

# FORVALTNINGSREVISJON

## Kvalitet i grunnskolen

Harstad kommune  
Hársttáid suohkan



## Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kvaliteten i kommunens grunnskoletilbud. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Harstad kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Harstad kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 29.3.2022

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

**Knut Teppan Vik**  
*Prosjektleder f.o.m. 5.10.2021*  
*Forvaltningsrevisor*

**Susanne Arntzen Langnes**  
*Prosjektleder t.o.m. 24.9.2021*  
*Forvaltningsrevisor*

**Dag Ove Andreassen**  
*Prosjektmedarbeider*  
*Forvaltningsrevisor*

## SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen som denne rapporten bygger på, ble bestilt av kontrollutvalget i Harstad kommune gjennom vedtak i sak 2/21. Revisors undersøkelser og vurderinger har tatt utgangspunkt i fire problemstillinger:

1. *Tilbyr Harstad kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder: Innfrir kommunen sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?*
2. *Kan Harstad kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*
3. *Hvordan håndterer Harstad kommune elever med skolevegring?*
4. *Er Harstad kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*

Harstad kommune har elleve skoler. I henhold til avtale med kontrollutvalget har vi gjennomført forvaltningsrevisjonen med en avgrensning til skolene Hagebyen, Harstad, Kila, Lundenes, Medkila og Stangnes. På bakgrunn av våre funn og vurderinger – som fremstilles i kapittel 5, konkluderer vi med at *Harstad kommune ved de seks undersøkte skolene innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet, herunder skolebasert vurdering, jf. problemstilling 1.*

Revisor har i tillegg til de fire problemstillingene som fremgår ovenfor – med utgangspunkt i kontrollutvalgets «tilleggsønsker» - tatt utgangspunkt i en problemstilling om hvorvidt undervisningspersonalet i Harstad kommunes grunnskole oppfyller formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning. Revisor konkluderer med at undervisningspersonalet i de seks undersøkte av Harstad kommunes grunnskoler *i stor grad, men ikke fullt ut*, oppfyller formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning.

Våre funn og vurderinger som fremstilles i kapittel 7, anser vi at gir grunnlag for å konkludere med at *Harstad kommune ikke fullt ut kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning*, jf. problemstilling 2. Selv om kommunen i mange tilfeller synes å oppfylle sentrale krav og føringer, fant vi også i noen utstrekning avvik i vårt utvalg av enkeltsaker.

Når det gjelder Harstad kommunes håndtering av «elever med skolevegring», jf. problemstilling 3, har revisor funnet at kommunen har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan tilfeller av bekymringsfullt fravær blant elever i kommunens skoler skal håndteres. Rutinebeskrivelsene identifiserer konkrete arbeidsoppgaver og knytter ansvaret for gjennomføring av disse, til konkrete roller og stillinger i skolene. Revisors undersøkelser ved de seks skolene som denne forvaltningsrevisjonen omfattes av, indikerer at rutinebeskrivelsene følges i praksis ved skolene.

Basert på våre funn og vurderinger som fremstilles i kapittel 9 i denne rapporten, konkluderer vi, jf. problemstilling nr. 4, med at *Harstad kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt og helt, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området*. Kommunens praksis er tilfredsstillende med hensyn til mange av pliktene som følger av opplæringslova kapittel 9A, men revisor har også funnet noen avvik – særlig med henblikk på skolenes arbeid i enkeltsaker.

Som revisor viser til innledningsvis i denne rapporten, legger Utdanningsdirektoratet til grunn at godt læringsmiljø og gode systemer for lokalt arbeid med læreplan, vurdering og tilbakemelding er viktige forutsetninger for å fremme en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. I tillegg fremholder Utdanningsdirektoratet at god kompetanse i skolen er en forutsetning for at alle elever får tilpasset opplæring. Etter revisors syn indikerer funnene vi har gjort i denne forvaltningsrevisjonen at Harstad kommunes evne til å tilby tilpasset opplæring i grunnskolen på et overordnet nivå er relativt velutviklet, men at det også foreligger enkelte forbedringsbehov.

Revisor anbefaler Harstad kommune å:

- treffe tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning, herunder:
  - Sørge for at den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning ikke overstiger Utdanningsdirektoratets føringer
  - Sørge for begrunnelse i alle vedtak der enkeltvedtak avviker fra tilrådingene fra PPT, slik opplæringslova krever.
  - Sørge for *snarlig* utarbeidelse av individuell opplæringsplan for alle elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- videreutvikle sitt arbeid for å ivareta alle elevers rett til et trygt og godt skolemiljø, herunder:
  - Sørge for opprettelse av skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon ved alle de kommunale skolene
  - Sørge for utarbeidelse av aktivitetsplan så snart ansatte har fått kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen
  - Dokumentere oppfølgingen av tiltaksplikten, jf. opplæringslova § 9A-4, i alle saker der denne utløses

Sammendrag .....	3
1 Bakgrunn og bestilling.....	7
2 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	7
2.1 Problemstillinger.....	7
2.2 Revisjonskriteriekilder.....	8
2.3 Revisjonskriterier: sentrale krav til vurderinger av grunnskoletilbudet.....	8
2.4 Revisjonskriterier: Saksbehandling i saker om spesialundervisning .....	10
2.5 Revisjonskriterier: grunnskoleelevenes psykososiale miljø.....	15
3 Metode, datamateriale og avgrensing .....	20
3.0 Innledning .....	20
3.1 Tilpasset opplæring: Vurderinger av grunnskoletilbudet.....	20
3.2 Saksbehandling ved enkeltvedtak om spesialundervisning .....	21
3.3 Kommunens praksis for å håndtere elever med «skolevegning».....	24
3.4 Kommunens arbeid med elevenes psykososiale miljø.....	24
4 Grunnskoletilbudet i Harstad kommune.....	27
5 Vurderinger av grunnskoletilbudet.....	30
5.0 Innledning .....	30
5.1 Revisors funn .....	30
5.2 Revisors vurdering.....	35
6 Undervisningspersonalet - kompetansekrav .....	37
6.1 Revisors funn .....	37
6.2 Revisors vurdering .....	40
7 Saksbehandling ved spesialundervisning .....	41
7.0 Innledning .....	41
7.1 Sakkyndige vurderinger .....	42
<i>Revisors vurderinger</i> .....	44
7.2 Enkeltvedtak .....	45
<i>Revisors vurderinger</i> .....	47
7.3 Individuelle opplæringsplaner.....	48
<i>Revisors vurderinger</i> .....	51
7.4 Årsrapporter .....	52
<i>Revisors vurderinger</i> .....	54
7.5 Saksbehandlingstid .....	55
<i>Revisors vurdering</i> .....	57
7.6 Spesialundervisning og undervisningspersonalets kompetanse.....	57
7.7 Oppfyllelsen av det enkelte vedtak om spesialundervisning .....	58
7.8 Mappegjennomgangens relevans med henblikk på <i>skolebasert vurdering</i> .....	60

7.9	Konklusjon.....	60
8	Håndtering av elever med Skolevegning .....	61
8.0	Innledning .....	61
8.1	Skriftlige rutinebeskrivelser .....	61
8.2	Praktisering av skriftlige rutinebeskrivelser.....	64
8.3	Oppsummering.....	65
9	Elevenes psykososiale miljø.....	66
9.0	Innledning .....	66
9.1	Kommunen og skolenes systemarbeid med elevenes psykososiale miljø.....	66
	<i>Revisors vurdering .....</i>	<i>71</i>
9.1.2	<i>Ordensreglement .....</i>	<i>72</i>
	<i>Revisors vurdering .....</i>	<i>72</i>
9.1.3	<i>Elev- og foreldremedvirkning i arbeidet med psykososialt miljø ved skolene .....</i>	<i>72</i>
9.2	Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø – i enkeltsaker.....	75
	<i>Revisors vurderinger.....</i>	<i>82</i>
	<i>Revisors kommentar.....</i>	<i>84</i>
9.3	Konklusjon.....	84
10	Oppsummering og samlet konklusjon .....	86
11	Kommunedirektørens Uttalelse .....	87
12	Anbefalinger .....	88
13	Referanser .....	89

## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

Forvaltningsrevisjonen *Kvalitet i grunnskoleopplæringen* er prioritert øverst i plan for forvaltningsrevisjon i Harstad kommune for perioden 2020- 2024. Kontrollutvalget i Harstad kommune bestilte, i tråd med dette, i møte 15.12.2020, under sak 57/20, en forvaltningsrevisjon rettet mot grunnskolen. I møte 2.2.2021, under sak 2/21, vedtok kontrollutvalget overordnet prosjektskisse utarbeidet av KomRev NORD, og forvaltningsrevisjonen ble igangsatt kort tid etterpå.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt med følgende problemstillinger:

1. *Tilbyr Harstad kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder: Innfrir kommunen sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?<sup>1</sup>*
2. *Kan Harstad kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*
3. *Hvordan håndterer Harstad kommune elever med skolevegring?*
4. *Er Harstad kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*

I forbindelse med sin bestilling uttrykte kontrollutvalget ønsker om at revisor gjorde undersøkelser av kompetansen til lærere som yter spesialundervisning i kommunens grunnskole. Revisor anser at det i denne sammenheng er relevant innledningsvis å undersøke hvorvidt undervisningspersonalet i kommunens grunnskole som sådan oppfyller formelle kompetansekrav. Revisor har derfor lagt følgende problemstilling til grunn – i tillegg til de fire som fremgår ovenfor:

*Oppfyller undervisningspersonalet i Harstad kommunes grunnskole formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning?*

Problemstillingen drøftes og besvares i kapittel 6 i denne rapporten. Våre undersøkelser av kompetansen til lærere som yter *spesialundervisning* i kommunens grunnskole, fremgår av kapittel 7.6 nedenfor.

Kontrollutvalget ga ved sin bestilling også uttrykk for å ønske undersøkelser av hvorvidt elever med enkeltvedtak om spesialundervisning faktisk mottar slik - i det omfanget vedtaket gir den aktuelle eleven krav på. Spørsmålet drøftes og besvares i kapittel 7.7 i denne rapporten.

---

<sup>1</sup> Opprinnelig var denne problemstillingen formulert som følger: Tilbyr Harstad kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet? Revisor har tillatt seg å endre problemstillingens formulering av hensyn til språklig kvalitet.

## 2.2 Revisjonskriteriekilder

Problemstilling 3 ovenfor er *deskriptivt* formulert, og denne problemstillingen besvarer vi i vår rapport med beskrivelser av kommunens praksis med henblikk på elever med «skolevegring». Problemstilling 1, 2 og 4 ovenfor er *normativt* formulerte. De impliserer *vurderinger* fra revisors side. Revisors vurderinger skal, jf. gjeldende *standard for forvaltningsrevisjon*<sup>2</sup> være avgrenset til å gjelde hvorvidt reviderte enhet, i dette tilfellet Harstad kommune, oppfyller *revisjonskriterier*. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området – med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratets *Veilederen Spesialundervisning*, publisert juni 2014 (og sist endret 11.1.2021)

## 2.3 Revisjonskriterier: sentrale krav til vurderinger av grunnskoletilbudet

Det følger av opplæringslova § 1-3 at opplæringen i grunnskolen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Bestemmelsen gir alle elever rett til *tilpasset opplæring*, men den innebærer ikke at alle elever uten videre har rett til særskilt tilrettelegging. Tilpasset opplæring skal, med henblikk på den ordinære undervisningen, sikres gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Slik variasjon og tilpasning kan skje gjennom tiltak knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, arbeid med læringsmiljø, og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering. I Kunnskapsdepartementets melding nr. 18 (2010-2011) til Stortinget; «Læring og fellesskap» beskrives tilpasset opplæring som:

*«(...) de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. De kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, og progresjon (...). Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet. Denne balansen skapes gjennom læringsmiljøer som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene eleven har. Dette forutsetter at skole løpende vurderer, varierer og endrer sin egen praksis.»<sup>3</sup>*

Retten til *spesialundervisning* inntreer, jf. opplæringslova § 5-1, dersom elever ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Slik revisor forstår Utdanningsdirektoratets formuleringer i *Veilederen Spesialundervisning*, må spesialundervisning forstås som en form for tilpasset opplæring. Om forholdet mellom tilpasset opplæring i ordinær undervisning og spesialundervisning skriver *Utdanningsdirektoratet* følgende:

<sup>2</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon vedtatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund den 12.8.2020.

<sup>3</sup> Kunnskapsdepartementet, 2011:9, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/>



«Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning.»

Det samlede behovet for spesialundervisning i en elevgruppe eller ved en grunnskole samlet sett avhenger gjerne, selv om også utenforliggende hensyn har betydning, av skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammene av den ordinære undervisningen.

Utdanningsdirektoratet legger til grunn at godt læringsmiljø og gode systemer for lokalt arbeid med læreplan, vurdering og tilbakemelding er viktige forutsetninger for å fremme en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. I tillegg fremholder Utdanningsdirektoratet at god kompetanse i skolen er en forutsetning for at alle elever får tilpasset opplæring.

Denne forvaltningsrevisjonen favner både om kommunens arbeid med vurdering av grunnskoletilbudet, undervisningspersonalets kompetanse, kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning, og kommunens (skolenes) arbeid med elevenes læringsmiljø.

### ***Vurderinger av grunnskoletilbudet***

Opplæringen i grunnskolen skal, jf. forskrift til opplæringslova § 1-1, være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet<sup>4</sup>. Læreplanverket skal styre innholdet i opplæringen og består av en overordnet del, fag- og timefordeling og læreplaner for de enkelte fag. I læreplanene for de enkelte fag inngår blant annet kompetansemål tilknyttet det enkelte trinn.

Det følger av opplæringslova § 13-3e annet ledd at kommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Denne forpliktelsen sto fram til 2021 i forskrift til opplæringslova § 2-1 omtalt som *skolebasert vurdering*. Revisor bruker benevnelsen *skolebasert vurdering* i denne rapporten. Elevene skal involveres i denne typen vurderinger. Det overordnede ansvaret for at den type vurderinger som opplæringslova § 13-3e foreskriver, blir gjennomført, påligger etter kommuneloven § 25-1 kommunedirektøren. Revisor utleder på bakgrunn følgende revisjonskriterium.

**Harstad kommune skal sørge for at skolene jevnlig vurderer hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skolene skal ha systemer for å involvere elevene i denne typen vurderinger**

Vi drøfter innholdet i slike *skolebaserte vurderinger* nærmere i kapittel 3.1 nedenfor.

Det følger også av opplæringslova § 13-3e første ledd at kommunen (som skoleeier) årlig skal utarbeide en *rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen*; herunder læringsresultater, frafall og læringsmiljøet. Plikten til å utarbeide en slik rapport må anses å henge nært sammen med plikten til å gjennomføre skolebaserte vurderinger. Rapporten skal drøftes av kommunestyret. Revisor utleder følgende revisjonskriterium fra bestemmelsen:

---

<sup>4</sup> *Kunnskapsløftet* er en skolereform i grunnskolen og videregående opplæring vedtatt av Stortinget første gang i juni 2004. I 2020 ble en ny reform med samme navn vedtatt av Stortinget.

## **Harstad kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e.**

### **Krav til undervisningskompetanse**

Av opplæringslova § 10-1 følger det at den som skal ansettes i undervisningsstilling i grunnskolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Av § 10-2 følger det at ansatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i. Det følger av samme bestemmelse, tredje ledd, at kravet om relevant kompetanse ikke gjelder for undervisningspersonale som er ansatt på vilkår om at de fullfører relevant utdannelse (som leder til at de oppfyller kompetansekravet forbundet med stillingen).

De konkrete kompetansekravene som ansatte i undervisningsstillinger i grunnskolen må oppfylle, fremgår av forskrift til opplæringslova §§ 14-1, 14-2, § 14-3. Revisors undersøkelser av i hvilken grad undervisningspersonalet ved skoler i Harstad kommune oppfyller disse konkrete kravene, er basert på innhenting av kommunens egenrapportering til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Revisor ser det ikke hensiktsmessig å redegjøre i detalj for kompetansekravene som følger av forskrift til opplæringslova §§ 14-1 og 14-2 her. Vi finner det tilstrekkelig å vise til at det for henholdsvis småtrinnet (1.-4. trinn) og mellomtrinnet (5.-7. trinn) foreligger bestemte krav om universitets- eller høyskoleutdannelse (førskolelærer, barnehagelærer, grunnskolelærer mv.) av et visst omfang. For undervisning i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet kreves det med enkelte unntak minimum 30 studiepoeng (tilsvarende et halvt års fulltidsstudium) med direkte relevans for faget/fagene den enkelte underviser i. For undervisning på ungdomstrinnet i de ovennevnte fagene kreves det minimum 60 studiepoeng (tilsvarende et helt års fulltidsstudium) som er relevante for faget. Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- **Harstad kommune skal sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for ansettelse og undervisning i grunnskolen.**

Det følger av opplæringslova § 10-2 fjerde ledd at skoleeier «så langt det er nødvendig» kan fravike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfeller der skolen ikke har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Dette må skoleeier ta stilling til fra år til år.

## 2.4 Revisjonskriterier: Saksbehandling i saker om spesialundervisning

Spesialundervisning, som kan anses som en individualisert form for tilpasset opplæring, er regulert av kapittel 5 i opplæringslova. Retten til spesialundervisning for den enkelte elev følger av opplæringslova § 5-1 første ledd som slår fast at elever som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

Saksbehandlingsprosessen tilknyttet spesialundervisning reguleres av opplæringslovas §§ 5-3 og 5-4. Det følger av § 5-3 første ledd at før det kan fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en *sakkyndig vurdering* av de særlige behovene til eleven. Sakkyndig vurdering skal utarbeides av en pedagogisk-psykologisk tjeneste, heretter benevnt *PPT*, som

hver kommune skal ha.<sup>5</sup> Bestemmelsen setter videre krav til hva som må inngå i en sakkyndig vurdering.

