE FORTSATT ER AVGJØRENDE FOR VIDERE UTVIKLING.

2.3.2 Planer

Sentralt planverk for skolene i Rendalen er strategisk plan og sosial handlingsplan. Disse planene er supplert med mer detaljerte rutiner/prosedyrer for skolenes oppfølging av det sentrale planverket.

Strategisk plan

Den strategiske planen er utarbeidet som en felles satsing mellom fem kommuner i Nord-Østerdal for å styrke det forebyggende arbeidet og den tverrfaglige innsatsen rettet mot barn, unge og familier. Planen er et svar på barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022, og som gir kommunene et tydeligere ansvar for forebygging og tidlig innsats. Målet er å sikre rett hjelp til rett tid – der folk bor.

Planen bygger på nasjonale føringer som vektlegger tidlig innsats, inkluderende fellesskap og koordinert tjenesteyting. Den understreker at kommunene selv må konkretisere hvordan dette skal gjøres lokalt, og at innsatsen må være helhetlig og systematisk. Planen har vært utviklet gjennom bred involvering av ledere og ansatte fra oppvekstsektoren, og er forankret i kommunedirektørforum.

Målene med planen er å skape et oppvekstmiljø der alle barn opplever livsmestring, inkludering og trygghet. Strategiske mål inkluderer systematisert forebygging, tidlig identifisering av behov, koordinert hjelp og innsats mot ungt utenforskap. Planen retter seg mot alle som jobber med barn og unge – både fagpersoner og ledere – og legger vekt på brukermedvirkning og styrkebasert tilnærming.

Utfordringsbildet i kommunene viser at de har lavere utenforskap enn landsgjennomsnittet, men også utfordringer som økende skolefravær, tidlig alkoholdebut og enkelte levekårsutfordringer. Innsikten fra profesjoner og brukere viser behov for bedre samhandling, felles digitale verktøy, kompetanseheving og tydelige strukturer.

Planen definerer sentrale begreper som forebygging, tidlig innsats, samhandling og inkludering, og beskriver hvordan god hjelp skal være målrettet, evaluert og tilpasset den enkelte. Den gode praksisen konkretiseres gjennom etablering av tverrfaglige samhandlingsteam (TST) på skoler og barnehager, med faste møtepunkter, felles rutiner og tydelig ansvar.

Sosial handllingsplan

Den sosiale handllingsplanen for skolene i Rendalen beskriver hvordan skolene skal arbeide systematisk for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Planen bygger på opplæringsloven og FNs barnekonvensjon, og legger stor vekt på elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet. Skolene har nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og skal arbeide kontinuerlig og målrettet for å forebygge og håndtere slike hendelser.

Forebyggende arbeid er organisert rundt ulike relasjoner: mellom voksne og elever, mellom lærere og klasser, mellom elever, og mellom skole og hjem. Lærere skal være tydelige og tilstedeværende voksne, og det skal bygges gode relasjoner gjennom daglig kontakt og sosial støtte.

Avdekking av mobbing og krenkende atferd skjer gjennom samtaler, inspeksjon, kartlegging og samarbeid med helsesykepleier. Skolen har faste rutiner for å følge med på elevenes trivsel.

Ved mistanke om mobbing har skolen en aktivitetsplikt som består av fem delplikter: å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Det er lav terskel for å reagere, og alle ansatte har ansvar for å handle raskt og riktig. Det er utarbeidet detaljerte prosedyrer for hvordan samtaler med involverte parter skal gjennomføres, og hvordan skolen skal samarbeide med eksterne instanser som PPT, BUP, NAV og barnevern.

Tiltakene som settes inn skal dokumenteres i en aktivitetsplan, som inneholder informasjon om problemet, planlagte tiltak, ansvarlige personer og tidsplan for evaluering. Tiltakene kan rettes mot den som blir mobbet, den som mobber, tilskuere, klasse miljøet eller hele skolen. Tiltaksplikten varer så lenge en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Dersom det er mistanke om at en ansatt krenker en elev, gjelder skjerpet aktivitetsplikt. Rektor skal da varsle skoleeier umiddelbart, og hvis det gjelder en i skoleledelsen, skal skoleeier varsles direkte.

2.3.3 Prosedyrer, tiltak og involvering av brukere

Programmer og tiltak

Nedenfor følger de viktigste programmer og tiltak som Benyttes i Rendalen kommune, kort oppsummert og slik det fremgår av sosial handlingsplan. Merk at tiltak/rammeverk som er innrettet mot spesifikke områder som for eksempel bruk av læringsmiljøundersøkelser, er omtalt senere i kapitlet.

Mitt valg

Et holdningsskapende undervisningsopplegg som fokuserer på sosial kompetanse, empati og ansvar.

MOT

Et program som styrker ungdoms mot til å ta egne valg, inkludere andre og si nei til mobbing.

Årshjul for internkontroll

Brukes for å sikre systematisk arbeid med elevenes skolemiljø.

Tverrfaglige nettverk

Strategisk plan har som mål å sikre at barn, unge og familier får rett hjelp til rett tid – der de er. Planen er utarbeidet som en del av barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, og som gir kommunene et tydeligere ansvar for forebygging, tidlig innsats og samhandling.

Et sentralt grep i planen er etableringen av faste tverrfaglige samhandlingsteam (TST) ved alle skoler og barnehager. Disse teamene består av representanter fra skole/barnehage, PPT, helsesykepleier og barnevern, med møteplikt. NAV og andre instanser kobles inn ved behov. Møtene holdes lokalt på den enkelte enhet og har et tredelt innhold: generell diskusjon om enhetens tilstand, veiledning og kompetanseheving, samt observasjon og samtaler med barn og foresatte.

Teamene har et klart mandat både på systemnivå og individnivå, og alle deltakere har myndighet til å ta beslutninger på vegne av sin tjeneste. Barn og foresatte skal delta som likeverdige samarbeidspartnere. Møtene ledes av personer med kompetanse i tverrfaglig møteledelse, og det benyttes en felles møtemal for struktur og agenda. Det er også etablert rutiner for informasjonsflyt mellom lokale team og kommunale nivåer.