Før det foretas en sakkyndig vurdering, skal det innhentes samtykke fra eleven eller elevens foreldre, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Verken opplæringslova eller Utdanningsdirektoratets veileder oppstiller noen formkrav til dette samtykket.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene som fremgår av opplæringslova i saker om spesialundervisning. Dette innebærer at forvaltningslovens kapittel III som fastslår alminnelige regler om saksbehandling, gjelder når en elev skal utredes (i form av sakkyndig vurdering) og når et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes.

### *Sakkyndig vurdering*

Opplæringslova § 5-3 annet ledd regulerer innholdet i de sakkyndige vurderingene. Det følger av bestemmelsen at den sakkyndige vurderingen blant annet skal gjøre rede for og ta standpunkt til:

- Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Lærevansker hos eleven, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om en kan løse elevens utfordringer innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet skal være en vurdering av om eleven har rett til spesialundervisning i henhold til opplæringslova § 5-1 første ledd. I denne vurderingen inngår også en vurdering av hvorvidt en kan hjelpe på de vanskene eleven har, innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, er tilrådommen som skal inngå i sakkyndig vurdering sentral. Tilrådommen skal, foruten angivelse av realistiske opplæringsmål, omfatte prinsippene for innholdet i opplæringen samt anbefale en organisatorisk gjennomføring av opplæringen. Dersom eleven har behov for gruppe- eller eneundervisning i større eller mindre grad, må også dette behandles i den sakkyndige vurderingen. Endelig skal den sakkyndige vurderingen angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning. Angivelse av antall timer er en del av kravet om drøfting av hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud til den aktuelle eleven, jf. opplæringslova § 5-3 annet ledd. Den sakkyndige vurderingen skal også si noe om hvordan tiden skal fordeles på de ulike organisatoriske løsningene, herunder også beskrive hvilken kompetanse som aktuelle ekstraressurser (undervisningspersonale) må inneha, i de tilfellene det anses nødvendig med ekstra personale for at den aktuelle eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud.

Opplæringslova regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men det må innfortolkes at den sakkyndige vurderingen skal kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det bør derfor komme tydelig frem i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PPT har gitt den gyldighet for. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret, kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår. Revisor ser på denne bakgrunn ikke noe grunnlag for å utlede et revisjonskriterium tilknyttet hvor «fersk» en

---

<sup>5</sup> Jf. opplæringslova § 5-6.

sakkyndig vurdering må være for å kunne legges til grunn for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi har i kapittel 7 likevel påpekt det der vi ser at sakkyndig vurdering har vært tre år gammel eller eldre på det tidspunktet den har blitt lagt til grunn for enkeltvedtak.

#### *Enkeltvedtak om spesialundervisning*

En beslutning om å tildele eller ikke å tildele spesialundervisning må, jf. forvaltningsloven § 2 a og b, forstås som et *enkeltvedtak*. Det følger også av opplæringslova §§ 5-3 og 5-4 at det skal fattes enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. Eleven eller elevens foreldre har, med de begrensninger som følger av reglene om taushetsplikt og forvaltningsloven § 19, rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg, før det blir gjort vedtak, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Tilbud om spesialundervisning skal i den grad det er mulig, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres mening, jf. opplæringslova § 5-4 tredje ledd.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene i opplæringslova. Enkeltvedtaket skal som hovedregel være skriftlig, og det skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24 første ledd. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, samt de faktiske forholdene som er lagt til grunn, jf. forvaltningsloven § 25 første og annet ledd. For enkeltvedtak om spesialundervisning er det tilstrekkelig å henvide til den sakkyndige vurderingen. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, er det presisert i opplæringslova § 5-3 fjerde ledd at skolen må begrunne hvorfor den *ikke* følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, og hvorfor det fra skolens side legges til grunn at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

Enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få, og må ifølge Utdanningsdirektoratets veileder *beskrive spesialundervisningen på en tydelig måte* ved blant annet å

- angi omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt
- beskrive innholdet i spesialundervisningen
- beskrive organiseringen av opplæringen
- si noe om kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen

Detaljeringsgraden som Utdanningsdirektoratet viser til, impliserer etter revisors syn at det kun vil være *skriftlige* enkeltvedtak om spesialundervisning som vil være tilstrekkelig.

#### *Saksbehandlingstid*

Opplæringslova kapittel 5 angir ikke hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Også på dette punktet må opplæringslova suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 11a fremgår det at forvaltningsorganet i forbindelse med enkeltvedtak, skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratet fastslår at i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang saksbehandlingstid. Revisor har tatt utgangspunkt i at henvisningen til PPT må regnes som starttidspunktet for saksbehandlingen tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning.

### *Individuell opplæringsplan (IOP)*

Det følger av opplæringslova § 5-5 første ledd at det skal utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal inneholde en beskrivelse av mål for opplæringen, innholdet i den og hvordan opplæringen skal gjennomføres. IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet, men gir i veilederen *Spesialundervisning* ingen nærmere definisjon av hva som med rimelighet kan sies å være «så snart som mulig». Videre kan det, ifølge Utdanningsdirektoratet, være aktuelt å påbegynne arbeidet med IOP før selve enkeltvedtaket er fattet, men planen kan *ikke ferdigstilles før* et enkeltvedtak foreligger.

Innenfor rammen av opplæringslovas krav kan IOP utformes på ulike måter. Hva en IOP mer konkret skal inneholde, og hvor grundig den bør være, må avgjøres etter en faglig vurdering i det enkelte tilfellet. Utdanningsdirektoratet anbefaler at innholdsbeskrivelsen i planen bør angi hva eleven skal arbeide med og områder og arbeidsmåter vedkommende skal ta del i. Om hvordan opplæringen skal drives, sier veilederen blant annet at det kan være aktuelt å omtale organisering av opplæringen, bruk av tid, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr.

### *Årsrapport*

Det fremgår av opplæringslova § 5-5 annet ledd at skolen én gang i året skal utarbeide en «årsrapport» for alle elever med spesialundervisning. Årsrapporten skal gi oversikt over opplæringen eleven har fått, og den skal inneholde en vurdering av elevens utvikling i forhold til målene fastsatt i elevens IOP. Ifølge Utdanningsdirektoratet er følgende problemstillinger aktuelle utgangspunkt for årsrapporten:

- Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
- Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til målene i IOP?
- Er målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?
- Bør tiltakene som gjelder organisering og arbeidsmåter justeres?
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning?
- Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det gjøres justeringer i opplegget for øvrig?

Skolen skal sende årsrapporten til eleven/foreldrene og til kommunen.

Når elevens utvikling er vurdert, må skolen i samarbeid med foreldrene og eleven vurdere om det er behov for videre spesialundervisning eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dersom elevens utvikling er relativt stabil og behovet for spesialundervisning er godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, kan det være tilstrekkelig å bygge videre på disse utredningene uten å foreta en ny grundig sakkyndig vurdering. Ofte kan det være tilstrekkelig med en grundig utredning for eksempel hvert tredje år. Skolen fatter nytt vedtak om spesialundervisning med samtykke fra foreldrene/eleven, på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen og evalueringen i årsrapporten.

På grunnlag av foranstående utleder vi følgende konkrete revisjonskriterier for vurdering av Harstad kommunens praksis når det gjelder behandling av saker om spesialundervisning:

- **Kommunen skal sørge for at det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **Sakkyndig vurdering skal vise**
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder
    - prinsippene for innholdet i opplæringen
    - anbefaling om organisatorisk gjennomføring av opplæringen (evt. fordeling på ulike organisatoriske løsninger
    - omfanget av elevens behov for spesialundervisning
    - hvilken kompetanse aktuelle ekstraressurser (personell) må ha
- **Kommunen skal sørge for at det foreligger skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.**
- **Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.**
- **Vedtaket skal beskrive innholdet i spesialundervisningen på en tydelig måte, herunder**
  - o omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt
  - o innholdet i spesialundervisningen
  - o organiseringen av opplæringen
  - o kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen
- **Dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, skal det i begrunnelsen for vedtaket vises til hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.**
- **Skolen skal så snart som mulig utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **IOP-en skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal gjennomføres.**
- **Beskrivelsen i IOP-en av omfanget opplæringens innhold, mål og gjennomføring skal være i samsvar med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.**
- **Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.**

- **Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder.**

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

## 2.5 Revisjonskriterier: grunnskoleelevenes psykososiale miljø

Opplæringslovas bestemmelser vedrørende grunnskoleelevenes fysiske og sosiale skolemiljø fremgår av kapittel 9A. Begrepet *psykososialt skolemiljø*, jf. § 9 A-4, refererer til de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elever og ansatte opplever dette.

Utdanningsdirektoratet fastslår i rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017 at siden grunnskoleopplæringa er obligatorisk i Norge, er det viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for elevene, og at eleven har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Kapittel 9 A i opplæringsloven skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen slik at elevene trives og kan lære best mulig. Dette innebærer blant annet at elevene ikke skal bli utsatt for krenkende ord eller handlinger verken fra medelever eller ansatte ved skolen.

### *Skolene og skoleeiers plikter på systemnivå*

Opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd pålegger skolene å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapittel 9 A blir oppfylt. I forarbeidene viser Kunnskapsdepartementet til at kapitlet om skolemiljø inneholder flere konkrete krav til skolen og skolens ansatte. Kravet om *systematisk* arbeid handler til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole.

Skolene skal ha nulltoleranse for krenkelser; herunder vold, diskriminering og trakassering., jf. opplæringsloven § 9 A-3. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Det fremgår av veilederen *Skolemiljø Udir-3-2017* at verken direkte handlinger, som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking, skal tolereres. Skolen må derfor ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing/krenkelser skal avdekkes og håndteres. Skoleeier skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte skole, jf. § 9 A-10. Reglementet skal inneholde regler om orden og oppførsel, om hvilke tiltak som kan benyttes mot elever som bryter reglementet, og om hvordan slike saker skal behandles.

Av § 9 A-8 følger det at elevene skal få delta i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Opplæringslova kapittel 11 inneholder krav om opprettelse av

bestemte råd og utvalg ved den enkelte skole. Følgende av utvalgene som skal opprettes, har etter lovens ordlyd arbeidsoppgaver med relevans for elevenes psykososiale miljø:

- *Skolemiljøutvalget* skal, jf. opplæringslova § 11-1a, bestå av representanter for elever, foreldrerådet, ansatte, skoleledelsen og kommunen.<sup>6</sup>
- *Elevrådet* skal, jf. opplæringslova § 11-2, bestå av elevrepresentanter for mellom- og ungdomstrinnet. Skoleeier fastsetter antall elevrepresentanter. En representant for undervisningspersonalet skal bistå elevrådet i sitt arbeid.
- *Foreldrerådet* har, jf. opplæringslova § 11-4, alle foreldre til barn ved den aktuelle skolen som sine medlemmer. Foreldrerådet velger et arbeidsutvalg.

Alle disse utvalgene har, slik deres virkeområde er definert av opplæringslova kapittel 11, arbeidsoppgaver som må anses relevante for elevenes psykososiale miljø ved skolene. Elevrådet kan, jf. § 9 A-8, oppnevne representanter til å ivareta elevenes interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Hvis det finnes et arbeidsmiljøutvalg ved skolen, kan elevene møte med inntil to representanter når utvalget behandler saker som gjelder skolemiljøet. Elevrepresentantene har talerett og rett til å få sine meninger protokollert.

Den enkelte skole skal informere elevene og foreldrene om deres rettigheter etter opplæringslova § 9 A. Skolene skal også informere elever og foresatte om *aktivitetsplikten* som vi redegjør for nedenfor.

### ***Skolene og ansattes plikter i konkrete saker/enkelt saker***

Opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5 oppstiller en *aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø*. Innholdet i disse bestemmelsene er i betydelig grad rettet mot den enkelte som arbeider ved skolen; som i førstnevnte bestemmelses første ledd pålegges en plikt til å *følge med på* om elevene har et trygt og godt skolemiljø. I samme bestemmelse pålegges enhver som arbeider på skolen å *gripe inn mot* mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig. Av § 9 A-4 annet ledd følger det at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Av § 9 A-5 følger det at dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, utsetter en elev mobbing, vold, diskriminering og trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeier. Disse pliktene for skolens ansatte må anses som fundamentale forutsetninger for at enkeltelevens rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringslova § 9 A-2, skal ivaretas. Imidlertid anser revisor at disse bestemmelsene, som til syvende og sist retter seg mot den enkelte ansatte ved skolene, ikke kan legges direkte til grunn som *revisjonskriterier*. Årsaken er at forvaltningsrevisjon – slik denne tilsynsformen er definert i kommuneloven § 23-3 første og annet ledd – i utgangspunktet er rettet mot *kommunen* som revisjonsobjekt.<sup>7</sup> Skolen må

<sup>6</sup> Skolens samarbeidsutvalg, jf. opplæringslova § 11-1, kan selv fungere som skolemiljøutvalg, forutsatt at det oppnevnes tilleggsrepresentanter for elever og foreldre slik at disse samlet får flertall i utvalget.

<sup>7</sup> I enkelte tilfeller, for eksempel der habilitet er et sentralt tema, kan en forvaltningsrevisjon dreie seg om konkrete ansatte i en kommune. I dette tilfellet er imidlertid kontrollutvalgets problemstillinger orientert mot kommunen og den enkelte skole som revisjonsobjekter.



imidlertid, i kraft av å være den enkelte ansattes arbeidsgiver, gi veiledning og instruksjoner overfor den enkelte gjennom klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing/krenkelser skal avdekkes og håndteres.

Et annet sentralt element i aktivitetsplikten, som formuleres i § 9 A-4 tredje ledd, er at skolen *så snart som mulig skal undersøke saken* ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Også denne bestemmelsen er naturligvis sentral i arbeidet med å sikre elevene et trygt og godt psykososialt miljø. Det at skolen reagerer raskt i slike situasjoner er naturligvis svært viktig. Det å tidfeste *når* en mistanke eller en kjennskap til at en elev ikke har et trygt skolemiljø, har oppstått, må imidlertid anses krevende generelt. Revisor har ikke grunnlag for selvstendig å ta stilling til dette fra sak til sak. Departementet fremhever i forarbeidene til bestemmelsen at undersøkelsesplikten handler om å få frem hva som ligger bak elevens opplevelse – ikke å fremskaffe og vurdere bevis for eller mot at krenkelser eller mobbing har skjedd. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker opplevelsen av skolemiljøet.<sup>8</sup> For å gjøre forsvarlige undersøkelser av disse forholdene, må skolen sørge for at de involverte elevene i den enkelte sak blir hørt. Dette vil også involvere de elevene som eventuelle påstander om krenkende atferd/mobbing retter seg imot. Skolens plikt til å sørge for at involverte elever blir hørt, følger av opplæringslova § 9 A-4 femte ledd.

Det følger av § 9 A-4 fjerde ledd at når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. De samme gjelder når skolens egne undersøkelser, jf. bestemmelsens tredje ledd, viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende: Skolen må *følge opp tiltakene som settes inn*, evaluere virkningene, og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt skolemiljø. Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter opplæringslovas § 9 A-4 første til femte ledd.<sup>9</sup>

Når det skal gjøres tiltak i en sak, skal skolen lage en skriftlig plan for dette, jf. opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd. Vi omtaler i det følgende denne typen planer som «aktivitetsplaner». Plikten til å utarbeide en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som selve tiltaksplikten; altså idet en elev selv sier eller skolens egne undersøkelser avdekker at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. I den skriftlige planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres. Av forarbeidene fremgår det at minstekravene til opplysninger i aktivitetsplanen må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Aktivitetsplanen gjelder for én elev, men tiltak i aktivitetsplanen kan imidlertid rette seg mot flere elever eller knytte seg til situasjoner som omfatter flere elever.

<sup>8</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.4

<sup>9</sup> Jf. opplæringslova § 9 A-4 syvende ledd.

Av forarbeidene Prop. 57 L (2016-2017) punkt 6.5.2, fremgår det at Kunnskapsdepartementet forutsetter at på én arbeidsuke bør skolen ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg så ivaretatt at det ikke er aktuelt å melde saken til fylkesmannen (nå Statsforvalteren). Hvis ikke skolen klarer dette, er det rimelig at eleven og foreldrene kan søke hjelp hos en ekstern myndighet og melde saken til Statsforvalteren. Departementet foreslår derfor at en sak skal avvises hos Statsforvalteren dersom den ikke er tatt opp med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden den ble tatt opp. Dette impliserer at rektor innen én uke bør ha igangsatt tiltak og utarbeidet *aktivitetsplan*.

Vi utleder som følge av ovennevnte som revisjonskriterier at:

- **Skolene i Harstad kommune skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres**
- **Harstad kommune skal gi forskrift om ordensreglement for sine skoler**
  - **Ordensreglementet skal inneholde regler om orden og oppførsel, om hvilke tiltak som kan benyttes mot elever som bryter reglementet, og om hvordan slike saker skal behandles**
- **Skolene i Harstad kommune**
  - **skal undersøke saken så snart det foreligger kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen**
  - **skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner så snart ansatte får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.**
  - **De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:**
    - **Hvilket problem tiltakene skal løse,**
    - **Hvilke tiltaksom skolen har planlagt,**
    - **Når tiltakene skal gjennomføres,**
    - **Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,**
    - **Når tiltakene skal evalueres.**
- **Skolene må sørge for at involverte elever (i enkeltsaker) blir hørt**
- **Skolene må dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle tiltaksplikten, herunder hvordan skolen følger opp tiltak, evaluerer virkningen av tiltak og eventuelt legger til/endrer tiltak dersom det er nødvendig**

**Skolene i Harstad kommune skal ha**

- **skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon**
- **elevråd**
- **foreldreråd med arbeidsutvalg**
- **systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet**

- **systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A.**

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

### 3.0 Innledning

Forvaltningsrevisjonen som denne rapporten bygger på, ble igangsatt i februar 2021. Våre kontaktpersoner i Harstad kommune har vært skolesjefene Vidar J. M. Larsen<sup>10</sup> og Chris Tandy samt kommunalsjef Henry S. Andersen. Nedenfor redegjør vi for vår metodikk i denne forvaltningsrevisjonen. Vi begrunner våre valg av metoder for den enkelte av de fire problemstillingene kontrollutvalget har bedt oss om å legge til grunn.

Revisor har, med henblikk på de ressursmessige rammene denne forvaltningsrevisjonen har vært underlagt, avgrenset undersøkelsene av kommunens grunnskoletilbud til å omfatte seks av kommunens elleve skoler:<sup>11</sup>

- *Hagebyen skole*
- *Harstad skole*
- *Kila skole*
- *Lundenes skole*
- *Medkila skole*
- *Stangnes ungdomsskole*

### 3.1 Tilpasset opplæring: Vurderinger av grunnskoletilbudet

For å besvare denne problemstillingen, har revisor tatt utgangspunkt i opplæringslovas bestemmelse om det overordnede arbeidet tilknyttet vurdering av grunnskoletilbudet; § 13-3e. Kommunen skal altså sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Etter revisors syn må de vurderingene som denne bestemmelsen gir anvisning på, anses som sentrale i kommunens og skolenes arbeid med *tilpasset opplæring* - i lys av Kunnskapsdepartementets begrepsfesting av dette som de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Revisor legger til grunn at ettersom målene som er fastsatt i Læreplanverket, er sentrert rundt *elevenes utvikling*, må nettopp elevenes utvikling være den sentrale referansen for slike skolebaserte vurderinger. Det å vurdere hvorvidt opplæringens kvaliteter medvirker til måloppnåelse må altså forstås som å vurdere hvorvidt opplæringens kvaliteter medvirker til den utviklingen som Læreplanverkets målformuleringer impliserer at er ønskelig for elevene. *Når elevene de målene som er fastsatt i Læreplanverket?* Med denne forståelsen av skolens «vurderingsplikt» som forutsetning, anser revisor at det å innhente informasjon om skolenes *praksis for å vurdere elevenes utvikling* er det sentrale.<sup>12</sup> Revisor har i denne forvaltningsrevisjonen etterspurt – og blitt tilsendt – dokumentasjon tilknyttet skolenes kartleggingspraksis overfor elever og til dels

<sup>10</sup> Vidar J. M. Larsen gikk av med pensjon før denne forvaltningsrevisjonen ble avsluttet.

<sup>11</sup> Vi argumenterte for en slik avgrensning i vårt notat av 19.1.2021 som ble forelagt kontrollutvalget i forbindelse med behandling av overordnet prosjektskisse av samme dato. Kontrollutvalget vedtok under sak 2/21 i møte den 2. februar i år å be revisor innlemme skolene *Lundenes*, *Harstad barneskole*, *Hagebyen* og *Stangnes* i undersøkelsene. Av kontrollutvalgets vedtak fulgte det ellers at revisor skulle se hen til tidligere undersøkelser gjennomført av (tidl.) fylkesmannen med henblikk på utvelgelse av skoler.

<sup>12</sup> Revisor finner støtte for en slik forståelse i Statsforvalterens behandling av temaet (Fylkesmannen i Agder, 2019)

også ansatte. Revisor anser at denne dokumentasjonen utgjør relevante data med henblikk på vurderinger av skolenes oppfyllelse av plikten etter opplæringslova § 13-3e.

Datamaterialet revisor presenterer i denne rapportens kapittel 5, må anses å ligge på et overordnet nivå. I kapittelet inngår fremstillinger av skolenes skriftlige rutinebeskrivelser for kartlegging av elevenes utvikling samt annen dokumentasjon som sier noe om skolenes systematiske arbeid på området. Datamaterialet er ikke egnet til å gi sikker kunnskap om kvaliteten i skolenes faktiske gjennomføring av disse kartleggingene, men revisor har blitt forelagt flere dokumenter i form av resultatrapporteringer og liknende som dokumenterer at flere av de foreskrevne kartleggingene *blir gjennomført* ved de aktuelle skolene. Når det gjelder systemer for å involvere elevene i skolebasert vurdering, jf. opplæringslova 13-3e annet ledd siste setning, legger revisor til grunn en nokså vid forståelse av begrepet «involvering». Revisor anser at det å gjennomføre tester, prøver og elev-/utviklingssamtaler innebærer involvering i den forstand at eleven medvirker til å fremskaffe informasjon som i det hele tatt muliggjør den skolebaserte vurderingen. Andre relevante data vil være elevers medvirkning i rådsorganer, jf. opplæringslova kapittel 11, og elevers deltakelse i ulike former for kartlegging utover de prøveformene som skal belyse elevenes ferdighetsnivå. Vi viser til kapittel 5.1 i vår rapport for nærmere redegjørelser for dokumentasjonen vi har mottatt fra skolene og kommuneadministrasjonen.

Revisor anser videre at det datamaterialet som er samlet inn med henblikk på problemstilling 2 om *saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning* – og som i all hovedsak behandles i kapittel 7 i vår rapport - inneholder konkrete eksempler på individnivå på flere *kartleggingsformer* ved de aktuelle skolene. I saksmappene revisor har mottatt, inngår det i flere tilfeller – foruten PPT sin overordnede vurdering av elevens utbytte av opplæringen – rapporter som er utarbeidet i forbindelse med ulike former for tester og kartlegginger som er benyttet overfor den enkelte elev. Revisor anser at denne typen dokumentasjon – foruten å ha en funksjon som saksutredninger i forbindelse med saksbehandlingen av individuelle tilfeller – gir informasjon om det vurderingsarbeidet kommunen må gjøre for å oppfylle plikten til *skolebasert vurdering*. Denne typen dokumentasjon på kartlegginger av enkeltindividers måloppnåelse/utbytte av opplæringstilbudet, er i revisors datamateriale i all hovedsak begrenset til å gjelde et utvalg av tilfeller der det har blitt fattet enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1.

Et særlig sentralt dokument med henblikk på kommunens vurderinger av grunnskoletilbudet, er *tilstandsrapporten* som opplæringslova § 13-3e første ledd pålegger skoleeier å utarbeide. Revisor har konsultert Harstad kommunes tilstandsrapporter for grunnskolen for årene 2020 og 2021, og i kapittel 5 gjør vi vurderinger av disse opp mot de innholdskrav som følger av ovennevnte bestemmelse.<sup>13</sup>

### 3.2 Saksbehandling ved enkeltvedtak om spesialundervisning

Revisors vurderinger av Harstad kommunes saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning er basert på gjennomgang av totalt 38 elevmapper fordelt på de seks skolene som inngår i revisors utvalg i denne forvaltningsrevisjonen. Som det fremgår av tabell 1 nedenfor, har revisor valgt å se på saker fra skoleårene 2018/2019 og 2019/2020. Hovedvekten av undersøkte saker er saker der det er fattet enkeltvedtak for skoleåret 2019/2020. Bakgrunnen for dette er at revisor har ønsket et datamateriale som ikke er for

<sup>13</sup> Se kapittel 2.3 for nærmere redegjørelse for innholdskravene og kapittel 5 for revisors vurderinger av tilstandsrapportene opp mot disse.

gammelt. Når revisor likevel *ikke* har undersøkt saker fra skoleåret 2020/2021, er dette fordi mappegjennomgangen ble planlagt og iverksatt med henblikk på ferdigstilling av vår rapport før sommeren 2021, og under denne forutsetningen ville skoleåret 2019/2020 ha vært det siste *avsluttede* skoleåret. Revisor fikk fra den enkelte skole tilsendt en liste der enkeltvedtakene om spesialundervisning for de to aktuelle skoleårene var blitt tildelt saksnumre. Fra denne lista gjorde revisor et tilfeldig utvalg av saker for nærmere undersøkelse.

Revisor legger til grunn at det mest sentrale dokumentet i en «sak om spesialundervisning», jf. ordlyden i problemstilling nr. 2, er *enkeltvedtaket*. Det er enkeltvedtaket som i praksis *realiserer* den enkelte elevens rett til spesialundervisning, selv om det i sakkyndige vurderinger som oftest tas stilling til spørsmålet om hvorvidt den aktuelle eleven *anses å ha rett til* å motta spesialundervisning. Den enkelte kommune v/ den aktuelle skolen kan velge å se bort ifra (deler av) tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, så lenge det i vedtaket begrunnes hvorfor kommunen (skolen) som forvaltningsorgan anser at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1. I flere av elevmappene vi har undersøkt fra de seks skolene, inngår det enkeltvedtak om spesialundervisning for både skoleåret 2018/2019 og 2019/2020. I tabell 1 nedenfor fremstiller vi derfor antall undersøkte enkeltvedtak (med tilhørende dokumenter, jf. kapittel 2.4 ovenfor) pr. skole og totalt.

**Tabell 1. Gjennomgåtte enkeltvedtak (utvalg) og totalt antall enkeltvedtak (populasjon) ved de seks skolene, skoleårene 2018/2019 og 2019/2020**

Skole	Gjennomgåtte enkeltvedtak for skoleåret 2018/2019 (Totalt antall enkeltvedtak ved den enkelte skole i skoleåret)	Gjennomgåtte enkeltvedtak for 2019/2020 (Totalt antall enkeltvedtak ved den enkelte skole i skoleåret)
Hagebyen	1 (16)	4 (16)
Harstad	2 (14)	5 (8)
Kila	7 (26)	12 (30)
Lundenes <sup>14</sup>	1 (3)	2 (5)
Medkila	2 (10)	4 (13)
Stangnes	1 (17)	6 (17)
<b>Totalt</b>	<b>14 (86)</b>	<b>33 (89)</b>

Revisor anser at det å undersøke konkrete tilfeller (i elevmapper) av kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak, naturligvis gir *relevante* data med henblikk på å besvare spørsmålet om hvorvidt «*kommunen kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning*», jf. problemstilling 2. Når det gjelder utvalget som vi baserer våre fremstillinger, vurderinger og konklusjoner i kapittel 7 på, er revisor av den oppfatning at dette samlet sett er stort nok til å gi viktige indikasjoner med henblikk på kvaliteten i kommunens saksbehandling i slike saker. Revisor har ingen holdepunkter for å anta at noen av de dokumentene vi har mottatt fra kommunen (skolene) gir et misvisende bilde av kommunens saksbehandling og praksis i de aktuelle sakene. Vi anser med andre ord dokumentasjonen vi har mottatt, som *pålitelig*.

Revisor skylder imidlertid å gjøre oppmerksom på at det er visse begrensninger forbundet med utvalget som ligger til grunn for vår besvarelse av problemstilling 2 om kommunens saksbehandling i forbindelse med spesialundervisning.

<sup>14</sup> I tillegg til de tre enkeltvedtakene som fremgår av tabellen, inngikk det ett enkeltvedtak med uttrykkelig gyldighet for perioden «2017-2020» i revisors utvalg.

Den første begrensningen ligger i at revisor (nødvendigvis) har måttet avstå fra å undersøke *samtlig*e enkeltvedtak som er fattet i kommunen i de to skoleårene vi har avgrenset våre undersøkelser til å gjelde. (Bare ved de seks skolene denne forvaltningsrevisjonen gjelder, ble det i de to skoleårene fattet til sammen 175 enkeltvedtak om spesialundervisning.) Revisors funn og vurderinger fra undersøkte saker har ikke en direkte overføringsverdi til de enkeltvedtakene som vi ikke har undersøkt og vurdert. Revisor anser likevel å ha undersøkt en så vidt stor andel av enkeltvedtakene, særlig fra skoleåret 2019/2020, at det kan regnes som sannsynlig at liknende funn som de vi har gjort i de undersøkte sakene, også vil kunne forekomme i de sakene vi ikke har undersøkt.

Den andre begrensningen forbundet med revisors utvalg, er at de undersøkte sakene, som nevnt ovenfor, ligger noe tilbake i tid. Når revisor, som i dette tilfellet, blir bedt om å vurdere kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning, anser revisor at årsrapportene som normalt utarbeides etter at det aktuelle skoleåret er over, utgjør en naturlig «avslutning» av saksgangen i forbindelse med det enkelte enkeltvedtak. På tidspunktet da revisors arbeid i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen ble påbegynt, var det en slik argumentasjon som lå bak at revisor avgrenset sine undersøkelser til de to skoleårene 2018/2019 og 2019/2020. I skrivende stund ligger imidlertid disse to skoleårene noe tilbake i tid, og det kan naturligvis innvendes mot revisors datamateriale at dette ikke omfatter kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleåret 2020/2021. Revisor har i lys av dette forholdet spurt skolesjef og rektorer i Harstad kommune om hvorvidt kommunens (skolenes) praksis på dette området har blitt vesentlig endret siden de to årene våre undersøkelser gjelder. Skolesjefen har opplyst at det ikke er noen vesentlige endringer i praksisen på området.<sup>15</sup>

På bakgrunn av ovenstående drøftinger anser revisor at datamaterialet som er samlet inn gjennom den ovenfor beskrevne mappegjennomgangen, må anses som å utgjøre et gyldig og pålitelig grunnlag for å besvare problemstillingen om kommunens saksbehandling i saker om spesialundervisning. Utvalget vi har gjort av saker i denne forbindelsen, gir etter vårt syn dekning for de vurderinger og konklusjoner som fremgår av kapittel 7 i denne rapporten.

### 3.2.1 Kompetansen til personalet som gir spesialundervisning – og oppfyllelse av vedtak

Revisors besvarelse av kontrollutvalgets spørsmål angående kompetansen til personalet som forestår spesialundervisning ved de aktuelle skolene, er basert på informasjon vi har blitt forelagt fra den enkelte skoleleder. Etter revisors syn er det i tilknytning til dette spørsmålet også relevant å se hen til hvorvidt skolenes undervisningspersonale generelt oppfyller gjeldende kompetansekrav, jf. opplæringslova m/forskrift. Revisor bemerker at spørsmålet om undervisningspersonalets kompetanse målt mot gjeldende kompetansekrav også har relevans med henblikk på denne forvaltningsrevisjonens overordnede tema; tilpasset opplæring.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt den enkelte elev med enkeltvedtak *faktisk mottar spesialundervisning i det omfanget vedtaket angir*, anser revisor at en sammenlikning av årsrapporter og enkeltvedtak er relevant. I vår rapport inngår disse sammenlikningene i kapittel 7.4. Imidlertid er det, uansett hva som opplyses i årsrapporten, ikke mulig for revisor å innhente *sikre* data om hvorvidt den enkelte elev i det enkelte tilfelle faktisk har mottatt spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Dette skyldes generelle

---

<sup>15</sup> Fra Harstad skole opplyses det har vært store endringer i ledelsen siden 2018. Fra Stangnes ungdomsskole vises det til at saksbehandlingstiden hos PPT oppleves å ha blitt kortere etter de to skoleårene som revisors undersøkelser omfatter.

begrensinger med henblikk på forholdet mellom *dokumentasjon* og *praksis*: Det kan ikke sluttet med fullstendig sikkerhet at saksbehandlingsdokumenter gjenspeiler den faktiske prosessen i den enkelte sak. Dette skyldes ikke særegne forhold for Harstad kommune, men vil være et forbehold som gjelder ved ethvert tilfelle der det er aktuelt å gjøre vurderinger i ettertid av hva som faktisk har skjedd i forbindelse med, for eksempel, gjennomføringen av et spesialundervisningsopplegg. Revisor har ingen mulighet for å gjøre en tilstrekkelig kontroll av om den enkelte elev har mottatt de timene med spesialundervisning som eleven – gjennom enkeltvedtaket – har blitt tildelt. Vi har imidlertid stilt rektorene ved de seks skolene spørsmål om hvilke rutiner de har for å sikre at elevene faktisk mottar spesialundervisning i det omfanget de, jamfør sine respektive vedtak, har krav på. Svarene fra rektorene fremgår av kapittel 7.7. nedenfor.

### 3.3 Kommunens praksis for å håndtere elever med «skolevegring»

For å få informasjon fra kommunen med henblikk på å kunne besvare problemstilling 3 – om kommunens praksis for å «håndtere elever med skolevegring» - har revisor stilt spørsmål til kommuneadministrasjonen om hvilke rutiner som foreligger på området. Fra kommunen opplyses det at «skolevegring» ikke er et begrep kommunen selv har definert nærmere, men det er utarbeidet rutiner for det kommunen kaller *bekymringsfullt fravær*. Harstad kommune legger til grunn følgende indikatorer i sin definisjon av bekymringsfullt skolefravær:

- *Eleven har høyt fravær, det vil si tre dager eller mer på en måned*
- *Eleven har tre enkelttimer eller mer – til tross for at skolen har gjennomført samtale med eleven*
- *Eleven har kommet for sent tre ganger i løpet av en måned*

Revisor har mottatt skriftlige rutinebeskrivelser som gir informasjon om hvordan *bekymringsfullt fravær* blant elever ved kommunens grunnskoler skal håndteres. Revisors undersøkelser under denne problemstillingen er i utgangspunktet avgrenset mot å undersøke skolens håndtering av *enkeltilfeller* av bekymringsfullt fravær. Da det kan tenkes at det i en del tilfeller er mistriksel eller opplevelse av å bli gjort urett mot som forårsaker fravær blant enkeltelever, må imidlertid datamaterialet som er samlet med henblikk på kommunens plikter etter opplæringslova § 9A-4 også anses relevant. Dette beskrives nærmere i delkapittel 3.4 nedenfor. Se for øvrig kapittel 8 i vår rapport.