Tjenestene har uttrykt behov for bedre tverrfaglig samhandling, og peker på utfordringer som manglende kunnskap om hverandre, taushetsplikt, personellmangel og store avstander. Det er behov for tydelige roller, felles digitale verktøy og økonomiske strukturer som støtter tverrfaglig arbeid.

Kompetanseheving er en viktig del av planen. Alle ansatte som arbeider med barn og unge skal ha oppdatert kompetanse, og det skal være en kultur for å dele kunnskap og lære av hverandre. Det legges vekt på brukermedvirkning, og barn og foreldre skal oppleve seg som reelle samarbeidspartnere.

Planen skal implementeres i alle kommuner, og tverrfaglige team skal erstatte tidligere strukturer som OBS- og BUT-team. Det er lagt opp til en tydelig tidsplan for innføring, kompetansekartlegging og evaluering av ny praksis.

Tverrfaglige nettverk er også trukket frem i den sosiale handlingsplanen. Her tydeliggjøres at et sentralt formål med det tverrfaglige nettverket skal bidra til å:

- Gi elevene helhetlig støtte.
- Sikre at tiltakene som settes inn er tilpasset den enkelte elevs behov.

- Styrke skolens evne til å håndtere komplekse saker som krever kompetanse utover det skolen selv har.
- Forebyggende ressurser

I intervjuer trekkes det frem at det er opplevet stor nytteverdi av de tverrfaglige nettverkene. Det vises blant annet til at det er en styrke for kommunens arbeid på området at en har en miljøterapeut med faste dager ved skolene og i barnehagen.

Involvering av brukere

Involveringen av brukere inkluderer foreldreråd (FAU), elevråd og skolemiljøutvalg (SMU).

I den strategiske planen for tverrfaglig samarbeid i er involvering av barn og foreldre en kjerneverdi. Barn og unge har bidratt med innsikt om hva som er viktig for dem, og skal oppleve seg som likeverdige deltakere i tiltak og samhandling. Foreldre skal være aktive samarbeidspartnere, og hjelpen som gis skal være koordinert og tilpasset deres behov. Det legges vekt på at foreldre skal få tilstrekkelig informasjon og slippe å koordinere hjelpetjenestene selv. Foreldreveiledning tilbys systematisk gjennom hele oppvekstløpet, og tiltak utformes i samarbeid med dem.

I den sosiale handlingsplanen for skolene i Rendalen understrekes det at elever skal ha medvirkning i saker som angår dem, og at deres subjektive opplevelse av skolemiljøet er avgjørende for om det anses som trygt og godt. Elever deltar aktivt i utvikling av klasseregler og sosiale mål, og involveres i samtaler ved mistanke om mobbing. Elevundersøkelsen brukes som et verktøy for å kartlegge trivsel og miljø. Foreldre inkluderes gjennom vurderingssamtaler, foreldremøter og direkte involvering i saker som gjelder mobbing eller krenkende atferd. Skolen legger opp til et åpent samarbeid med hjemmet, og det er rutiner for å sikre god informasjonsflyt og lav terskel for dialog.

Det er også utarbeidet en rutine for brukermedvirkning med årshjul som setter i system oppfølgingen av elever og foreldre gjennom FAU, samarbeidsutvalget, skolemiljøutvalget og Elevrådet.

Av intervjuer fremgår det imidlertid at en i varierende grad oppfatter at psykososialt skolemiljø gjøres til gjenstand for diskusjon i de forskjellige utvalgene.

2.3.4 Kompetanseheving

I den strategiske planen forstås kompetanseheving som en forutsetning for å gi barn og familier riktig hjelp til rett tid. Det legges vekt på at kompetansen skal være nær barnet, det vil si at de ansatte som har den daglige kontakten med barn og foresatte skal ha nødvendig kunnskap og ferdigheter. Planen beskriver at det skal være oversikt over hvilken kompetanse som finnes i kommunene, og hvor det eventuelt mangler. Det skal etableres arenaer og møteplasser der kompetanse deles, og det skal utvikles en kultur for å lære av hverandre og ta i bruk andres erfaringer og kunnskap.

Kompetanseheving skal skje både generelt og målrettet. Alle som jobber med barn skal få opplæring i forebygging og tidlig innsats, og det skal gis spesialisert kompetanse når barn har særskilte behov. Det er også et mål at ansatte skal ha kompetanse i å lede og delta i tverrfaglig samarbeid, og i brukermedvirkning som gir reell og opplevd medvirkning for barn og foreldre. I tillegg skal de ha kompetanse i å snakke med barn og unge på en trygg og respektfull måte.

Planen understreker at alle faginstanser skal bidra med sin kompetanse på arenaer der de når flest mulig, og at den enkelte ansatte har plikt til å holde seg faglig oppdatert. Samtidig har ledelsen ansvar for at organisasjonen samlet sett har tilstrekkelig kompetanse, enten internt eller gjennom samarbeid med andre tjenester.

Det er også beskrevet en konkret tidsplan for kompetansekartlegging og implementering. Høsten 2023 skal det kartlegges hvilken kompetanse som finnes og hva som mangler, og det skal gjennomføres opplæring og

trening i de ulike elementene i planen. Evaluering og rapportering skal skje våren 2024 for å sikre at ny praksis er etablert og fungerer etter intensjonen

Hva gjelder kompetanseheving har det tidligere vært pekt på utfordringer med å rekruttere, bevare og utvikle kompetanse i skolene i Rendalen kommune (se tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon innen kompetanse og rekruttering). Det opplyses om at situasjonen er bedre nå enn hva den var tidligere. Blant annet har det lyktes Rendalen kommune å sikre bedre bemanning gjennom å nyttiggjøre seg av ukrainske flyktninger med lærerkompetanse i assistentstillinger og lignende.