### 3.4 Kommunens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Revisors undersøkelser av Harstad kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø omfatter en kartlegging av skolenes strukturelle tilrettelegging for arbeid med elevenes psykososiale miljø og en gjennomgang av et utvalg enkeltsaker fra skolene. I kapittel 9.1 fremstiller vi både kommuneovergripende og skolespesifikk dokumentasjon tilknyttet arbeidet som gjøres med henblikk på elevenes psykososiale miljø ved skolene. Med henvisning til omfanget av kontrollutvalgets bestilling, der fire problemstillinger er utgangspunktet for undersøkelser og vurderinger av praksis i både kommuneadministrasjonen og seks av kommunens skoler, har revisor måttet avgrense undersøkelsene av skolenes generelle arbeid med elevenes psykososiale miljø noe. Revisor har valgt å prioritere undersøkelser av kommunens og skolenes rutiner for avdekking og håndtering av mobbing. Selv om dataene vi presenterer i kapittel 9.1 også sier noe om kommunenes og skolenes arbeid med forebygging



og kontinuerlig arbeid for å fremme trivsel, helse og læring blant elevene<sup>16</sup>, er våre *vurderinger* i kapittel 9.1 avgrenset til å gjelde kommunens og skolens praksis for avdekking og håndtering av mobbing.

Utover våre undersøkelser av konkrete saker der skolene har opprettet aktivitetsplaner etter opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd, har revisor begrensede muligheter for å undersøke skolens løpende praksis fra dag til dag med henblikk på elevenes psykososiale miljø. Vi anser imidlertid at den dokumentasjonen og de opplysningene vi har fått når det gjelder kommunens og skolens systematiske arbeid, *sammenholdt med våre undersøkelser av saker der aktivitetsplan har blitt opprettet*, utgjør relevante og tilstrekkelige data for å gjøre vurderinger av om kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø er i tråd med regelverk og anbefalinger på området, jf. ordlyden i problemstilling 4 og de avgrensninger som er beskrevet ovenfor.

Revisor anser at det å undersøke kommunens (skolens) praksis med hensyn til enkeltsaker, ikke bare er relevant – men helt nødvendig – for å kunne vurdere kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø.<sup>17</sup>

Våre vurderinger av skolens praksis i enkeltsaker der skolen får mistanke eller kunnskap om at en elev ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, er i denne forvaltningsrevisjonen basert på undersøkelser av 16 konkrete saker. Tabell 2 nedenfor viser antall gjennomgåtte saker pr. skole.

De undersøkte sakene er, bortsett fra at de alle stammer fra skoleåret 2019/2020 eller senere, tilfeldig utvalgt. Fra Stangnes ungdomsskole ble det da revisor etterlyste oversikt over såkalte «9A-saker» opplyst at det ikke var noen slike ved skolen i skoleåret 2019/2020. For å få relevante data også fra denne skolen, har revisor derfor undersøkt tre av fire 9A-saker som har tilkommet etter at skoleåret 2019/2020 var avsluttet.

**Tabell 2. Utvalg av «9A-saker» fra den enkelte skole, skoleåret 2019/2020. Populasjon i parentes.**

Skole	Gjennomgåtte «9A-saker» fra den enkelte skole (Totalt antall saker ved den enkelte skole i skoleåret)
Hagebyen	1 (1)
Harstad	3 (5)
Kila	4 (9)
Lundenes	2 (2)
Medkila	3 (4)
Stangnes	3 (4)
<b>Totalt</b>	<b>16 (25)</b>

Revisor har med hensyn til konkrete enkeltsaker ved skolene, altså tatt utgangspunkt i en avgrensning til skoleåret 2019/2020 (og for Stangnes ungdomsskole: saker med senere opprinnelse enn dette). Også her har revisor ønsket et datamateriale som ikke inneholder så gamle saker at revisors vurderinger mister relevans. I likhet med utvalget av saker angående spesialundervisning, er utvalget av «9A-saker» gjort med utgangspunkt i planlagt ferdigstilling før utgangen av skoleåret 2020/2021. Revisor har med hensyn til «9A-sakene» har valgt å ta

<sup>16</sup> Jf. opplæringslova § 9 A-3 annet ledd.

<sup>17</sup> Vi viser til dokumentasjonsplikten som påligger skolen jf. opplæringslova § 9 A-4 syvende ledd.

utgangspunkt i ett – og ikke to – skoleår. Vi anser at dette utvalget er tilstrekkelig til å gi klare indikasjoner med henblikk på de seks skolenes arbeid i slike saker – og da særlig med henblikk på skoleåret 2019/2020. Revisor har også med henblikk på denne typen saker spurt skolesjef og rektorer om det har vært vesentlige endringer i praksisen i kommunen (skolene) siden det skoleåret våre undersøkelser omfatter. Skolesjef opplyser at skolene bygger stadig mer kompetanse på området, men det har ikke vært store endringer i praksisen siden 2019/2020. Rektor ved Stangnes ungdomsskole har imidlertid opplyst at det i senere tid er gjort et vesentlig forbedringsarbeid ved skolen med hensyn til praksisen i slike saker. Se for øvrig kapittel 9.3.

Før denne rapporten ble utferdiget i endelig utgave, har våre fremstillinger av informasjonen vi bygger på, vært forelagt skolesjef og rektorene ved de seks skolene for *verifisering*. Disse har dermed blitt gitt anledning til å bekrefte, korrigere og/eller supplere datamaterialet vi bygger på. I forbindelse med denne verifiseringen har vi fått supplerende data fra kommuneadministrasjonen ved de ovennevnte ansatte, og enkelte innvendinger fra rektors side mot de faktaopplysningene vi «i første omgang» la til grunn, har blitt håndtert og avklart.

Vi anser å ha gjennomført denne forvaltningsrevisjonen i tråd med kravene som følger av gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

## 4 GRUNNSKOLETILBUDET I HARSTAD KOMMUNE

Harstad kommunes grunnskoletilbud er organisert i elleve skoler:

- Bergseng skole
- Harstad skole
- Hagebyen skole
- Kanebogen skole
- Kila skole
- Medkila skole
- Seljestad barneskole
- Seljestad ungdomsskole
- Stangnes ungdomsskole
- Sørvik skole
- Øyriket oppvekstsenter (Lundenes skole)

Nedenfor følger en kort presentasjon av de seks skolene som inngår i revisors utvalg for undersøkelse i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

### *Hagebyen skole*



Foto: Harstad kommune

*Hagebyen skole* ligger nordøst for Harstad sentrum og tilbyr undervisning på ungdomstrinnet (8. – 10. klassetrinn). Skolen hadde 234 elever i skoleåret 2020/2021. I samme skoleår var det ifølge Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) 30 lærere ansatt ved skolen.

### *Harstad skole*



Foto: Harstad kommune

*Harstad skole* ligger i Harstad sentrum og hadde 367 elever og 41 lærere i skoleåret 2020/2021. Skolen tilbyr undervisning på små- og mellomtrinnet (1. – 7. klassetrinn).

***Kila skole***

Foto: Harstad kommune

*Kila skole*, som ligger ca. 10 kilometer sør for sentrum av Harstad, tilbyr undervisning på barne- og ungdomstrinnet (1. – 10. klassetrinn). Skolen hadde 463 elever i skoleåret 2020/2021. I samme skoleår var det 45 lærere ved skolen.

***Lundenes skole (Øyriket oppvekstsenter)***

Foto: Harstad kommune

*Lundenes skole* ligger på Lundenes på Grytøy. Skolen tilbyr undervisning på barne- og ungdomstrinnet (1. – 10. klassetrinn). I skoleåret 2020/2021 var det 61 elever og ti lærere ved skolen.

***Medkila skole***

Foto: Harstad kommune

*Medkila skole* ligger på Medkila i Harstad. Skolen tilbyr undervisning på barnetrinnet (1. – 7. årstrinn). I skoleåret 2020/2021 var det 194 elever og 20 lærere ved skolen.

### *Stangnes ungdomsskole*



Foto: Harstad kommune

*Stangnes ungdomsskole* ligger i bydelen Stangnes i Harstad og tilbyr undervisning på ungdomstrinnet (8. – 10. klassetrinn). I skoleåret 2020/2021 var det 57 elever og 13 lærere ved skolen.

Organisatorisk sorterer kommunens skoler under en felles *skolesjef* som i sin tur er underordnet *kommunalsjef* for kultur og oppvekst.

## 5 VURDERINGER AV GRUNNSKOLETILBUDET

*Tilbyr Harstad kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder: Innfrir kommunen sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?*

### Revisjonskriterier

**Harstad kommune skal sørge for at skolene jevnlig vurderer hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skolene skal ha systemer for å involvere elevene i denne typen vurderinger**

**Harstad kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e.**

*Kilder: Opplæringslova kapittel 13  
Forskrift til opplæringslova kapittel 14*

### 5.0 Innledning

Kommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Etter revisors syn må de vurderingene som denne bestemmelsen gir anvisning på, anses som sentrale i kommunens og skolenes arbeid med *tilpasset opplæring* - i lys av Kunnskapsdepartementets begrepsfesting av dette som *de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen*. Skolenes arbeid med skolebasert vurdering må altså oppfattes som en sentral forutsetning for å tilby tilpasset opplæring.

### 5.1 Revisors funn

Revisor har blitt forelagt en omfattende mengde dokumentasjon fra kommuneadministrasjonen samt den enkelte skole i anledning denne forvaltningsrevisjonen. Flere av dokumentene fremstår som refleksjoner over grunnskoletilbudet.

Fra kommuneadministrasjonen v/ skolesjef har revisor mottatt flere dokumenter med relevans for kravet som følger av opplæringslova § 13-3e.

I dokumentet *Kartleggingsrutiner* gis det en oversikt over «minstekravet av kartleggingsverktøy som skal benyttes på alle elever i Harstad kommune. Flere av kartleggingsverktøyene som brukes på samtlige trinn, er, så vidt revisor kan se, relatert til *basisferdigheter*:

- Lesing, (rett)skrivning og språkforståelse
- Regneferdigheter

Andre av kartleggingsverktøyene – til bruk fra tredje klasse og oppover – er tilknyttet engelsk og digitale ferdigheter. Flere av de kartleggingsverktøyene som identifiseres i dokumentet *Kartleggingsrutiner*, er *nasjonale prøver*. Nasjonale prøver er obligatoriske prøver som gir informasjon om elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Prøvene gjennomføres om høsten – kort tid etter at elever har startet på 5., 8., og 9. trinn i grunnskolen. Som vi viser nedenfor, dokumenteres det i *Tilstandsrapporter* for grunnskolen at disse er gjennomført i Harstad kommune i 2020 og 2021. Samtlige av de seks skolene som inngår i vårt utvalg i denne forvaltningsrevisjonen, har opplyst at disse prøvene gjennomføres hos dem. Ved enkelte av skolene opplyses det at disse prøvene også har blitt gjennomført ved andre trinn enn de ovennevnte – der gjennomføring er obligatorisk.

Revisor har konsultert Harstad kommunes *Tilstandsrapporter for grunnskolen* for årene 2020 og 2021. Det fremgår av begge rapportene at det – i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer – er gjennomført nasjonale prøver blant elevene på 5., 8., og 9. trinn i lesing, regning og engelsk. I tilstandsrapportene presenteres resultatene fra disse prøvene. Begge rapportene inneholder også informasjon om standpunkt karakterer i matematikk, norsk og engelsk – i form av gjennomsnittsverdier. I tilstandsrapporten for 2020 inngår det også tilsvarende presentasjoner av eksamens karakterer i disse tre fagene. Begge tilstandsrapportene inneholder presentasjoner av gjennomsnittlige antall grunnskolepoeng<sup>19</sup> blant avgangselevne i kommunen. Både karakterer og grunnskolepoeng sammenliknes – som gjennomsnittsverdier – med resultater på nasjonalt nivå i begge rapportene. I tilstandsrapporten for 2021 gjøres det også sammenlikninger med fylkeskommunale gjennomsnitt.

I tilstandsrapporten for 2020, som er noe mer omfattende enn den for 2021, presenteres også *skolebidrag*<sup>20</sup> på småtrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet.

Tilstandsrapportene inneholder, utover redegjørelser for de nevnte, resultatorienterte variablene, en kortfattet redegjørelse for ressursbruken i kommunens grunnskole (sammenliknet med sammenliknbare kommuner), antall elever, gjennomførte årverk (av undervisningspersonale), læringsmiljø<sup>21</sup>, gjennomføring, internkontroll og kompetanseutvikling. Revisor registrerer at tilstandsrapportene for 2020 og 2021 har blitt forelagt kommunestyret i Harstad. Rapportene ble behandlet av kommunestyret henholdsvis 3.12.2020 og 9.12.2021.

Utklipp 1 på neste side omfatter avsnitt nr. 6 *Konklusjon* i Harstad kommunes tilstandsrapport for 2021.

---

<sup>19</sup> *Grunnskolepoeng* er ifølge rapportene et mål på det samlede læringsutbyttet for elever som sluttvurderes med karakterer. Grunnskolepoeng er beregnet som summen av elevenes karakterer, delt på antall karakterer og ganget med 10.

<sup>20</sup> *Skolebidrag* skal indikere hvor mye skolen har bidratt til elevens læring i de grunnleggende ferdigheter/fag som testes på nasjonale prøver sammenliknet med elever med tilsvarende elevbakgrunn på landsnivå. Skolebidraget tilsvarende dermed forskjellen mellom det resultatet elevene ved en bestemt skole faktisk oppnår på de nasjonale prøvene, og det gjennomsnittet de forventes å oppnå dersom skolens bidrag er likt med landsgjennomsnittet.

<sup>21</sup> Se kapittel 9.1 i denne rapporten for ytterligere beskrivelser.

**Utklipp 1. Kapittel 6, Konklusjon, Tilstandsrapport for grunnskolen, Harstad kommune, 2021**

Tilstandsrapporten viser at resultater for Harstad i stor grad ligger på landsgjennomsnittet. Elevene trives godt på skolen. Nasjonale prøver, grunnskolepoeng og elevundersøkelsen viser at det arbeides godt i skolene, men vi ser også at det er forskjeller mellom skolene. Dette kommer tydeligst frem i skolebidragsindikatorene.

Når det gjelder mobbing, så viser tallene over tid samlet for Harstad en forbedring, selv om 10. trinn ligger fortsatt litt over nasjonalt nivå. Det er viktig at alle skolene har forebyggende fokus for å skape et godt skolemiljø, og samtidig ha gode rutiner på å gripe fatt i enkelthendelser. Vi ønsker et inkluderende fellesskap for alle barn og unge i Harstad, hvor de tidlig fanges opp og får hjelp ut fra individuelle behov. Dette krever tverrfaglig samarbeid hvor man ser på hele utdanningsløpet. Skoleledelsen samarbeider med PPT, UH-sektor og andre aktører for å forbedre praksis, rutiner og systemer, slik at alle barn og unge opplever en skole som gir muligheter.

Regionen Sør-Troms har valgt Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU), ved Høgskolen i Innlandet, som samarbeidspartner i den nasjonale modellen for desentralisert kompetanseutvikling. Alle lærere har fått en innføring i og utprøving av pedagogisk analyse på egen praksis og i løpet av høsten 2021 vil Harstad kommune, i samarbeid med SePU, gjennomføre en kartlegging av alle skoler. Dette vil danne en viktig del av grunnlaget for det fremtidig kompetanseutviklingsarbeidet i Harstadskolen.

Skoleeierne forplikter å følge opp de enkelte skolene for sikring av god kvalitet. Tilstandsrapporten skal gi Harstad kommune et grunnlag for å jobbe langsiktig med å forbedre undervisningen og læringsresultatene, samt øke trivselen og redusere mobbing.

Fra de seks skolene som inngår i vårt utvalg i denne forvaltningsrevisjonen har vi, i varierende omfang, også mottatt redegjørelser for øvrige rutiner skolene har for å kartlegge elevenes utbytte av opplæringen. Fra flere av skolene vises det direkte til kommunens kartleggingsrutiner som identifiserer hvilke kartleggingsverktøy som skal benyttes. Enkelte av skolene har også lagt ved eksempler på kartleggingsskjemaer og årshjul for arbeidet med kartlegging av elevenes læringsutbytte. Noen av skolene har også forelagt revisor eksempler på utfylte kartleggingsskjemaer som dokumenterer faktisk gjennomføring av kartlegginger blant elevene. Alle skolene opplyser å ha gjennomført *elevundersøkelse*, og noen av skolene har oversendt fremstillinger av resultater fra denne. Utdanningsdirektoratets *elevundersøkelser* er obligatoriske for skolene, og de skal gjennomføres i høstsemesteret på 7. og 10. trinn. Skolene kan selv velge om de også vil gjennomføre undersøkelsene på andre trinn, og om de også ønsker å gjennomføre slike undersøkelser i vårsemesteret (i tillegg til i høstsemesteret). Resultater fra elevundersøkelsene er også gjengitt i de to tilstandsrapportene for Harstad kommune som revisor har lest og vurdert, jf. fremstillingene ovenfor. Elevundersøkelsene skal gi informasjon om elevenes subjektive oppfatninger av egen læringsituasjon.

Revisor har også blitt forelagt dokumentet *Underveisvurdering*. Innledningsvis i dokumentet gjengis innholdet i opplæringslova § 3-11 Underveisvurdering, og det vises i tråd med lovens ordlyd til at underveisvurderinger skal brukes som et verktøy i læringsprosessen og som grunnlag for tilpasset opplæring. Underveisvurderingen skal inneholde informasjon om elevens kompetanse og gi veiledning om hvordan hun eller han kan utvikle sin kompetanse i faget. Det vises til bestemmelsens formulering om at eleven minst én gang i halvåret har rett til en samtale med kontaktlæreren (eller instruktøren) om sin utvikling sammenliknet med kompetansemålene i fagene. Videre i dokumentet beskrives det hvordan underveisvurderinger skal gjennomføres i Harstad kommunes grunnskole. Kommunen legger til grunn at underveisvurderinger består av:

- Fortløpende veiledning og vurderingsdialog mellom lærer og elev



- Systematiske og organiserte fagsamtaler<sup>22</sup> mellom faglærere og elever
- Elevsamtaler<sup>23</sup>
- Utviklingssamtaler<sup>24</sup>
- Halvårsvurderinger: Skriftlige vurderinger i januar og muntlig vurdering i juni<sup>25</sup>

Fra samtlige av de seks skolene har det blitt rapportert at denne typen vurderingsarbeid gjøres ved skolen. Fra noen av skolene har revisor blitt forelagt årshjul som viser arbeidet skolen skal gjennomføre med henblikk på skolebasert vurdering. Av utklipp 2 nedenfor fremgår et eksempel på et slikt årshjul, hentet fra *Kila skole*.

#### Utklipp 2. Årshjul for skolebasert vurdering – Kila skole

##### Skolebasert vurdering – Kila skole

Hva	Tid	Gjennomført
<b>Nasjonale kartleggingsprøver</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.trinn</li> <li>• 8.trinn</li> <li>• 9.trinn</li> <li>• 1.trinn</li> <li>• 2.trinn</li> <li>• 3.trinn</li> </ul>	Årlig	Aug./sept. 2020 Aug./sept. 2020 Aug./sept. 2020 Mai 2021 Mai 2021 Mai 2021
<b>Elevundersøkelsen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7. trinn</li> <li>• 10. trinn</li> </ul>	Årlig	Des. 2020 Des 2020
<b>Lærerundersøkelsen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10-faktor</li> <li>• SEPU sin kartlegging</li> <li>• Medarbeidersamtaler</li> </ul>	Hvert 3. år Hvert annet år Årlig	16.11.2020 Nov. 2019 Nyansatte høst 2020 Ansatte vår 2021
<b>Trivselsundersøkelser - elever</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SEPU sin kartlegging for elever</li> </ul>	Hvert annet år	Nov. 2019
<b>Læringsmiljøundersøkelsen i samarbeid med PPT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5. trinn</li> <li>• 8. trinn</li> <li>• Andre trinn ved behov</li> </ul>	Årlig	15. okt. 2020 19.nov 2020
<b>Elevsamtaler</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle trinn</li> </ul>	Minimum to ganger i året	I forkant av utviklingssamtalene
<b>Sosiometri i samarbeid med PPT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7.trinn</li> <li>• Andre trinn ved behov</li> </ul>	Årlig	22.mars 2021
<b>Andre tilpassa trivselsundersøkelser</b>	Ved behov	
<b>Foreldreundersøkelser</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SEPU sin kartlegging</li> </ul>	Annet hvert år	Nov.2019
<b>Eksamen</b>	Årlig - mai/juni	
<b>Standpunkt</b>	Årlig - juni	
<b>Ledersamtale</b> (kommunaldirektør for oppvekst, skolesjef, skolefaglig rådgiver og skolens ledelse)	To ganger i året	Høst 2020 28. april 2021
<b>Utviklingssamtaler</b>	Årlig høst - vår	Høst 2020
<b>Elevsamtaler</b>	Årlig høst-vår	Høst 2020
<b>Fagsamtaler</b>	Etter behov	
<b>Muntlige/skriftlige halvårsvurderinger</b>	Januar og juni	15.januar
<b>Elevråd</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungdomstrinnet</li> </ul>	En gang pr. mnd	

• Mellomtrinnet		
<b>Rådsorgan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FAU</li> <li>• SU/skolemiljøutvalget</li> </ul>	5 ganger i året 4 ganger i året	To høst, tre vår To høst, to vår

<sup>22</sup> Fra disse samtalen skal det føres logg: dato for samtale og innhold

<sup>23</sup> Samtaler mellom kontaktlærer og elev som forberedelse til utviklingssamtale

<sup>24</sup> Samtale mellom kontaktlærer, elev og elevens foresatte. Det utarbeides notat fra samtalen til arkivering.

<sup>25</sup> Den skriftlige vurderingen i januar skal for 1. trinn omfatte fagene norsk og matematikk. For 2. til 6. trinn skal vurderingen omfatte norsk, matematikk og engelsk samt en felles oppsummering for øvrige fag med vekt på fagovergrepene kompetanser og veiledning for videre positiv utvikling. For 7. til 10. trinn skal vurderingen omfatte samtlige fag. Muntlige halvårsvurderinger i juni skal gjennomføres etter «samme mønster» som de skriftlige vurderingene i januar

Alle de seks skolene som inngår i revisors utvalg, har forelagt revisor opplysninger og dokumentasjon som indikerer at resultatene av kartlegginger og prøver som gjennomføres overfor elevene, blir analysert og vurdert på gruppenivå – med henblikk på videreutvikling av opplæringstilbudet.

I dokumentasjonen revisor har mottatt både fra kommuneadministrasjonen sentralt og fra den enkelte skole, inngår det flere eksempler på faglig utviklingsarbeid med hensyn til grunnskoletilbudet. Revisor ser grunn til å trekke frem enkelte av eksemplene på dette:

- *Plan for læringsstrategier for skolene i Harstad kommune*
  - I dette dokumentet fremkommer det at kommunen har deltatt i den nasjonale satsingen Motivasjon – mestring – muligheter, og kommunen har deretter utarbeidet en plan for læringsstrategier for *lesing*.
- *Digitaliseringsstrategi for barnehage og skole, 2020-2023, Harstad kommune*
  - Dokumentet inneholder innledningsvis følgende formulering: «*Fagfornyelsen (nye nasjonale læreplaner fra 2020) legger stor vekt på digital læring og forutsetter utstrakt bruk av IKT i undervisningen i grunnskolen. Digitale ferdigheter videreføres som en av fem grunnleggende ferdigheter. I de fagspesifikke planene er det formulert konkrete kompetansemål innen digital læring, algoritmisk tenkning og digital dannelse, - dømmekraft, og etikk i alle trinn i skolen.*»
  - Dokumentet inneholder følgende hoveddeler:
    - Begrunnelse av behovet for en digitaliseringsstrategi
    - Beskrivelse av status «i dag»
    - Redegjørelse for utfordringer og muligheter
    - Visjon for digitalisering og pedagogisk bruk av IKT i barnehage og skole
    - Mål, strategier og tiltak for underområdene
      - Kompetanse (hos de som leder læringsarbeid)
      - Pedagogisk innhold (i læremidler og verktøy)
      - Digital infrastruktur (tilgang til egnet ikt-utstyr)

Fra alle de seks skolene som inngår i revisors utvalg har revisor mottatt dokumentasjon som indikerer at det er opprettet elevråd ved samtlige skoler, og at det er aktivitet i disse elevrådene. Fra flere av skolene foreligger det også dokumentasjon som tilsier at elevene – utover de nasjonale prøvene og elevundersøkelsene fra Utdanningsdirektoratet – får mulighet til å uttrykke subjektive oppfatninger om blant annet undervisningen ved skolen i ulike spørreundersøkelser og kartlegginger som gjennomføres. Noen av disse spørreundersøkelsene ser ut til å være tilknyttet *Plan for desentralisert kompetanseutvikling i Sør-Troms region* (som nevnes i konklusjonen i kommunens *Tilstandsrapport for grunnskolen, 2021*).

Det fremgår av dokumentasjonen revisor har blitt forelagt, at Harstad kommune - i samarbeid med Gratangen kommune, Ibestad kommune, Kvæfjord kommune, (tidl. Skånland kommune) og Tjeldsund kommune - har inngått i et samarbeid om skolebasert kompetanseutvikling.

*Høgskolen i Innlandet* har deltatt som partner i samarbeidet, og *UIT Norges Arktiske Universitet* har vært observatør. Fire målsetninger utgjør utgangspunktet for samarbeidet:

- *Alle har et godt og inkluderende arbeidsmiljø*
- *Barn og unge som har behov for det, får tidlig hjelp slik at alle får utviklet sitt potensial*
- *De ansatte i kunnskapssektoren har høy kompetanse*
- *Alle lykkes i opplæringen og utdanningen*

- Slik samarbeidet rent innholdsmessig skisseres i dokumentet, må det anses å ha relevans med henblikk på vurderinger av skoletilbudet. Tema som inngår i samarbeidets innhold, er blant andre:
  - Overordnet del – ny læreplan
  - Teknologi i naturfag
  - Kartlegging av elever med stort læringspotensial
  - Fagfornyelsen<sup>26</sup> hos fylkesmannen
  - Fagfornyelsen/samskaping
  - Matematikk – fagfornyelsen
  - Fagfornyelsen og kompetansepakkene tilknyttet denne

Flere av skolene – herunder Hagebyen skole, Harstad skole, Kila skole og Medkila skole – opplyser eller dokumenterer gjennomføring av spørreundersøkelser blant elevene som del av ovennevnte utviklingsprogram.

## 5.2 Revisors vurdering

Revisor legger, slik vi argumenterer for i kapittel 3.1 ovenfor, til grunn at det er skolenes praksis for å vurdere elevenes utvikling som er det sentrale i *skolebasert vurdering* etter opplæringslova § 13-3e annet ledd. Etter revisors syn må kommunens tilstandsrapporter for grunnskolen ses som dokumentasjon på at slike vurderinger gjøres på et *overordnet nivå* i kommunen – gjennom at de prøver og kartlegginger kommunen er forpliktet til å delta i, blir gjennomført, og at resultatene gjøres til gjenstand for analyse og rapportering til politisk nivå. Dokumentasjonen revisor har blitt forelagt fra de seks skolene i vårt utvalg, og som omtales her i kapittel 5, indikerer – og dokumenterer i noen grad – at også andre former for kartlegginger foretas ved de seks skolene. Revisor legger til grunn en bred forståelse av «skolebasert vurdering», i den forstand at all testing, vurdering og kartlegging av elever – gjennom prøver, spørreundersøkelser, eksamen og fastsettelse av standpunktkarakterer – må betraktes som å utgjøre bestanddeler av skolebasert vurdering. Revisor legger videre til grunn at deler av dokumentasjonen som fremstilles her i kapittel 5.1, indikerer at de individuelle resultatene fra kartlegginger og prøver analyseres på et overordnet nivå ved skolene, og at det gjennomføres utviklingsarbeid relatert til kommunens grunnskoletilbud. Selv om revisor ikke har gjort stikkprøver tilknyttet den praktiske gjennomføringen av kartlegginger, underveisvurderinger, elev- og utviklingssamtaler med mer, anser revisor at det foreliggende datamaterialet er tilstrekkelig til at det kan slutes at Harstad kommune har et *system for å vurdere* hvorvidt opplæringens organisering, tilrettelegging og gjennomføring medvirker til at Læreplanverkets mål oppnås. Revisor viser for øvrig til kapittel 7.8 i denne rapporten der vi argumenterer for at funn i elevmapper i forbindelse med våre undersøkelser av kommunens saksbehandling ved spesialundervisning, også er relevante med henblikk på skolebasert vurdering.

Revisor vurderer at Harstad kommune – med henblikk på de seks aktuelle skolene – *oppfyller* revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

---

<sup>26</sup> Fagfornyelsen er navnet på prosessen med å utvikle og innføre nye læreplaner i Kunnskapsløftet. Nye læreplaner ble tatt i bruk fra 2020 (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Revisor anser at begrepet «involveres» jf. ordlyden i opplæringslova § 13-3e annet ledd også nødvendigvis må tolkes nokså vidt. Når elever i grunnskolen gjennomfører tester, prøver og elev-/utviklingssamtaler må dette i seg selv betraktes som involvering i skolebasert vurdering. Det fremgår av tilstandsrapportene for grunnskolen at det gjennomføres elevundersøkelser. Fra kommuneadministrasjonen og skolene dokumenteres det – riktignok i noe varierende omfang fra skole til skole – at elevråd er opprettet og at det gjennomføres andre typer kartlegginger av elevenes subjektive opplevelser av blant annet undervisningstilbudet. Revisors vurdering er at kommunen synes å ha systemer som sikrer at elevene involveres i den skolebaserte vurderingen.

Etter revisors syn har administrasjonen i Harstad kommune i 2020 og 2021 *oppfylt* revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret en tilstandsrapport for grunnskolen – som inneholder informasjon om resultater, frafall (gjennomføring) og læringsmiljø.

Revisors konklusjon er at Harstad kommune ved de seks undersøkte skolene innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet, herunder *skolebasert vurdering*. Revisor legger til grunn at kommunen – ved de seks skolene – gjennom dette besørger en grunnleggende forutsetning for å tilby *tilpasset opplæring*, jf. revisor Utdanningsdirektoratets drøftinger av dette begrepet.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Se kapittel 2.3 ovenfor.

## 6 UNDERVISNINGSPERSONALET - KOMPETANSEKRAV

*Oppfyller undervisningspersonalet i Harstad kommunes grunnskole formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning?*

### Revisjonskriterium

- **Harstad kommune skal sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for ansettelse og undervisning i grunnskolen.**

*Kilder: Opplæringslova*

*Forskrift til opplæringslova*

### 6.1 Revisors funn

I Harstad kommunes Tilstandsrapport for grunnskolen 2021 opplyses det blant annet om andelen undervisning som i det enkelte skoleår er gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning. Utklipp 3 nedenfor er hentet fra tilstandsrapporten.

**Utklipp 3. Tabell fra Harstad kommunes tilstandsrapport for grunnskolen, 2021**

**Harstad kommune / Hársttáid Suohkan (EIER) | Antall elever | Egne tall**

Skoleår	Antall elever	Årsverk for undervisningspersonale	Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning
2020-21	2 792	278,7	96,2
2019-20	2 813	280,4	97,6
2018-19	2 857	301,4	97,2

Harstad kommune / Hársttáid Suohkan (EIER), Grunnskole, Antall elever, Kommunal, Begge kjønn, Alle trinn

Revisor har undersøkt Harstad kommunes egne innrapporterte opplysninger og vurderinger til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) for de seks skolene våre undersøkelser er avgrenset til. Opplysningene som ligger i GSI sier følgende om undervisningspersonalets kompetanse ved de enkelte skole i skoleåret 2020/2021:

#### Hagebyen skole

I skoleåret 2020/2021 oppfylte 26 av de 28 lærerne ved skolen kompetansekravene for tilsetting<sup>28</sup> i undervisningsstilling.

Av de tolv lærerne som underviste i norsk ved skolen, hadde ni minimum 60 studiepoeng i faget.

Når det gjelder matematikk, hadde åtte av de ni lærerne som underviste i dette faget minst 60 studiepoeng i faget.

Blant de åtte lærerne som underviste i engelsk ved skole i samme skoleår, hadde syv minst 60 studiepoeng i faget.

#### Harstad skole

I skoleåret 2020/2021 oppfylte 36 av de 41 lærerne ved skolen kompetansekravene for tilsetting i undervisningsstilling.

<sup>28</sup> Jf. opplæringslova § 10-1.

Blant de 29 lærerne som underviste i norsk ved skolen, hadde 24 minst 30 studiepoeng i faget.

Av de 28 lærerne som underviste i matematikk ved skolen i ovennevnte skoleår, hadde 20 minst 30 studiepoeng i faget.

Blant de 27 lærerne som i skoleåret 2020/2021 underviste i engelsk ved Harstad skole, hadde ni minst 30 studiepoeng i faget.

#### Kila skole

I skoleåret 2020/2021 oppfylte 41 av de 45 lærerne ved skolen kompetansekravene for tilsetning i undervisningsstilling.

Av de 15 lærerne som i samme skoleår underviste i norsk på små- og mellomtrinnet, hadde 14 minst 30 studiepoeng i faget. Samtlige av de syv lærerne som i samme skoleår underviste i norsk på ungdomstrinnet, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

Blant de 10 lærerne som underviste i matematikk på små- og mellomtrinnet ved skolen i ovennevnte skoleår, hadde syv minst 30 studiepoeng i faget. På ungdomstrinnet hadde syv av åtte aktuelle lærere minst 60 studiepoeng i faget.

Fem av de ni lærerne som i skoleåret 2020/2021 underviste i engelsk på små- og mellomtrinnet ved Kila skole, hadde minst 30 studiepoeng i faget. Samtlige lærere som i samme skoleår underviste i engelsk på ungdomstrinnet ved skolen, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

#### Lundenes skole

I skoleåret 2020/2021 oppfylte ni av ti lærere ved Lundenes skole kompetansekravene for tilsetning i undervisningsstilling.

Alle de fem lærerne som i samme skoleår underviste i norsk på små- og mellomtrinnet, hadde minst 30 studiepoeng i faget. To av de tre lærerne som i samme skoleår underviste i norsk på ungdomstrinnet ved skolen, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

Samtlige av de seks lærerne som underviste i matematikk på små- og mellomtrinnet, hadde minimum 30 studiepoeng i faget. Begge lærerne som underviste i matematikk på ungdomstrinnet, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

Alle de tre lærerne som underviste i engelsk på små- og mellomtrinnet, hadde minst 30 studiepoeng i faget. To av de tre lærerne som underviste i engelsk på ungdomstrinnet, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

#### Medkila skole

Samtlige av de 20 lærerne ved Medkila skole i skoleåret 2020/2021 oppfylte kompetansekravene for tilsetning i undervisningsstilling.

14 av de 16 lærerne som underviste i norsk på små- og mellomtrinnet ved skolen i samme skoleår, hadde minst 30 studiepoeng i faget.

Ti av de elleve lærerne som underviste i matematikk på små- og mellomtrinnet, hadde minst 30 studiepoeng i faget.

Alle de fem lærerne som i skoleåret 2020/2021 underviste i engelsk ved skolen, hadde minst 30 studiepoeng i faget.

#### Stangnes ungdomsskole

Alle de 13 lærerne ved Stangnes ungdomsskole i skoleåret 2020/2021 oppfylte kompetansekravene for tilsetning i undervisningsstilling.

Én av de fire lærerne som underviste i norsk, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

To av de fire lærerne som underviste i matematikk, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

Fire av de fem lærerne som underviste i engelsk, hadde minst 60 studiepoeng i faget.

Revisor registrerer at Harstad kommunes innrapportering til GSI for skoleåret 2019/2020 gir et overordnet bilde som likner bildet for skoleåret 2020/2021.

Når det gjelder skoleåret 2021/2022, som ennå ikke er avsluttet, foreligger det data også for dette i GSI. I registreringene for Harstad kommune som sådan legges det til grunn totalt 245,1 årsverk til undervisningspersonale i inneværende skoleår. Av disse årsverkene utføres totalt 13,4 av undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse etter opplæringslova § 10-1 og friskoleloven § 4-2.