2.3.5 Læringsmiljøundersøker

I Sosial handlingsplan for skolene i Rendalen fremgår det at skolen gjennomfører Elevundersøkelsen årlig for elever på 5.–10. trinn. Resultatene fra undersøkelsen følges opp internt ved skolene, og veileder fra Utdanningsdirektoratet benyttes i dette arbeidet. I tillegg brukes Spekter, som er utviklet av Læringsmiljøsenderet i Stavanger, jevnlig for å følge med på utviklingen av læringsmiljøet. Spekter nevnes også som et verktøy som kan brukes ved mistanke om mobbing, for å avdekke forhold knyttet til det psykososiale miljøet.

I Strategisk plan nevnes Elevundersøkelsen og analyseverktøy fra Utdanningsdirektoratet som en del av innsiktsgrunnlaget for å forstå utfordringsbildet i kommunene. Det fremgår at data fra blant annet Elevundersøkelsen, Ungdata, GSI og analysebrettet skal benyttes for å identifisere trender og behov, som for eksempel skolefravær, trivsel og psykisk helse.

Av tilstandsrapporten for grunnskolen i Rendalen kommune for skoleåret 2024/2025 fremgår at Elevundersøkelsen viser at elever på 7. trinn opplever god støtte fra lærere og har høy grad av medvirkning, mens elever på 10. trinn scorer lavere på flere områder. Resultatene brukes aktivt i skolens planlegging. Mobbing rapporteres som lav, men skolene erkjenner at det forekommer og jobber forebyggende med programmer som "Mitt valg" og "MOT", samt kompetanseheving i samarbeid med PPT og Høgskolen i Innlandet.

Resultatene fra nasjonale prøver viser varierende prestasjoner. I lesing på 5. trinn er resultatene sterke, mens det er behov for forbedring i regning og engelsk. På ungdomstrinnet er det fremgang i flere fag, spesielt i lesing på 9. trinn. Skolene bruker resultatene aktivt i videre planlegging.

Karakterene og grunnskolepoengene er på et respektabelt nivå, og gir elevene gode muligheter for videregående opplæring. Skolebidraget, som måler skolens effekt på elevenes læring, har vært negativt, og kommunen jobber med å forstå og forbedre dette.

I intervjuer trekkes det frem at det jobbes aktivt med å følge opp disse undersøkelsene med konkrete tiltak for å blant annet håndtere fraværproblematikk og andre forhold som avdekkes i undersøkelsene og som bør følges opp.

2.4 Vurderinger

Vår hovedvurdering er at Rendalen kommune har et hensiktsmessig opplegg for å jobbe systematisk og kontinuerlig for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elevene i grunnskolene. Det er etablert hensiktsmessige møteserier mellom rektorer og skoleeier, i tillegg til at det er en overbygning av planverk og rutiner som – når de følges – legger til rette for at uønskede forhold raskt kan fanges opp og håndteres. Det er vårt inntrykk at kjente problemområder, som for eksempel skolefravær, er noe personell i skolen har betydelig oppmerksomhet om og som fremstår å bli tatt på alvor.

Vi vurderer også at forebyggende programmer, kompetanseheving og bruk av læringsmiljøundersøkelser er hensiktsmessig og understøtter skolens arbeid med å legge til rette for et trygt og godt skolemiljø.

Vi registrerer imidlertid, samtidig, at det oppfattes at skoleeier i større grad kan etterspørre informasjon om det psykososiale skolemiljøet. Det er også rom for å få til en enda bedre involvering av elever og foreldre hva gjelder det psykososiale skolemiljøet. Oppsummert er en avhengig av dedikerte enkeltpersoner for å sikre en god informasjonsflyt og at skolemiljø settes tilstrekkelig høyt på agendaen. Vår vurdering er at det kan være til nytte om skoleeier i større grad etterspør informasjon om det psykososiale skolemiljøet, for eksempel i faste møterekker med rektorene.

3. System og rutiner for å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø

3.1 Problemstilling

- ✓ Er det etablert system og rutiner som bidrar til å sikre at tilfelle der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, blir fanget opp og håndtert i samsvar med kravene i opplæringsloven?

3.2 Revisjonskriterier

Aktivitetsplikt

Skolen har, i henhold til opplæringsloven § 12-4, både aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten består av fem delplikter. Alle som arbeider ved skolen skal:

1. følge med på hvordan elevene har det,
2. gripe inn dersom en elev blir krenket,
3. melde fra til rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Skolen har videre plikt til å:

4. undersøke saken,
5. iverksette egnede tiltak for å rette opp situasjonen.

Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø gir nærmere informasjon om delpliktene. Plikten til å følge med må ses i sammenheng med det forebyggende arbeidet for å sikre et godt skolemiljø. Eksempler på sentrale aktiviteter kan være inspeksjonsordninger og tilsyn. Ansatte har plikt til å gripe inn når det faktisk er mulig, og dette må vurderes ut fra hensynet til både den ansatte og elevene. I enkelte tilfeller kan ansatte gripe inn fysisk for å forhindre at en elev krenker en annen fysisk. Dette skal imidlertid være siste utvei, og andre handlingsalternativer må være utilstrekkelige før fysisk inngripen benyttes. Skolen skal ha rutiner for hvordan og når ansatte skal melde fra. Det er ikke fastsatt konkrete tidsfrister; dette må vurderes individuelt. Skoleeier kan også fastsette egne rutiner for når skolene skal melde fra til dem. Undersøkelser skal iverksettes så raskt som mulig, med formål om å skaffe tilstrekkelig grunnlag for å sette inn egnede tiltak. Undersøkelsesplikten gjelder uavhengig av årsaken til elevens opplevelse. Undersøkelsene skal avdekke fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker opplevelsen av skolemiljøet. Tiltakene som iverksettes må være basert på en konkret faglig vurdering, med støtte i erfaring og forskning. Tiltakene må tilpasses den aktuelle situasjonen og den lokale konteksten. I henhold til § 12-4 skal tiltakene dokumenteres i en skriftlig plan. Planen skal beskrive:

- hvilket problem tiltakene skal løse,
- hvilke tiltak som er planlagt,
- når tiltakene skal gjennomføres,
- hvem som har ansvar for gjennomføringen,
- når tiltakene skal evalueres.