Revisors gjennomgang av tallene for inneværende skoleår viser at det ved alle seks skolene er et mindretall av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse i undervisningsstilling. Ved alle skolene, med unntak av Stangnes ungdomsskole, finner revisor at det er rapportert at noe undervisning i fagene norsk, engelsk og/eller matematikk gis av personale som ikke oppfyller kompetansekravene for undervisning på det aktuelle trinnet. Omfanget av disse avvikene er, skolene sett under ett, av omtrent samme størrelsesorden som for skoleåret 2020/2021.

Når det gjelder omfanget av dispensasjoner fra kompetansekravene, jf. opplæringslova § 10-2 tredje ledd, opplyses følgende fra rektorene:

- Ved *Hagebyen skole* er det inneværende år to ansatte som ikke har godkjent pedagogisk kompetanse. Disse er tilsatt midlertidig for ett år.
- Ved *Kila skole* har to ufaglærte for inneværende skoleår blitt ansatt i vikariater av ett års varighet. Det var ingen kvalifiserte søkere til de aktuelle stillingene. Tre lærere på barnetrinnet er ansatt etter «gammel ordning», altså før kompetansekrav ble innført. Disse har PAPS1 og PAPS2<sup>29</sup>, og var på ansettelsestidspunktet kvalifisert som lærer på klassetrinn 1-4.
- Rektor ved *Medkila skole* opplyser at i skoleåret 2018/2019 ble det på grunn av stort fravær på enheten og «ingen ledige lærere på arbeidsmarkedet» nødvendig å ansette en ufaglært arbeidssøker og gi vedkommende dispensasjon for utdanningskravet. I tillegg har skolen en førskolelærer «med PAPS1 og PAPS2» ansatt. Etter «gammel ordning» kan den ansatte undervise i småtrinnet; 1.- 4. trinn. Videre opplyser rektor ved Medkila skole at Harstad kommune er med i en ordning med etter- og videreutdanning frem til 2025, slik at ansatte som mangler kompetanse har mulighet til å tilegne seg denne ved å ta påkrevd videreutdanning.

---

<sup>29</sup> Pedagogisk arbeid på småskoletrinnet. PAPS er (eller var) et videreutdanningstilbud for førskolelærere og allmennlærere som ønsket å arbeide med elever i alderen 5-10 år.

- Fra *Harstad skole* opplyses det at det i forbindelse med morsmålsopplæring<sup>30</sup> og tospråklig fagopplæring<sup>31</sup> er ansatte som har stilling som morsmålslærer og tospråklig faglærer samtidig. Det er, ifølge rektor, krevende å få tak i folk med godkjent lærerutdanning til disse stillingene, siden «(...) språkferdighetene er avgjørende for om vedkommende kan gjøre jobben eller ikke». Det opplyses også at det i år er ansatt en arbeidssøker med pedagogisk utdanning som «mangler tilstrekkelig med fag». Bakgrunnen opplyses å være en vakanse ved oppstarten av skoleåret. Den ovennevnte arbeidssøkeren ble vurdert som best kvalifisert til stillingen.

## 6.2 Revisors vurdering

Harstad kommunes egenrapportering i Grunnskolens Informasjonssystem synliggjør at det ved alle de ovennevnte skoler, riktignok i varierende omfang, foreligger mangler ved utdanningspersonalets formelle kompetanse opp mot gjeldende krav. Revisors undersøkelser av de innrapporterte tallene synliggjør at det ved alle de undersøkte skolene – i skoleårene 19/20 og 20/21 – ble gitt undervisning i fagene norsk, matematikk og/eller engelsk av personale som ikke hadde tilstrekkelig formell kompetanse til å undervise i faget/fagene. I inneværende skoleår ser dette ut til å gjelde fem av de seks undersøkte skolene.

I noen, men ikke alle, av tilfellene der manglende formell kompetanse foreligger, synes det å være gitt dispensasjon etter opplæringslova § 10-2 tredje ledd.

Som skoleeier har Harstad kommune mulighet til midlertidig å fravike kompetansekravene etter opplæringslova, i tilfeller der skolen ikke har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Revisor oppfatter at det er slike begrunnelser det vises til i de nærmere redegjørelsene fra rektorer ved de involverte skolene.

Revisor vektlegger videre i sin vurdering at avvikene fra kompetansekravene ved de undersøkte skolene i de aller fleste tilfeller<sup>32</sup> omfatter et klart mindretall av de aktuelle ansatte. Revisor antar, uten at dette får betydning for revisors vurdering, at kommunens muligheter til å påvirke det objektivt foreliggende rekrutteringsgrunnlaget – altså arbeidssøkere som oppfyller de aktuelle kompetansekravene – er nokså begrensede.

Revisors vurdering er på bakgrunn av ovenstående at Harstad kommune *i stor grad, men ikke fullt ut, oppfyller* revisjonskriteriet om å sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning i grunnskolen.

Revisor konkluderer med at undervisningspersonalet i de seks undersøkte av Harstad kommunes grunnskoler i stor grad, men ikke fullt ut, oppfyller formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning.

---

<sup>30</sup> Undervisning i og på andre morsmål enn norsk og samisk.

<sup>31</sup> Undervisning i ett eller flere fag (for eksempel matematikk, naturfag, samfunnsfag) på norsk og elevens morsmål eller et annet språk som eleven kan.

<sup>32</sup> Forholdet mellom undervisningspersonale med og uten tilstrekkelig formell kompetanse til å undervise i faget engelsk ved Harstad skole i skoleåret 2020/2021 er et unntak i denne sammenheng.



## 7 SAKSBEHANDLING VED SPESIALUNDERVISNING

Kan Harstad kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

### 7.0 Innledning

Som det fremgår av tabell 3 nedenfor, har andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning vært lavere i Harstad kommune enn i landet totalt i 2018, 2019 og 2020.

**Tabell 3. Elever i kommunale og private grunnskoler med spesialundervisning**

Enhet ↓ Årstall→	2018	2019	2020
Harstad kommune	5,6 %	6,0 %	6,4 %
Landet	7,8 %	7,7 %	7,7 %

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (SSB)

Tabellen synliggjør ellers at andelen elever med spesialundervisning har økt i Harstad kommune de siste tre årene.

Tabell 4 nedenfor viser andelen av det totale antall elever som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020 ved de seks skolene som forvaltningsrevisjonen omfatter.

**Tabell 4. Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020**

Skole	Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning (%)	
	Skoleåret 2018/2019	Skoleåret 2019/2020
Hagebyen skole	6,6 %	6,8 %
Harstad skole	3,6 %	2,1 %
Kila skole	6,2 %	7,1 %
Lundenes skole	7,3 %	7,7 %
Medkila skole	4,1 %	5,9 %
Stangnes skole	26,6 %	33,3 %
<b>Totalt</b>	<b>6,2 %</b>	<b>6,5 %</b>

Tabell 4 viser variasjon skolene imellom – hva angår andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 18/19 og 19/20. Stangnes ungdomsskole skiller seg klart fra de andre.

**Tabell 5. Utvalg av enkeltsaker – spesialundervisning – fra de seks skolene**

Skole	Gjennomgatte enkeltvedtak for skoleåret 2018/2019 (Totalt antall enkeltvedtak ved den enkelte skole i skoleåret)	Gjennomgatte enkeltvedtak for 2019/2020 (Totalt antall enkeltvedtak ved den enkelte skole i skoleåret)
Hagebyen	1 (16)	4 (16)
Harstad	2 (14)	5 (8)
Kila	7 (26)	12 (30)
Lundenes <sup>33</sup>	1 (3)	2 (5)
Medkila	2 (10)	4 (13)
Stangnes	1 (17)	6 (17)
<b>Totalt</b>	<b>14 (86)</b>	<b>33 (89)</b>

<sup>33</sup> I tillegg til de tre enkeltvedtakene som fremgår av tabellen, inngikk det ett enkeltvedtak med uttrykkelig gyldighet for perioden «2017-2020» i revisors utvalg.

I tabell 5 på forrige side (som er en kopi av tabell 1 på side 20), inngår det informasjon antall undersøkte enkeltvedtak (med tilhørende dokumenter, jf. kapittel 2.4 ovenfor) pr. skole og totalt. Revisors gjennomgang omfatter totalt 38 elevmapper fordelt på de seks skolene som inngår i revisors utvalg i denne forvaltningsrevisjonen. I flere av elevmappene vi har undersøkt fra de seks skolene, inngår det enkeltvedtak om spesialundervisning for både skoleåret 2018/2019 og 2019/2020.

## 7.1 Sakkyndige vurderinger

### Revisjonskriterier

- **Kommunen skal sørge for at det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.**

(Innholdskrav)

- **Sakkyndig vurdering skal vise**
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder
    - prinsippene for innholdet i opplæringen
    - anbefaling om organisatorisk gjennomføring av opplæringen (evt. fordeling på ulike organisatoriske løsninger)
    - omfanget av elevens behov for spesialundervisning
    - hvilken kompetanse aktuelle ekstraressurser (personell) må ha

*Kilde: Opplæringslova kapittel 5*

### *Hagebyen skole*

- Det forelå sakkyndige vurderinger i alle de fem mappene vi har sett igjennom fra Hagebyen skole
- Samtlige av de fem sakkyndige vurderingene inneholdt drøftinger/fremstillinger av:
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

### *Harstad skole*

- Det forelå sakkyndige vurderinger i alle de syv mappene vi har sett igjennom fra Harstad skole
- Samtlige av de syv sakkyndige vurderingene som de aktuelle enkeltvedtakene i mappene viste tilbake til, inneholdt drøftinger/fremstillinger av:

- o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- o realistiske opplæringsmål for eleven
- o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

### *Kila skole*

- I alle av de elleve mappene revisor har sett igjennom fra Kila skole, inngikk den sakkyndige vurderingen som enkeltvedtak viste til.
- Revisor har funnet at samtlige sakkyndige vurderinger inneholdt drøftinger/fremstillinger av:
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

### *Lundenes skole*

- Det forelå sakkyndige vurderinger i samtlige av de fire mappene vi har sett igjennom fra Lundenes skole.
- Alle de sakkyndige vurderingene i mappene inneholdt drøftinger/fremstillinger av:
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud
  - o I én av de sakkyndige vurderingene inngikk det ingen informasjon om hva slags kompetanse personalet som skulle forestå spesialundervisningen, burde ha

### *Medkila skole*

- Det forelå sakkyndige vurderinger i alle de fire saksmappene revisor har sett igjennom fra Medkila skole
  - o I noen av saksmappene som gjaldt elever med spesialundervisning over flere skoleår, forelå det flere enn én sakkyndig vurdering
  - o Det totale antallet sakkyndige vurderinger i saksmappene var *seks*
- Alle de seks sakkyndige vurderingene i mappene inneholdt drøftinger/fremstillinger av:
  - o eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - o lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - o realistiske opplæringsmål for eleven
  - o om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - o hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

### *Stangnes ungdomsskole*

- I fem av de syv elevmappene vi har sett på fra Stangnes ungdomsskole, inngikk den sakkyndige vurderingen som de aktuelle enkeltvedtakene uttrykkelig viste til.
  - Én av disse sakkyndige vurderingene var et relativt kortfattet dokument som viste tilbake til en tidligere – og formodentlig mer omfattende – vurdering av samme elev
- Fire av de fem sakkyndige vurderingene oppfylte innholdskravene som fremgår av kulepunkt 2 i tekstboksen på forrige side, herunder drøftinger/fremstillinger av:
  - eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
  - realistiske opplæringsmål for eleven
  - om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

### *Revisors vurderinger*

Revisors vurdering er at i 36 av de 38 saksmappene revisor har sett igjennom, kan Harstad kommune v/ de seks involverte skolene *dokumentere at sakkyndig vurdering har ligget til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning*. I to av de undersøkte sakene fra Stangnes ungdomsskole, kan kommunen ikke dokumentere at sakkyndige vurderinger har ligget til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning i det/de undersøkte skoleårene.

Revisor vurderer at alle de undersøkte sakkyndige vurderingene unntatt to tilfredsstillende opplæringslovas krav til hva de skal inneholde drøftinger, fremstillinger av, herunder:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

## 7.2 Enkeltvedtak

### Revisjonskriterier

- **Kommunen skal sørge for at det foreligger skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.**
- **Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.**
- **Vedtaket skal beskrive innholdet i spesialundervisningen på en tydelig måte, herunder**
  - **omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt**
  - **innholdet i spesialundervisningen**
  - **organiseringen av opplæringen**
  - **kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen**
- **Dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, skal det i begrunnelsen for vedtaket vises til hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.**

*Kilde: Opplæringslova kapittel 5  
Forvaltningsloven kapittel 4 og 5  
Utdanningsdirektoratet – Veilederen «Spesialundervisning»*

### *Hagebyen skole*

- Det forelå enkeltvedtak om spesialundervisning i alle de fem mappene
- Alle de fem enkeltvedtakene inneholdt en begrunnelse, og samtlige fem vedtak viste til sakkyndig vurdering
- Alle de fem enkeltvedtakene definerte elevens opplæringstilbud på tydelig måte
- Revisor registrerer at i to av sakene tilsier enkeltvedtakenes datering at disse ble fattet etter at skoleåret de uttrykkelig gjelder for, var avsluttet.

### *Harstad skole*

- Det forelå enkeltvedtak om spesialundervisning i alle de syv mappene
- Revisor fant – riktignok med noe varierende omfang – en begrunnelse og en henvisning til de faktiske forhold som var lagt til grunn, i samtlige vedtak
- Alle de syv enkeltvedtakene definerte elevens opplæringstilbud på en tydelig måte. Enkelte vedtak viste tilbake til ordlyden i sakkyndig vurdering.
- Revisor fant ingen avvik fra tilrådingen i sakkyndig vurdering i noen av de syv enkeltvedtakene

### *Kila skole*

- I samtlige av de elleve undersøkte saksmappene forelå det enkeltvedtak om spesialundervisning – totalt 19 stk.
- Samtlige 19 vedtak inneholdt en begrunnelse, og samtlige vedtak viste til sakkyndig vurdering
- Alle de nitten vedtakene definerte elevens opplæringstilbud på en tydelig måte.
- Revisor registrerer imidlertid at det i fem tilfeller var fattet vedtak med et annet timeantall – i noen tilfeller høyere og i noen tilfeller lavere – enn hva PPT hadde tilrådt gjennom sakkyndig vurdering. Avvikene var ikke begrunnet i noen av vedtakene.<sup>34</sup>

### *Lundenes skole*

- Det forelå skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning i alle de fire saksmappene fra Lundenes skole. Ett av de tre enkeltvedtakene gjaldt uttrykkelig for *tre år*.
- Samtlige av vedtakene inneholdt en begrunnelse og henvisning til faktiske forhold som vedtaket bygget på
- Tre av vedtakene oppfylte alle revisjonskriteriene knyttet til det å definere elevens opplæringstilbud på en tydelig måte.
  - I det fjerde og siste vedtaket inngikk det ingen formuleringer om hvordan spesialundervisningen skulle organiseres.
- Revisor fant ikke at noen av de fire vedtakene uttrykkelig avvek fra tilrådningsen i sakkyndig vurdering med henblikk på spesialundervisningens omfang eller innhold

### *Medkila skole*

- Det forelå skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning i alle de fire saksmappene fra Medkila skole
- Samtlige av vedtakene inneholdt en begrunnelse og henvisning til faktiske forhold som vedtaket bygget på
- Alle vedtakene definerte elevens opplæringstilbud på en tydelig måte
- To av enkeltvedtakene – som gjaldt én og samme elev i to respektive skoleår – hadde noen mindre avvik fra sakkyndig vurdering med hensyn til hvordan vedtatte timer ble fordelt på de aktuelle fagene. Revisor anser imidlertid ikke at avviket var betydelig.

### *Stangnes ungdomsskole*

- Det forelå skriftlige enkeltvedtak i samtlige av de syv mappene vi har sett igjennom fra Stangnes ungdomsskole

---

<sup>34</sup> I en tilbakemelding til revisor har rektor ved Kila skole redegjort for årsakene til disse avvikene. I to av sakene viser han til at variasjon i normert timetall pr. fag fra ett år til det neste kan resultere i timetall i vedtaket kan avvike fra sakkyndig vurdering. I et annet av tilfellene viser rektor til feilskrift i vedtaket – og at eleven har fått det antallet timer som ble tilrådt i sakkyndig vurdering. I et fjerde tilfelle viser rektor til feilskrift i enkeltvedtaket og tvil rundt tolkningen av tilrådningsen. I et femte tilfelle er avviket (flere tildelte timer enn hva sakkyndig vurdering foreskrev) begrunnet med hensyn til elevens beste.

- Samtlige av vedtakene inneholdt en begrunnelse og henvisning til faktiske forhold som vedtaket bygget på
- Alle vedtakene definerte elevens opplæringstilbud på en tydelig måte
- I fire av de fem vedtakene der det forelå en sakkyndig vurdering å vurdere vedtaket opp mot, samsvarte vedtakets ordlyd med tilrådingen i sakkyndig vurdering
  - I ett vedtak var antall timer med spesialundervisning noe redusert i forhold til timetallet i tilrådingen, men dette avviket ble begrunnet i vedtaket.
  - I de to øvrige tilfellene hadde revisor ingen sakkyndig vurdering å sammenlikne vedtaket med

### *Revisors vurderinger*

I alle de undersøkte elevmappene inngår det skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning, slik opplæringslova foreskriver, og revisjonskriteriet om at det skal foreligge skriftlige enkeltvedtak i saker om spesialundervisning, er oppfylt i alle sakene.

Revisor registrerer at det i to av de undersøkte sakene foreligger enkeltvedtak som ser ut til å være fattet *etter* at skoleåret de uttrykkelig gjelder for, var avsluttet. Etter revisors syn kan det i disse to tilfellene stilles spørsmål ved om de hensyn forvaltningslovens regler skal ivareta; deriblant forsvarlig saksbehandling, etterprøvbarehet, rettssikkerhet og partsmedvirkning, er tilstrekkelig ivaretatt.