Rundskrivnet understreker at skolene må dokumentere hvordan aktivitetsplikten håndteres. Det eneste formkravet er at dokumentasjonen skal være skriftlig. Skoleeier og skolene bør derfor ikke etablere mer omfattende dokumentasjonssystemer enn nødvendig.

Skjerpet aktivitetsplikt

Skjerpet aktivitetsplikt (§ 12-5) omhandler situasjoner der en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at noen som arbeider på skolen krenker en elev. Den ansatte skal straks melde fra til rektor, som skal melde videre til kommunen med mindre meldingen er åpenbar grunnløs. Dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen krenker en elev skal det meldes direkte til kommunen.

Skoleregler

Kommunen gir, i henhold til § 10-7, forskrift om organisering av skoledemokratiet og om elevenes rettigheter og plikter – blant annet knyttet til orden og oppførsel. Kommunen kan i skolereglene angi hvilke tiltak som kan benyttes ved regelbrudd, og hvordan slike saker skal behandles. Kapittel 13 omhandler ordenstiltak som kan benyttes, for eksempel bortvisning, pålagt skolebytte og fysiske inngrep for å avverge krenkelser eller skade.

Fraværshføring

I henhold til opplæringsforskrifta § 9-9 skal kommunen ha et system for fraværshføring. Fravær skal dokumenteres hvert halvår.

3.3 Fakta

3.3.1 Prosedyrer for aktivitets- og dokumentasjonsplikt

Sosial handlingsplan for skolene i Rendalen, revidert september 2025, inkluderer prosedyrer for håndtering av aktivitets- og dokumentasjonsplikten. Prosedyrene beskriver hvordan skolen skal arbeide med hver av dem fem delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er oppsummert i tabellen nedenfor.

Delplikt	Beskrivelse
Delplikt 1 følge med	Ansatte følger med gjennom daglig kontakt med elever og foreldre, samt systematisk inspeksjon og observasjon. I tillegg gjennomføres Elevundersøkelsen årlig, og læringsmiljøundersøkelser jevnlig.
Delplikt 2 gripe inn	Skolen har nulltoleranse for krenkelser som mobbing og trakassering. Alle ansatte skal gripe inn umiddelbart for å stoppe krenkelser, så langt det lar seg gjøre uten fare for egen sikkerhet.
Delplikt 3 melde ifra	Prosedyrene inkluderer rutiner for varsling ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Den ansatte melder til rektor, som har ansvar for forsvarlig håndtering. Det presiseres at terskelen for mistanke

Delplikt 4 undersøke

skal være lav, og at meldeplikten gjelder all mistanke. Ved alvorlige tilfeller skal skoleeier varsles.

Ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen umiddelbart undersøke saken. Terskelen for å undersøke skal være like lav som for å melde ifra. Samtaler og observasjoner benyttes alltid, og tidligere hendelser samt læringsmiljøundersøkelser kan også inngå. Undersøkelsen skal avdekke fakta og forhold som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet. Elevens subjektive oppfatning er sentral.

Delplikt 5 sette inn tiltak

Håndtering og tiltak dokumenteres i en skriftlig aktivitetsplan, som skal sikre nødvendige tiltak og oppfyllelse av dokumentasjonskravene i opplæringsloven § 12-2. Tiltakene skal være lovlige, ivareta barnets rett til å bli hørt og hensynta barnets beste. Tiltak kan rettes mot enkeltpersoner eller grupper. Tiltaksplikten varer så lenge eleven opplever skolemiljøet som utrygt og det finnes egnede tiltak. Aktivitetsplanen bør inneholde oppsummering av samtaler og skolens vurderinger. Dokumentasjonsomfanget vil naturlig variere fra sak til sak.

Tabell 1: Prosedyrer for aktivitets- og dokumentasjonsplikt.

Det er etablert egne rutiner for varsling ved skjerpet aktivitetsplikt. Ved mistanke om at en ansatt krenker en elev, skal rektor varsles umiddelbart. Rektor skal deretter varsle skoleeier ved oppvekstsjef. Dersom mistanken gjelder en person i skoleledelsen, skal skoleeier varsles direkte.

Utover dette er det ikke definert spesifikke rapporteringskrav til skoleeier for den ordinære aktivitetsplikten. Gjennomførte intervjuer viser imidlertid at rektorene informerer skoleeier om meldte saker og pågående aktivitetsplaner. Det er ikke utarbeidet formalkrav for hvordan skoleeier skal varsles.

Aktivitetsplikten og skolens prosedyrer gjennomgås årlig med personalet, vanligvis på en planleggingsdag. Intervjuene viser likevel at det med fordel kan være et mer kontinuerlig fokus på dette gjennom skoleåret, for å styrke personalets bevissthet om det psykososiale skolemiljøet.

Aktivitetsplikten presenteres også årlig på det første foreldremøtet ved oppstart av nytt skoleår.

3.3.2 Håndtering av aktivitetsplikten

Fagertun skole hadde i 2023 flere enkeltsaker som ble meldt til Statsforvalteren. Sakene avdekket varierende grad av etterlevelse av aktivitetsplikten. I etterkant har skolen mottatt systemveiledning fra PPT for å styrke arbeidet med skolemiljøet. Veiledningen er nå avsluttet, og det oppleves at skolen har forbedret sin praksis, særlig når det gjelder opprettelse av aktivitetsplaner, iverksetting av tiltak og dokumentasjon av disse.

3.3.3 Dokumentasjon

Den sosiale handlingsplanen presiserer at skolene skal dokumentere skriftlig hva de gjør for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer at skolen både skal dokumentere planlagte tiltak i aktivitetsplanen, og hva som er gjort for å følge opp de fem delpliktene i den enkelte sak.

Dokumentasjonen skjer gjennom Rendalen kommunes mal for aktivitetsplan. Her skal skolen oppgi relevante opplysninger om saken, inkludert hvem saken gjelder, hva problemet består i, hvem som har meldt saken, og hvordan involverte elever har blitt hørt. Videre skal det redegjøres for hvordan skolen har fulgt opp hver enkelt delplikt. Deretter beskrives tiltakene som er iverksatt. For hvert tiltak skal ansvarlig person, tidsperiode og tidspunkt for evaluering defineres.

Det skal bekreftes at elev og foresatte er orientert om aktivitetsplanen, med underskrifter fra den som har utarbeidet planen og rektor. Malen inneholder også et eget punkt for evaluering, hvor det vurderes om tiltakene skal avsluttes, videreføres eller suppleres med nye tiltak. Aktivitetsplanene dokumenteres i elevmappene i Visma Sikker Sak.

3.3.4 Ordensreglement

Det er etablert ordensreglement for Berger skole, samt for både barne- og ungdomstrinnet ved Fagertun skole. Skolene benytter ulike maler og strukturer for sine ordensreglementer.

Ordensreglementet ved Berger skole beskriver reglementets formål og virkeområde, elevenes rettigheter og plikter, regler for orden og oppførsel, sanksjoner ved regelbrudd, samt saksbehandlingsprosedyrer. Ordensreglementene ved Fagertun skole fokuserer på regler og konsekvenser ved brudd på disse. Reglementet for ungdomstrinnet ble revidert høsten 2025, mens reglementet for barnetrinnet sist ble revidert i 2020. Ordensreglementet ved Berger skole ble revidert i 2022. De to sistnevnte reglementene (Fagertun barnetrinn og Berger skole) er dermed ikke oppdatert i tråd med endringene i den reviderte opplæringsloven som trådte i kraft fra skoleåret 2024–2025.

3.3.5 System for skolefravær

Kommunene i Nord-Østerdal har utarbeidet en felles handlingsplan for bekymringsfullt skolefravær. Målet er å sikre rask og systematisk oppfølging når det oppstår bekymring. Handlingsplanen beskrives som et nyttig verktøy som har bidratt til økt struktur og kvalitet i oppfølgingen av fravær. Den gjennomgås med ansatte og foreldre ved oppstart av hvert skoleår.

Fravær registreres daglig av kontaktlærer og faglærere. Foreldre melder fravær via appen Min skole, som gir mulighet til å oppgi årsak, for eksempel sykdom eller legetime. Dersom fravær ikke er meldt, tar kontaktlærer kontakt med foresatte for å avklare årsaken. Bekymringsfullt fravær defineres som mer enn tre enkeltdager fravær per måned. Kontaktlærer har ansvar for å undersøke årsaken. Skolens ledelse skal gjennomgå fraværsoversiktene minst én gang per måned. Handlingsplanen beskriver oppfølgingen i fire faser:

1. Kartlegging

Ved bekymringsfullt fravær eller tidlige tegn på skolevegring utarbeider kontaktlærer og rektor en oversikt over situasjonen.

2. Foreldresamtale og samtykke

Kontaktlærer tar kontakt med foresatte for å få innsikt i deres opplevelse av situasjonen. Det innhentes samtykke til drøfting i tverrfaglig team.

3. Tverrfaglig fagmøte

Innen én uke etter samtalen med foresatte innkaller rektor til fagmøte i tverrfaglig team. Basert på skolens oversikt drøftes mulige tiltak, aktuelle instanser utover PPT, og det avtales møte med elev og foresatte.

4. Tiltak og samarbeidsavtale

Innen 2–5 dager etter fagmøtet innkalles foresatte og elev sammen med relevante instanser. Teamet avklarer ansvar, mandat og ansvarsområder. Det utarbeides en samarbeidsavtale med tiltak som skal gjennomføres. Avtalen følges opp og evalueres, samt lagres i elevmappen. Aktuelle tiltak drøftes i samarbeid med elev og foreldre. Eksempelvis hentes noen elever hjemme av ansatte på skolen.

Det er utviklet egne kartleggingsverktøy for samtaler med elev (fase 1) og foresatte (fase 2), samt vurderingsskjemaer for skolefravær basert på SRAS-R – et verktøy for kartlegging av skolevegring (fase 3). Det er også etablert en mal for samarbeidsavtale mellom skole, elev, foresatte og involverte instanser (fase 4).

Rendalen kommune har i tillegg etablert en forskrift om permisjon fra grunnskoleopplæringen. Forskriften skiller mellom permisjoner som skal innvilges, kan innvilges og ikke innvilges. Søknad om permisjon sendes til skolen. Rektor har delegert myndighet til å fatte vedtak, og kan videre delegere myndighet til kontaktlærer for permisjoner på inntil to sammenhengende dager.

3.3.6 Omfang skolefravær

Rendalen kommune har et definert mål om skolefravær på linje med landsgjennomsnittet. Det vises i intervjuer til at fraværet generelt er høyt i Rendalen, og spesielt høyt på ungdomstrinnet. Tabellen under viser fraværstatistikken for 10. trinn i Rendalen kommune sammenlignet med det nasjonale snittet de siste årene. Som tabellen viser hadde Rendalen kommune et markant byks i skolefraværet fra skoleåret 2022-2023 (median 8 dager) til 2023-2024 (median 17 dager), noe som er betydelig over landsgjennomsnittet og kommunens definerte mål. Tilstandsrapporten for grunnskolen viser også til at fraværet generelt er høyt på hele ungdomsskolen.

Skoleår	Rendalen median dager	Nasjonalt median dager
2023-2024	17,0	8,0
2022-2023	8,0	8,0
2021-2022	3,5	2,0
2020-2021	1,0	1,0

Tabell 2: Statistikk skolefravær. Kilde: Tilstandsrapport for grunnskolen 2025.

Tilstandsrapporten viser til at det er startet et utviklingsarbeid for å få ned fraværet på ungdomsskolen. Det ble gjennomført en pedagogisk analyse i januar 2025, som kartla bakgrunnen for skolefraværet samt opprettholdende faktorer knyttet til individ, aktør og kontekst. Det ble definert et mål om at alle elever har under 10 dager fravær høstsemesteret 2025, samt et delmål om 30% mindre fravær i perioden mars- juni 2025 sammenlignet med perioden september 2024 – januar 2025. På bakgrunn av den pedagogiske analysen ble det satt i verk diverse tiltak, særlig knyttet til klasseledelse. Tiltakene pågår fremdeles.

Det vises i intervjuer til at det er behov for flere tiltak rettet mot skolefravær, særlig knyttet til forebygging.