Samtlige enkeltvedtak inneholdt en begrunnelse, slik forvaltningsloven § 24 foreskriver.

De undersøkte enkeltvedtakene definerte, med ett unntak, den aktuelle elevens spesialundervisningstilbud på en tydelig måte, herunder:

- omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt
- innholdet i spesialundervisningen
- organiseringen av opplæringen
- kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen

Som revisor påpeker ovenfor, var det i flere av enkeltvedtakene i de undersøkte sakene visse avvik i den forstand at vedtatte antall timer spesialundervisning ikke overensstemte helt med PPT sin tilråding i sakkyndig vurdering. Flere av avvikene var ikke begrunnet i vedtakene, noe som er i strid med opplæringslova § 5-3 fjerde ledd – og som også innebærer at revisjonskriteriet om eksplisitt begrunnelse ved fravikelse av PPT sin tilråding, *ikke vurderes som oppfylt* i disse sakene. Revisor skal få bemerke at det i lys av redegjørelser gjengitt ovenfor og avvikenes størrelse, ikke synes å være grunnlag for å anta at disse forholdene innebærer vesentlige misforhold mellom de spesialundervisningsoppleggene PPT har anbefalt og den spesialundervisningen skolen deretter har tildelt de aktuelle elevene gjennom enkeltvedtak.

### 7.3 Individuelle opplæringsplaner

#### Revisjonskriterier

- **Skolen skal så snart som mulig utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **IOP-en skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal gjennomføres.**
- **Beskrivelsen i IOP-en av omfanget opplæringens innhold, mål og gjennomføring skal være i samsvar med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning.**

*Kilde: Opplæringslova kapittel 5*

#### Hagebyen skole

- Samtlige fem saksmapper inneholdt individuelle opplæringsplaner
- Samtlige fem av de individuelle opplæringsplanene inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha og hvordan opplæringen skulle foregå, men
  - i én av de undersøkte IOP-ene var ett av fagene som eleven skulle motta spesialundervisning i, ikke omtalt
- Revisor fant at opplæringen som ble beskrevet i de individuelle opplæringsplanene, med ett unntak samsvarte med ordlyden i de respektive enkeltvedtakene som de individuelle opplæringsplanene viste til.
- Når det gjelder tidsrommet mellom enkeltvedtak og IOP, fant revisor følgende:
  - I én sak ble IOP utarbeidet åtte dager etter at enkeltvedtaket forelå
  - I en sak ble IOP utarbeidet ca. 14 måneder i forkant av at vedtaket forelå.
  - I en sak ble IOP utarbeidet ca. to måneder i forkant av at vedtaket forelå.
  - I en sak ble IOP utarbeidet ca. syv måneder i forkant av at vedtaket forelå
  - I den siste saken var IOP bare delvis datert; årstall manglet.

#### Harstad skole

- Revisor fant individuell opplæringsplan i alle de syv saksmappene
  - I én av saksmappene – der det inngikk enkeltvedtak for både 19/20 og 20/21 – inngikk det en IOP som viste til et enkeltvedtak som uttrykkelig gjaldt skoleåret 20/21
- Samtlige av de undersøkte IOP-ene inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha, og hvordan den skulle foregå
  - I én av de undersøkte IOP-ene omfattet disse redegjørelsene ikke alle fagene som den aktuelle eleven skulle ha spesialundervisning i<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Revisor antar at forholdet *kan* skyldes at IOP var datert to måneder tidligere enn vedtaket.



- Revisor fant i ett tilfelle – som vist i kulepunktet over - avvik mellom IOP-ene og enkeltvedtakene de viste til, med hensyn til spesialundervisningens innhold og gjennomføring
- Når det gjaldt tidsrommet mellom skriftlig enkeltvedtak og utarbeidelse av IOP, fant revisor at
  - I ett tilfelle var enkeltvedtak og IOP utarbeidet på samme dag
  - I ett tilfelle var IOP utarbeidet ca. én måned og ti dager etter at enkeltvedtaket forelå
  - I to tilfeller var det gått om lag et halvt år fra enkeltvedtaket ble fattet til IOP forelå<sup>36</sup>
  - I ett tilfelle, der det forelå et første og deretter et korrigeret vedtak for skoleåret 2018/2019, var IOP utarbeidet snaue to måneder etter det første – men elleve dager før det korrigerte - vedtaket
  - I en sak var IOP utarbeidet ca. to og en halv måned etter at enkeltvedtaket forelå
  - I det siste tilfellet var IOP datert ca. to måneder før enkeltvedtaket forelå.

### *Kila skole*

- Det forelå individuelle opplæringsplaner i ti av de elleve mappene.<sup>37</sup>
- Ettersom flere av saksmappene gjaldt elever som hadde enkeltvedtak i begge de angjeldende skoleårene, inneholdt saksmappene totalt 17 individuelle opplæringsplaner
- I 14 av de totalt 17 tilfellene der det forelå enkeltvedtak og IOP for én bestemt elev i ett bestemt skoleår, lot det seg gjøre å fastslå hvor lang tid det hadde gått fra enkeltvedtaket ble fattet og til IOP forelå. Revisor fant at
  - I fire tilfeller ble IOP utarbeidet raskere enn to uker etter at skriftlig enkeltvedtak forelå
  - I fem tilfeller tok det mellom to uker og én måned fra skriftlig enkeltvedtak forelå til IOP ble utarbeidet
  - I tre tilfeller gikk det over én måned fra skriftlig enkeltvedtak forelå til individuell opplæringsplan var utarbeidet.
  - I ett tilfelle forelå IOP tidligere enn det skriftlige enkeltvedtaket den var bygget på
  - I et siste tilfelle er IOP ufullstendig datert, og kan ikke se hvorvidt IOP ble utarbeidet før eller etter enkeltvedtaket.
- Samtlige 17 individuelle opplæringsplaner inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha, og hvordan den skulle foregå
- Revisor fant at 16 av de 17 individuelle opplæringsplanene samsvarte med enkeltvedtaket de var tuftet på, hva angår spesialundervisningens innhold og omfang
  - I ett tilfelle fremgikk det av IOP at den aktuelle eleven var blitt tildelt en assistentressurs i tillegg til de tiltakene som var fastsatt i enkeltvedtaket

### *Lundenes skole*

- Det forelå IOP i samtlige av de fire saksmappene fra Lundenes skole.

---

<sup>36</sup> Rektor ved Harstad skole har opplyst at forsinkelsene skyldes sykemelding hos den ansvarlige ansatte, men at det forelå en «grovplan» som ble brukt i undervisningen av de aktuelle elevene.

<sup>37</sup> Rektor ved Kila skole opplyser at selv om IOP ikke ble utarbeidet, ble den aktuelle eleven ivarettatt i tråd med tilrådingen i sakkyndig vurdering.

- I de tre saksmappene der enkeltvedtaket var gyldig for ett skoleår, var IOP utarbeidet henholdsvis to måneder, 18 dager og 20 dager etter at skriftlig enkeltvedtak forelå
  - I den fjerde og siste saken har revisor ikke informasjon om hvor lang tid det gikk fra skriftlig enkeltvedtak forelå (i 2017) og frem til første IOP forelå. Den individuelle opplæringsplanen som inngikk i saksmappen, gjaldt skoleåret 19/20.
- Alle de fire individuelle opplæringsplaner inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha, og hvordan den skulle foregå
- Beskrivelsen i de individuelle opplæringsplanene av spesialundervisningen som skulle gis, samsvarte i alle de fire tilfellene med enkeltvedtakets ordlyd

### *Medkila skole*

- Det forelå individuelle opplæringsplaner i alle de fire mappene fra Medkila skole
- Alle IOP-ene inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha, og hvordan den skulle foregå
- I én av de totalt seks IOP-ene i mappene, stemte ikke det planlagte antall timer spesialundervisning overens med det antallet som var angitt i enkeltvedtaket som den individuelle planen viste til.
- I tre av de fire mappene var IOP-ene ikke daterte, og det lot seg ikke gjøre å vurdere skolens tidsbruk mellom at enkeltvedtaket ble fattet og at IOP ble utarbeidet.
  - I den fjerde mappa, der det inngikk enkeltvedtak og IOP for begge de to skoleårene revisors undersøkelser gjelder, fant revisor at
    - IOP for skoleåret 2018/2019 var datert 15 dager tidligere enn enkeltvedtaket
    - IOP for skoleåret 2019/2020 var datert drøyt tre måneder senere enn enkeltvedtaket

### *Stangnes ungdomsskole*

- Det forelå individuelle opplæringsplaner i seks av de syv saksmappene vi har sett igjennom fra Stangnes Ungdomsskole
  - Én av disse IOP-ene viser verken tilbake til noe enkeltvedtak eller sakkyndig vurdering, men revisor legger på bakgrunn av planens innhold til grunn at den gjelder den aktuelle eleven
- Fem av de seks IOP-ene som inngikk i saksmappene, var udaterte
  - Den sjette IOP-en var datert, og det fremgikk at den var utarbeidet fire og en halv måned før skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning forelå
- Fem av IOP-ene inneholdt beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for spesialundervisningen
  - I én av IOP-ene var imidlertid beskrivelsen av mål begrenset til å gjelde to av de tre fagene som den aktuelle eleven skulle ha spesialundervisning i
- Tre av de seks IOP-ene inneholdt informasjon om omfanget av den planlagte spesialundervisningen

- Alle de seks IOP-ene inneholdt informasjon om hvordan spesialundervisningen skulle organiseres
- Når det gjelder samsvaret mellom spesialundervisningen som ble beskrevet i IOP og ordlyden i de respektive enkeltvedtakene, lot det seg i flere tilfeller ikke gjøre å vurdere dette. Årsaken var at det i flere av IOP-ene ikke inngikk informasjon om omfanget av spesialundervisningen som skulle gis.
- I ett av tilfellene avvek innholdet i IOP fra vedtakets ordlyd. IOP-en omfattet ikke alle fagene som den aktuelle eleven jf. vedtaket skulle ha spesialundervisning i.

### *Revisors vurderinger*

Revisor vurderer at Harstad kommune v/ de seks skolene i det store flertallet av de 38 undersøkte saksmappene kan dokumentere at individuell opplæringsplan har blitt utarbeidet for elever med skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning. I tre av de 38 saksmappene mangler det individuell opplæringsplan for enkeltelever for ett av de to aktuelle skoleårene.

Revisor anser at kommunen i det store flertallet av de tilfellene der individuell opplæringsplan forelå i saksmappene, oppfylte revisjonskriteriet om at planene skal inneholde beskrivelser av hvilke mål som skulle legges til grunn for undervisningen, hva slags innhold den skulle ha, og hvordan den skulle foregå. I enkelte av de individuelle opplæringsplanene vurderer revisor det slik at dette revisjonskriterier bare delvis er oppfylt – fordi ikke alle slike opplysninger inngikk i planene.

Når det gjelder forholdet mellom enkeltvedtakets og den individuelle opplæringsplanens definisjoner av spesialundervisningens innhold og omfang, vurderer revisor at det i flertallet av de undersøkte sakene er samsvar mellom enkeltvedtaket og IOP på dette området. I disse tilfellene har kommunen v/ de seks skolene oppfylt revisjonskriteriet om at beskrivelsen i IOP-en av omfanget opplæringens innhold, mål og gjennomføring, skal være i samsvar med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning. Det gjelder imidlertid noen av de individuelle planene at de mangler sentral informasjon som muliggjør sammenlikning med enkeltvedtaket. Dette gjelder flere av IOP-ene fra Stangnes ungdomsskole, og revisor har ikke grunnlag for å vurdere graden av samsvar mellom disse og de enkeltvedtakene som de eksplisitt bygger på. Isolert sett utgjør dette imidlertid ikke nødvendigvis noen mangel ved de aktuelle IOP-ene – i lys av de nokså relative kravene til disses innhold.<sup>38</sup> Enkelte av IOP-ene avvek også eksplisitt fra enkeltvedtaket med hensyn til spesialundervisningens innhold eller omfang.

Når det gjelder kommunen v/ de seks skolene sin oppfyllelse av kravet om å utarbeide IOP «så snart som mulig» for elever med skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning, har revisor i de tilfellene der IOP eller enkeltvedtak ikke er datert, ikke grunnlag for å vurdere dette. Revisor legger videre til grunn at det naturligvis er en *skjønnsvurdering* hva som kan sies å ligge i å utarbeide en IOP «så snart som mulig» for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.

I de 14 undersøkte tilfellene der det har gått mer enn én måned fra enkeltvedtaket forelå og til IOP har vært utarbeidet, legger revisor til grunn at IOP ikke kan sies å være utarbeidet «så snart som mulig». Når det gjelder de fem tilfellene der opplysningene tyder på at IOP ble utarbeidet

---

<sup>38</sup> Se kapittel 2.4 i denne rapporten.

før skriftlig enkeltvedtak forelå, anser revisor at denne praksisen ikke kan anses å være i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer, jf. kapittel 2.4 i denne rapporten.

I de øvrige tretten tilfellene der tidsrommet mellom IOP og enkeltvedtak lar seg identifisere, varierer medgått tid mellom null dager og én måned. Revisor legger til grunn at i de seks av disse tilfellene der IOP har foreligget i løpet av to uker fra vedtakets dato, må skolene kunne sies å ha oppfylt kriteriet om utarbeidelse av IOP så raskt som mulig. I de syv tilfellene der tidsbruken ligger mellom to uker og en måned, er revisor mer i tvil – og vi ser ikke grunnlag for å vurdere entydig i disse sakene.

## 7.4 Årsrapporter

### Revisjonskriterier

- **Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.**
- **Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.**

### *Hagebyen skole*

- Det forelå årsrapporter i fire av de fem saksmappene
  - I den saksmappen der årsrapport ikke forelå, har skolen opplyst at årsaken er at eleven flyttet ved begynnelsen av det aktuelle skoleåret.
- Årsrapportene viste hvilken opplæring elevene hadde fått
- Samtlige årsrapporter var utarbeidet på slutten av det skoleåret de uttrykkelig gjaldt for
- I årsrapportene ble elevens oppnåelse av mål fastsatt i IOP vurdert
- I tre av årsrapportene fremgikk det tydelig at den aktuelle eleven hadde mottatt spesialundervisning som var i tråd med den undervisningen som var planlagt i IOP og foreskrevet i enkeltvedtaket
  - I én av årsrapportene fremkom det at den aktuelle eleven hadde mottatt spesialundervisningen som var planlagt i IOP, men IOP avvek fra enkeltvedtaket ved at ett av fagene eleven skulle ha undervisning i, ikke var omfattet av IOP-en.

### *Harstad skole*

- Det forelå årsrapporter i seks av de syv saksmappene<sup>39</sup>
- Revisor anser at alle årsrapportene – riktignok i varierende omfang – gir oversikt over hvilken opplæring eleven har mottatt.
- Alle de syv årsrapportene er utarbeidet mot slutten av det skoleåret de uttrykkelig gjelder for

<sup>39</sup> Skolen har opplyst at årsaken til at årsrapport mangler i den ene mappen, er at den aktuelle eleven flyttet – og sluttet på skolen – før det aktuelle skoleåret var over.

- I de fire saksmappene der det forelå både IOP og årsrapport (for samme skoleår), inneholdt årsrapportene vurderinger av elevens måloppnåelse – med IOP som referansepunkt.
- I fire av saksmappene forelå både IOP og årsrapport for det aktuelle skoleåret, og i samtlige av disse beskrev årsrapporten at spesialundervisningen som var gitt, var i samsvar med den som var foreskrevet i IOP. I den ene av sakene anga imidlertid IOP ikke hvor mange timer spesialundervisning den enkelte eleven, jf. enkeltvedtaket, skulle motta i det enkelte av de aktuelle fagene.

### *Kila skole*

- Det forelå årsrapporter i alle de elleve saksmappene
- Samtlige av årsrapportene ga oversikt over spesialundervisningen som den enkelte elev hadde fått i det aktuelle skoleåret
- Når det gjelder graden av samsvar mellom den spesialundervisningen som var foreskrevet i enkeltvedtak og IOP, og den som ble beskrevet i årsrapportene, fant revisor
  - I ni tilfeller viste årsrapportene overensstemmelse med de individuelle opplæringsplanene med henblikk på kvaliteten/innholdet i spesialundervisningstilbudet rapportene viste til. I fem av disse tilfellene var det også samsvar mellom IOP og enkeltvedtaket i så måte.
  - I ett tilfelle redegjorde ikke årsrapporten for alle fag og/eller timeantallet som var omfattet enkeltvedtaket og IOP.
  - I to tilfeller tydet årsrapporten på at eleven hadde fått spesialundervisning i et annet omfang enn det som var fastsatt i enkeltvedtaket<sup>40</sup>
  - I ett tilfelle forelå ikke IOP i saksmappen, og det var ikke mulig å vurdere årsrapporten opp mot innholdet i IOP. Årsrapporten tydet imidlertid på at det var gitt spesialundervisning i tråd med «spesifikasjonene» i enkeltvedtaket.
- I samtlige årsrapporter var den aktuelle elevens utvikling opp mot mål som hadde blitt fastsatt i IOP, vurdert

### *Lundenes skole*

- Det forelå årsrapporter i samtlige av de fire mappene fra Lundenes skole
- Alle de fire årsrapportene ga oversikt over spesialundervisningen som den enkelte elev hadde fått i det aktuelle skoleåret
- Alle de fire årsrapportene viste samsvar mellom spesialundervisningen som var gitt, og spesialundervisningen som var planlagt i IOP. (Alle IOP-ene samsvarte på sin side med elevenes enkeltvedtak om spesialundervisning.)
- Alle de fire årsrapportene inneholdt vurderinger av elevens utvikling opp mot mål som hadde blitt fastsatt i IOP.