3.3.7 Årsaker skolefravær

Som statistikken i forrige del viser er elevfraværet i Rendalen kommune høyt. Innsamlet data viser at dette er et sammensatt problem med flere underliggende årsaker som har blitt forsterket etter pandemien. Følgende tematiske områder har blitt trukket frem i samtalen forvaltningsrevisor har gjennomført:

1. Psykososiale og helsemessige utfordringer

Noen elever har midlertidige eller kroniske helsemessige utfordringer som skaper fravær. Videre strever noen elever med psykisk helse, og det er en økning i skolevegring og utagerende atferd. Terskelen for å holde seg hjemme har blitt lavere etter pandemien. Videre oppleves det å være en hardere tone i ungdomsmiljøene, samt mer flyktige og ustabile elevrelasjoner enn tidligere. Elevene preges også av inntrykk fra sosiale medier og fritidsaktiviteter. Dette påvirker elevenes psykososiale miljø og deres trygghet. Hyppige lærerbytter og mye bruk av vikarer svekker kontinuitet og tilhørighet.

2. Holdninger til skole og fravær

Det pekes på en kultur der fravær ikke oppfattes som så alvorlig. Etter pandemien har mild sykdom ofte ført til fravær, og normene rundt skoleplikt er blitt mer fleksible. Elevenes skolemotivasjon varierer, noe som kan ha en påvirkning for elevens skoleinteresse og skolefravær. Resultat fra elevundersøkelsen 2024-2025 viser at Rendalen skårer lavt på motivasjon, med en skåre på 3.1 på ungdomstrinnet og 3.8 på mellomtrinnet, på en skala fra 1-5 hvor 5 betyr høy motivasjon.

3. Foreldrerollen og hjemmearenaen

Flere peker på lavere terskel blant noen foreldre for å melde barna syke, eksempelvis for milde forkjølelssymptomer. Videre mangler noen hjem klare strukturer og grenser. Det oppleves å være behov for holdningsendringer blant foreldre, noe som fordrer et tettere skole-hjem samarbeid for å skape bevisstgjøring samt tilrettelegge for et mer enhetlig budskap fra skole og hjem.

4. Strukturelle og lokale forhold

Rendalen er en liten og spredt kommune, der enkeltelever med høyt fravær kan gi store utslag på statistikken. Lange avstander skaper praktiske utfordringer knyttet til tilgang på helsetilbud som sykehus. Små skoler med begrenset fagtilbud, varierende lærertetthet og høy personaltturnover svekker læringsmiljøet. Skolene har også periodevis hatt utfordringer med å rekruttere kvalifiserte lærere, og har derfor måttet bruke ufaglærte i undervisningsstillinger.

3.4 Vurderinger

Det er etablert system og rutiner for å fange opp og håndtere tilfelle hvor elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, i tråd med aktivitets- og dokumentasjonsplikten. Systemet og rutinene virker etter forvaltningsrevisors vurdering hensiktsmessige for en liten kommune med to små skoler. Samtidig er det behov for å revidere ordensreglementene for Berger skole og barnetrinnet ved Fagertun skole. Dette både for å reflektere nye krav i revidert versjon av opplæringsloven og eventuelle endringer siden reglementene sist ble revidert i 2020 og 2022. Dette kan eksempelvis være tema som fysisk inngripen jamfør § 13-4 og bruk av sosiale medier og digitale flater. Det kan også vurderes om skolene skal en mer ensformig mal og struktur for ordensreglementene, noe som vil være særlig nyttig for elevene på Berger skole som flytter til Fagertun i 8. klasse.

Rendalen kommune bør også vurdere å etablere en rutine og varslings skjema for hvordan skolene skal varsle skoleeier om skolemiljø saker samt hvordan skoleeier skal følge opp disse sakene.

Rendalen kommune hadde en median på 17 dager fravær på 10 trinn for skoleåret 2023-2024. Dette var vesentlig høyere enn den nasjonale medianen på 8 dager. Det er i samarbeid mellom kommunene i Nord-Østerdal etablert et system for oppfølging av skolefravær. Dette systemet inkluderer viktige tema som fraværregistrering, kartleggingsskjemaer og handlingsrekkefølge ved bekymringsfullt skolefravær. Forvaltningsrevisors innsamlede data viser at dette systemet oppleves å fungere godt i skolehverdagen. Samtidig har forvaltningsrevisor identifisert noen mulige forbedringsområder.

For det første kan det med fordel defineres flere kvantitative terskelverdier som tydeliggjør når tiltak skal iverksettes på ulike nivå. Slike terskler kan for eksempel være ved antall dager fravær per måned eller prosent fravær per termin.

For det andre vil det være viktig med kompetanseheving blant skolens ansatte knyttet til skolefravær. Dette kan blant annet omhandle hvordan en identifiserer skolefravær, innsikt i årsakssammenhenger, bruk av kartleggingsverktøy og tiltak for å forebygge og tilrettelegge for redusert skolefravær.

For det tredje bør skolefravær planen konkretisere hvordan skolefraværet skal følges opp etter at samarbeidsavtale med tiltak iverksettes. Dette inkluderer faste evalueringspunkter etter x antall uker for vurdering av måloppnåelse og effekten av iverksatte tiltak, samt spesifisering av ansvar for denne delen av prosessen slik at ansvarsoppgaver ikke mellom ulike aktører. Forvaltningsrevisor vil også trekke frem at det er viktig med tettere involvering og samarbeid mellom skole og hjem i arbeidet med skolefravær. Skal kommunen lykkes med sitt mål om et skolefravær på linje med landsgjennomsnittet må foreldrene integreres bedre i arbeidet, både for å skape bevisstgjøring rundt viktigheten av skolenærvær samt sikre enhetlig kommunikasjon mellom skole og hjem på dette området.

4. Internkontroll

4.1 Problemstilling

- ✓ Hvordan har kommunen som skoleeier internkontroll med det psykososiale skolemiljøet?

4.2 Revisjonskriterier

Internkontroll og skoleeiers ansvar

Tidligere inneholdt opplæringsloven en bestemmelse om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven blir oppfylt. Denne bestemmelsen ble fjernet i den reviderte opplæringsloven som trådte i kraft 1. januar 2021. Det understrekes i Prop. 81 L (2019–2020) at kravet fortsatt gjelder, og at det nå er regulert gjennom kommuneloven § 25-1.

Formålet med endringen var å unngå dobbeltregulering og å gi en mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll i kommunene. Internkontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges, og skoleeier har fortsatt ansvar for å vurdere og følge opp praksis i skolene i tråd med regelverket.

I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt. Kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen, som skal være systematisk samt tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal omfatte følgende:

- Utarbeidelse av en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.
- Etablering av nødvendige rutiner og prosedyrer.
- Avdekking og oppfølging av avvik og risiko for avvik.
- Dokumentasjon av internkontrollen i nødvendig form og omfang.
- Evaluering og ved behov forbedring av skriftlige prosedyrer og andre tiltak.

I tillegg til kommuneloven, gir opplæringsloven § 28-1 kommunen ansvar for at reglene i loven – som pålegger plikter for kommunen, skolen og ansatte – blir oppfylt.

Rapportering til kommunestyret

Etter opplæringsloven § 17-2 skal kommunestyret minst én gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og gjennomføringen av opplæringen for elevene.

4.3 Fakta

4.3.1 Skolenes internkontroll

Det er utarbeidet et årshjul for skolenes internkontroll knyttet til psykososialt skolemiljø gjennom skoleåret. Årshjulet inneholder tiltak, tidspunkt for gjennomføring, hvordan tiltaket skal gjennomføres og ansvarlig for tiltaket. Det skal krysses for at tiltaket gjennomføres. Tiltak inkluderer blant annet tverrfaglig samarbeid, ulike forebyggende aktiviteter i klassene, gjennomgang av planer og regelverk og brukerundersøkelser. Årshjulet ble sist revidert i 2017.

Etter årshjulet skal skolene evaluere og revidere styrende dokumentasjon på slutten av hvert skoleår. Dette blir i midlertid i varierende grad gjennomført. Dette inkluderer sentrale dokumenter som årshjulet, ordensreglement og rutiner for brukermedvirkning som ikke har blitt revidert på flere år. Disse dokumentene er videre ikke tilpasset til revidert opplæringslov fra 2024. Samtidig er sosial handlingsplan oppdatert i tråd med ny opplæringslov. Det er per oktober 2025 satt i gang et forbedringsarbeid på skolene, hvor rektorene har fått avsatt tid til å jobbe med revidering av styrende dokumenter, herunder for å sikre implementering av revidert opplæringslov.

Et sentralt krav i ny opplæringslov er mulighet for fysisk inngrep fra voksne mot elev dersom eleven krenker en person, skader eiendom eller utsetter seg selv for fare eller vesentlig forstyrrer opplæringen til andre elever. Dette kravet har blitt implementert i Rendalens sosiale handlingsplan. Videre har skolene gått gjennom dette i planleggingsdager og personalmøter. Her har det blitt vist eksterne videoer samt diskutert hvordan kollegiet skal håndtere slike situasjoner. Samtidig vises det til at skolene har en høy terskel for bruk av fysisk inngripen, samt at det sjelden er behov for dette da det kan unngås gjennom forebygging og tidlig innsats. I tillegg har kommunen fått veiledning fra Arbeidstilsynet, samt sertifisert en vernepleier i forebygging og håndtering av vold og trusler på arbeidsplassen, Denne har igjen lært opp resten av de ansatte i oppvekst innenfor denne tematikken.

4.3.2 Skoleeiers internkontroll

Oppvekstsjef har det overordnede ansvaret for skolene og personalansvar for rektorene ved skolene. Det arrangeres ukentlige oppvekstmøter hvor oppvekstsjef, rektorene og styrerne i barnehagene møtes. Her blir problemstillinger knyttet til psykososialt skolemiljø diskutert. I tillegg arrangeres det kvartalsvise møter for hver skole hvor kommunedirektør, personalsjef, oppvekstsjef og rektor deltar. I disse møtene tas saker knyttet til økonomi og personal, samt sentrale utfordringer som må løftes, eksempelvis knyttet til lærertilgang, opp. Disse møtene beskrives som nyttige og viktige møtefora.

Strategisk plan, sosial handlingsplan og mal for aktivitetsplan gir føringer for hvordan skolene skal arbeide med det psykososiale skolemiljøet. Imidlertid er kommunens internkontroll ved det psykososiale skolemiljøet uformell. Det er ikke utarbeidet dokumenter som beskriver hvordan skoleeier skal ha internkontroll med skolene. Dette inkluderer hvordan skolene skal følges opp og hvilken informasjon skoleeier skal hente inn. Videre gjennomføres det ikke systematiske egenvurderinger av skolenes arbeid med skolemiljøet.

Intervjudata viser at det er behov for å styrke skoleeiers internkontroll innen det psykososiale skolemiljøet. Det oppleves at skoleeiers forventninger til skolene er noe uklart, og at det er behov for tydeligere forventningsstyring. Videre er skolenes arbeid med skolemiljøet personavhengig, priggitt hvordan den til enhver tid sittende rektor velger å organisere arbeidet. Det oppleves også å være behov for tettere involvering fra skoleeier i skolenes arbeid med skolemiljøet, herunder knyttet til skolemiljøsaker. Fra skoleeiers side er det behov for mer informasjon om skolenes arbeid med skolemiljøet, særlig knyttet til skolefravær. I tillegg kan sentrale avvik og bekymringer fanges opp raskere.

4.3.3 Tilstandsrapport

Skoleeier utarbeider en årlig tilstandsrapport for grunnskolen. Denne behandles politisk i kommunestyret. Tilstandsrapporten inkluderer kommunens lokale mål, tilgjengelig statistikk og skoleeiers egenvurdering på følgende områder:

- Elever og lærere, inkludert elevtetthet, lærertetthet og undervisningspersonale
- Læringsmiljø, inkludert elevundersøkelsen og mobbing
- Nasjonale prøver for henholdsvis 5. trinn og ungdomstrinn
- Karakterer og grunnskolepoeng
- Skolebidrag
- Fravær og gjennomføring, herunder skolefravær og overganger til VGS

I egenvurderingen for område læringsmiljø vises det til trender i elevundersøkelsen, herunder lavere skåre på 10. trinn sammenlignet med 7. trinn. Knyttet til mobbing vises det til at selv om elevundersøkelsen viser tallet 0% mobbing ser de ansatte i skolene likevel at det tidvis foregår mobbing. Det vises også til skolenes forebyggende arbeid, samt ekstra oppfølging og kompetanseheving ved Fagertun skole fra PPT og Universitetet i Innlandet.

4.4 Vurderinger

Skoleeiers internkontroll med det psykososiale skolemiljøet er etter forvaltningsrevisors vurdering fragmentert og uformell. For en liten kommune som Rendalen, med begrensede administrative ressurser, er det viktig å sikre en effektiv og smidig internkontroll. Samtidig er det etter vår vurdering behov for å formalisere internkontrollen gjennom retningslinjer som gir tydelige føringer og rammer for skolens arbeid med skolemiljøet. Det er også behov for å formalisere skoleeiers oppfølging av skolene gjennom retningslinjer og årshjul. Det er viktig at skoleeier gjennom oppfølgingen henter inn tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere skolens praksis.

For å sikre en systematisk internkontroll er det videre behov for at skoleeier kontinuerlig vurderer skolens praksis og om denne samsvarer med etablerte krav. Her kan eksempelvis Utdanningsdirektoratets digitale system Reflex eller forenklede manuelle vurderinger i excel med bruk av fargekoder vurderes som system for denne vurderingen. I et trafikklyssystem kan eksempelvis grønt bety god praksis uten behov ytterligere oppfølging fra skoleeier, gul forhold som må følges opp og rød behov for ekstra oppfølging fra skoleeier.

Skoleeier bør også formalisere hvordan avvik som avdekket praksis i strid med opplæringsloven skal kommuniseres, samt formalisere hvordan skolene skal følges opp.

5. Anbefalinger

Forvaltningsrevisor har gjennom undersøkelsene vurdert det psykososiale skolemiljøet i Rendalen kommune. Basert på undersøkelsene vi har gjort anbefaler vi Rendalen kommune å iverksette følgende tiltak.

Vi anbefaler Rendalen kommune å:	
1	Formalisere skoleeiers internkontroll med det psykososiale skolemiljøet; inkludert • retningslinjer som gir tydelige føringer og rammer for skolenes arbeid med det psykososiale miljøet, herunder kommunisering av avvik • retningslinjer/årshjul for skoleeiers oppfølging av skolene • gjennomføring av kontinuerlige evalueringer/vurderinger av skolenes praksis på området
2	Kommunen bør vurdere å innhente nærmere innsikt i årsaksbildet til skolefravær.
3	Kommunen bør vurdere tilpasninger i skolefraværssystemet, herunder • Definere terskelverdier for når tiltak skal iverksettes på ulike nivå. • Gjennomføre kompetanseheving blant skolens ansatte hva gjelder skolefraværproblematikken • Konkretisere hvordan skolefravær skal følges opp når samarbeidsavtale med tiltak iverksettes
4	Kommunen bør vurdere hvordan elever og foreldre i enda større grad kan involveres i skolenes arbeid med psykososialt skolemiljø og skolefravær.

6. Kommunedirektøren sitt tilsvar

Det har blitt utført en forvaltningsrevisjon i kommunen på psykososialt skolemiljø. Formålet med en forvaltningsrevisjon er at det skal undersøkes om skolene og skoleeier arbeider innenfor opplæringsloven. Dette for å sikre et godt og trygt skolemiljø for elevene på Fagertun og Berger skole. Det har blitt utført intervju av rektorer, lærere, foreldrerepresentanter, elevrepresentant, oppvekstsjef og kommunedirektør. Dokumentasjon som har blitt etterspurt er oversendt. Kommunedirektøren ser på tema som veldig viktig for å ivareta elevene på en god måte i skole hverdagen. Forvaltningsrevisor har gjennom undersøkelsene vurdert det psykososiale miljøet i kommunen og kommet med anbefalinger som kommunen bør jobbe videre med. Kommunedirektøren slutter seg til de anbefalingene som er skissert og vil ta tak i dette.

Vedlegg 1: Dokumentliste

For denne forvaltningsrevisjonene har vi, i tillegg til gjennomførte intervjuer, samlet inn og vurdert følgende dokumentasjonsgrunnlag:

- ✓ Aktivitetsplan hentet fra sikker sak
- ✓ Alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø(Opplæringsloven)
- ✓ Behovskartlegging NØ Berger 2025
- ✓ Behovskartlegging NØ Fagertun 2025
- ✓ Årshjul for internkontroll i forhold til Opplæringsloven
- ✓ Forskrift om permisjon fra grunnskoleopplæringen
- ✓ Handlingsplan bekymringsfullt skolefravær
- ✓ Handlingsplan bekymringsfullt skolefravær
- ✓ Inspeksjonsplan for Berger skole
- ✓ Inspeksjonsplan for Fagertun skole
- ✓ Observasjon friminutt
- ✓ Observasjon i klasserom
- ✓ Oppsummering – avslutning av systemsak
- ✓ Ordensreglement Berger skole
- ✓ Ordensreglement for Fagertun skole barnetrinn uten tolkning
- ✓ Ordensreglement for Fagertun skole ungdomstrinn
- ✓ Rutiner for brukermedvirkning med årshjul
- ✓ Sosial handlingsplan for skolene i Rendalen
- ✓ Strategisk plan
- ✓ Tilstandsrapport for grunnskolen - 2024 25
- ✓ Ungdomstrinnet, analyse skolefravær
- ✓ Verktøy for systematisk observasjon



Kontakt oss

Thore Kleppen

Partner

T +47 40 63 95 15

E thore.kleppen@kpmg.no

Mathias W. Johannessen

Prosjektleder

T +47 91 84 74 43

E Mathias.johannessen@kpmg.no

kpmg.no