---

<sup>40</sup> Rektor ved Kila skole viser til at årsrapporten i ett av disse tilfellene ikke omfattet alle fag det var gitt spesialundervisning i. I det andre tilfellet viser rektor til at forskjellen mellom enkeltvedtaket og IOP sine opplysninger hva angår spesialundervisningens omfang, skyldes feilskrift i enkeltvedtaket.

### *Medkila skole*

- Det forelå årsrapporter i samtlige av de fire saksmappene fra Medkila skole
- Samtlige av årsrapportene ga oversikt over spesialundervisningen som den enkelte eleven hadde fått i det aktuelle skoleåret
- I fire av årsrapportene manglet det opplysninger om omfanget av den spesialundervisningen eleven hadde mottatt. Revisor fant ingen andre indikasjoner på at spesialundervisningen som hadde blitt gitt, avvek fra IOP eller enkeltvedtak verken med hensyn til kvantitet eller kvalitet
- Alle årsrapportene inneholdt vurderinger av elevens utvikling opp mot mål som hadde blitt fastsatt i IOP

### *Stangnes ungdomsskole*

- Det forelå årsrapporter i alle de syv mappene vi har sett på fra Stangnes Ungdomsskole
- Fire av de syv årsrapportene var udaterte, men alle årsrapportene så ut til å gjelde for skoleåret 2019/2020
- Revisor anser at fem av de syv årsrapportene ga oversikt over spesialundervisningen som den enkelte eleven hadde fått i det aktuelle skoleåret i den forstand at rapportene viser hvilke typer undervisning som har vært gitt.
  - Flere av rapportene mangler imidlertid detaljert informasjon om spesialundervisningens omfang og hva slags type kompetanse de ansvarlige for undervisningen har.
  - I ett tilfelle mangler IOP i saksmappen – og det lar seg ikke gjøre å vurdere årsrapporten opp mot IOP. Revisor fant imidlertid ingen avvik mellom spesialundervisningen som ble beskrevet i årsrapporten og den som var foreskrevet i enkeltvedtaket.
  - Det er derfor – med ett unntak der årsrapporten «harmonerer med IOP» - ikke mulig å vurdere om spesialundervisningen som beskrives i årsrapportene, er i tråd med verken IOP eller enkeltvedtaket.
- I alle de syv årsrapportene inngikk det drøftinger av den aktuelle elevens utvikling opp imot mål som var fastsatt i IOP.

### *Revisors vurderinger*

Revisor vurderer at skolene – med unntak av to konkrete saker – kan dokumentere å *oppfylle* revisjonskriteriet om å ha utarbeidet årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. I to tilfellene der slik rapport ikke foreligger, har det fra de aktuelle skolenes side blitt fremlagt en forklaring på dette, og forholdene vurderes ikke fra revisors side som å utgjøre et avvik.

Revisor vurderer at de undersøkte årsrapportene – med to unntak – ga oversikt over spesialundervisningen som den enkelte eleven hadde fått i det aktuelle skoleåret.

I alle mappene der dette lot seg vurdere, fant revisor at årsrapportene inneholdt vurderinger av den aktuelle elevens utvikling opp imot mål som var fastsatt i IOP.

Sett under ett kan kommunen (ved de aktuelle skolene) i flere, men ikke alle, av de undersøkte sakene dokumentere å ha utarbeidet årsrapporter som gir oversikt over den opplæringen eleven har fått og gir en vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.

## 7.5 Saksbehandlingstid

### Revisjonskriterier

- **Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder.**

Revisor har i sine undersøkelser under dette punktet avgrenset seg fra å vurdere saksbehandlingstiden i tilfeller der tilmelding eller rehenvisning til PPT ligger langt tilbake i tid, eller der sakens dokumenter har mangler som umuliggjør utregning av saksbehandlingstiden.

#### *Hagebyen skole*

- Revisor fant det av ovennevnte årsaker ikke hensiktsmessig eller mulig å undersøke saksbehandlingstid fra tilmelding/rehenvisning og frem til enkeltvedtak i noen av sakene fra Hagebyen skole.

#### *Harstad skole*

- I de åtte saksmappene fra Harstad skole fant revisor det hensiktsmessig å undersøke tidsrommet mellom tilmelding til PPT og utarbeidelse av skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning *i fire av sakene* – der tilmelding eller rehenvisning av eleven til PPT er av nyere dato. Revisor fant i disse fire mappene at
  - I ett tilfelle tok det ca. et halvt år mellom rehenvisning og skriftlig enkeltvedtak
  - I et annet tilfelle tok det ca. åtte måneder mellom rehenvisning og skriftlig enkeltvedtak
  - I et tilfelle tok det ca. 6,5 måneder mellom rehenvisning og skriftlig enkeltvedtak
  - I det fjerde tilfellet tok det ca. 7 måneder fra tilmelding til skriftlig enkeltvedtak

Fra skolen opplyses det at utgangspunktet er at vedtak fattes kontinuerlig gjennom året – etter hvert som sakkyndige vurderinger foreligger. Av og til kan imidlertid de sakkyndige vurderingene som kommer fra PPT, være «stilet til feil person» - og de kan bli liggende i skolens arkivsystem. Rektor opplyser at det har vært utfordringer med at sakkyndige vurderinger som er ferdigstilte, ikke umiddelbart har vært tilgjengelig for henne som enhetsleder. I tillegg har det ikke alltid vært synlig i skolens saksbehandlingssystem når slike vurderinger foreligger ferdige. Dette har imidlertid blitt bedre den siste tiden, skriver rektor. Noen ganger mottar skolen også sakkyndige vurderinger rett før sommerferien, og da utarbeides skriftlige enkeltvedtak etter at skolen starter opp igjen. Ved sykemeldinger kan arbeid som den aktuelle arbeidstaker har, bli liggende på vent. Unntakene er der det er flere som deler på ansvaret, opplyser rektor.

### *Kila skole*

I saksmappene fra Kila skole er i det *fire av de elleve* tilfellene slik at første henvisning av den aktuelle eleven til PPT er av såpass ny dato at revisor har funnet det hensiktsmessig å vurdere saksbehandlingstiden fra tilmelding til enkeltvedtak. I disse tilfellene har revisor funnet at

- I ett av tilfellene tok det ca. et halvt år fra tilmelding til enkeltvedtak
- I et tilfelle tok det ca. tre uker fra tilmelding til enkeltvedtak
- I et tilfelle<sup>41</sup> tok det i overkant av fem måneder fra tilmelding til enkeltvedtak
- I et tilfelle<sup>42</sup> tok det ca. et år fra tilmelding til enkeltvedtak

#### *Andre, relaterte funn fra Kila skole*

Kila skole har forelagt revisor en oversikt over saksbehandlingstiden mellom tilmelding til PPT og utarbeidelse av enkeltvedtak for skoleårene 2018/2019, 2019/2020 og 2020/2021. Oversikten omfatter både barne- og ungdomstrinnet. I flere av sakene som inngår i oversikten, er tilfellet at eleven har blitt henvist til PPT for ny vurdering, for eksempel ved overgang til mellomtrinnet. Revisor finner imidlertid, på bakgrunn av oversikten fra skolen, grunnlag for følgende oppsummering hva angår saksbehandlingstid ved «førstegangshenvisning» til PPT i de tre ovennevnte skoleårene.

**Tabell 6. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom «førstegangshenvisning» til PPT og utarbeidelse av enkeltvedtak, barne- og ungdomstrinnet, Kila skole, skoleårene 2018/2019, 2019/2020, og 2020/2021**

Skoleår	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Antall «førstegangs-henvisninger»	4	13	7
Gjennomsnittlig sakshandlingstid	Ca. 6 måneder	Ca. 6 måneder	Ca. 6 måneder

Kilde: Kila skole. (Tallene er bearbejdet av revisor.)

I det store flertallet av de 24 sakene som inngår i beregningene i tabell 6, var saksbehandlingstiden hos PPT alene – fra tilmelding til sakkyndig vurdering forelå – på mer enn tre måneder.

### *Lundenes skole*

Blant de fire saksmappene vi så på fra Lundenes skole, var det i ett tilfelle hensiktsmessig å undersøke tidsrommet fra henvisning til PPT og frem til skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning. I dette ene tilfellet fant revisor at det tok om lag halvannen måned fra eleven ble rehvist til PPT og frem til skriftlig enkeltvedtak forelå.

Fra skolen opplyses det at saksbehandlingstiden fra henvisning til PPT og til enkeltvedtak om spesialundervisning foreligger, varierer i takt med omfanget av PPT sitt arbeid med å utarbeide sakkyndig vurdering.

<sup>41</sup> Rektor viser til at det tok ca. elleve uker fra henvisning til sakkyndig vurdering forelå. Den aktuelle eleven skulle begynne i første klasse, og skolen måtte avvente frem til skolestart før de kunne sikre at elevens stemme ble hørt i forkant av at enkeltvedtak ble utarbejdet.

<sup>42</sup> Rektor ved Kila skole viser til at i den aktuelle saken, informerte PPT elevens foresatte om at det var ventetid. Sakkyndig vurdering forelå elleve måneder etter mottatt henvisning.



### *Medkila skole*

I de fire saksmappene fra Medkila skole var siste henvisning til PPT i ett av tilfellene av såpass ny dato at revisor fant det hensiktsmessig å undersøke saksbehandlingstid. I dette tilfellet indikerer sakens dokumenter at det gikk ca. fem måneder fra henvisning til skriftlig enkeltvedtak forelå.

Også fra Medkila skole opplyses det at det utarbeides skriftlige enkeltvedtak kontinuerlig – i takt med når sakkyndige vurderinger fra PPT foreligger. Unntaket er hvis sakkyndige vurderinger blir levert i løpet av sommerferien. I redegjørelsen fra Medkila skole fremholdes det at der sakkyndig vurdering kommer i løpet av sommerferien, blir vedtakene skrevet rett etter skolestart. Om vedtak ikke er skrevet før skolestart, har elevene likevel fått tildelt timer fra skolestart, ut fra tilrådingen i sakkyndig vurdering.

### *Stangnes ungdomsskole*

I de syv saksmappene fra Stangnes ungdomsskole er det i fem tilfeller mulig å beregne saksbehandlingstiden fra eleven ble tilmeldt PPT til skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning forelå. Revisor har i disse fem tilfellene funnet at:

- I ett tilfelle tok det ca. syv og en halv måned fra tilmelding til skriftlig enkeltvedtak
- I et tilfelle tok det ca. syv måneder fra tilmelding til skriftlig enkeltvedtak forelå
- I et tilfelle tok det ca. seks måneder fra tilmelding til skriftlig enkeltvedtak forelå
- I et tilfelle tilsier sakens dokumenter at det har gått minst ni måneder fra tilmelding til enkeltvedtak forelå
- I det siste tilfellet tilsier sakens dokumenter at det har gått om lag fire måneder fra tilmelding til enkeltvedtak forelå

Fra Stangnes ungdomsskole opplyses det – slik som fra flere av de andre skolene – at enkeltvedtak fattes fortløpende når skolen mottar sakkyndige vurderinger.

### *Revisors vurdering*

Som det fremgår av fremstillingene ovenfor, er det kun unntaksvis i de undersøkte sakene dokumentert en saksbehandlingstid som er kortere enn Utdanningsdirektoratets føring om maksimalt tre måneder. I oversikten som revisor presenterer på bakgrunn av øvrige data som vi har mottatt fra Kila skole, styrkes inntrykket av at saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning er for lang – sett opp imot Utdanningsdirektoratets føring - i kommunens grunnskoler. Revisors vurdering er at Harstad kommune *ikke i alle saker oppfyller* revisjonskriteriet om at den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning ikke bør overstige tre måneder.

## 7.6 Spesialundervisning og undervisningspersonalets kompetanse

Som nevnt i kapittel 2 uttrykte kontrollutvalget i forbindelse med sin bestilling ønsker om at revisor gjorde undersøkelser av kompetansen til lærere som yter spesialundervisning i

kommunens grunnskole. Fra flere av skolene har revisor mottatt særskilte redegjørelser for dette.

- Fra Lundenes skole opplyses det at all spesialundervisning i de to skoleårene 18/19 og 19/20 er gitt av pedagoger
- I oversikten som Harstad skole har sendt til revisor, og som gjelder skoleårene 2018/2019 og 2019/2020, fremkommer det en del variasjon med hensyn til hvem som forestår spesialundervisningen av den enkelte elev. Noen elever har blitt undervist av pedagog, andre av miljøveileder/terapeut, og noen av fagarbeider/assistent. Revisor kjenner ikke til bakgrunnen for valget av hvem som i det enkelte tilfelle er gitt ansvar for spesialundervisningen.
- Av oversikten revisor har mottatt fra Kila skole fremgår det at i det store flertallet av tilfeller der enkeltelever hadde vedtak om spesialundervisning i skoleårene 18/19 og 19/20, ble undervisningen gitt av pedagog – i noen tilfeller i samarbeid med assistent, fagarbeider eller miljøarbeider
- Fra Stangnes skole har revisor fått en oversikt som gjelder skoleåret 2019/2020. Av denne fremgår det at all spesialundervisning – med ett unntak – ble forestått av pedagoger. I ett av tilfellene som inngikk i oversikten, var det en miljøarbeider som sto som ansvarlig for spesialundervisningen. Revisor kjenner ikke til bakgrunnen for dette.
- Fra Medkila skole opplyses det at samtlige elever som mottok spesialundervisning i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020, ble undervist av pedagog.
- I en oversikt som revisor har mottatt fra Hagebyen skole, fremkommer det at pedagoger har vært involvert i alle tilfeller av spesialundervisning i de to ovennevnte skoleår. I noen tilfeller har spesialundervisningen vært gitt av pedagog i samarbeid med miljøarbeider, assistent, vernepleier eller fagarbeider.

I elevmappene revisor har undersøkt, inngår det ingen eksempler på at enkeltvedtaket i sitt innhold uttrykkelig har avveket fra PPT sin tilrådning med hensyn til hvilken kompetanse den/de som skal forestå spesialundervisningen, må ha. Revisor finner heller ingen avvik mellom enkeltvedtak, IOP-er og årsrapporter med hensyn til dette.

## 7.7 Oppfyllelsen av det enkelte vedtak om spesialundervisning

I forbindelse med sin bestilling av denne forvaltningsrevisjonen ba kontrollutvalget også revisor om å undersøke hvorvidt elever med enkeltvedtak om spesialundervisning faktisk mottar slik undervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Som det fremgår av delkapittel 7.4 ovenfor, er en betydelig andel av de undersøkte årsrapportene ufullstendige med hensyn til akkurat denne informasjonen. Revisor har i lys av dette, samt de metoderelaterte forbeholdene som fremgår av kapittel 3.2.1 på side 21 og 22 i denne rapporten, spurt rektorene ved de seks skolene hvilke rutiner de har for å sikre at elevene faktisk mottar spesialundervisning i det omfanget de, jamfør sine respektive vedtak, har krav på.

Fra *Hagebyen* skole opplyses følgende:

*«Ved planlegging av nytt skoleår gjennomgår avdelingsleder og koordinator for spesialundervisning hvert enkelt vedtak, for å sikre at dette er tatt med i planene. For å sikre at elever ikke mister timer ved fravær av ansatte, har hver enkelt klasse en time i uka som kan*

*brukes til å justere timetall, ut fra ulik progresjon i fagene. I denne timen er det 2 pedagoger som sammen skal ivareta faglig utvikling til alle elever.»*

Videre opplyser rektor ved *Harstad skole* følgende:

*«Når nytt skoleår planlegges, lager skolen seg en oversikt over de barna (dette gjøres aller først) som har enkeltvedtak og dem som vi antar vi får det innen/ila neste skoleår. Skolen gir tilbud til elever som ikke har enkeltvedtak inntil det foreligger, da «merket» med t§ 1-3, tilpasset opplæring.*

*Når vi planlegger neste skoleår ser vi på hvem, ut fra kompetanse som skal følge de ulike barna. Hvis det er elever med store vedtak, vil som regel en voksen få et spesielt ansvar for eleven læring og oppfølging med andre instanser. Det har ansvaret for rapporter og planer.*

*Skolen har over flere år jobbet for å tilby stasjonsundervisning på alle trinn. Dette er en arbeidsmetodikk som gir muligheter for alle elever å være i rommet, og jobbe med sine oppgaver. Pr nå, pga. korona, har det vært vanskeligere. Alle ansatte, uansett arbeidsoppgaver, skal ha ferdig planlagt neste uke innen de går hjem fredag. Dette er for at skolen har opplevd er at noen få voksne har unnlatt å gjøre dette, noe som har gjort at skolen har manglet undervisningsmateriell og opplegg ved fravær. Dette er tatt på bakgrunn av at elever med IOP, ikke har fått det opplegget som var tenkt, men samme opplegg som er gitt i klassen, med tilpasninger. Barn med språkutfordringer følges opp av språkveileder og spesialpedagog. Det gis undervisning; en til en, gruppe og i klassen. Trinnet er styrket med en pedagog. Hvis det er to klasser, er det tre pedagoger. Dette for å kunne tilby gruppeundervisning på alle trinn, også mellomtrinnet. Hvis fravær som går over flere dager, settes det inn vikar. Ved lengre fravær hender det at vi må omorganisere trinnet og på skolen. Skolen har pr. nå få elever som har enkeltvedtak. Vi har derimot flere barn som har hatt oppfølging som er vist over, selv om de ikke har vedtak etter § 5-1. Slikt tilbud dokumenteres som regel i en pedagogisk rapport, for at skolen skal kunne vurdere tiltakenes effekt og behov for tilmelding til PPT. I løpet av våren vil skolen får flere nye sakkyndige, der vil arbeidet som gjøres i dag og tilrådnigen som er fra PPT bli videreført eller endre ut fra ordlyden i teksten. Skolen har i dag mange store vedtak, noe som gjør at vi aldri kan la være å sette inn kjente voksne ved fravær. Det viktigste arbeidet som gjøres for å sikre at barn med enkeltvedtak får årstimetallet er: god planlegging, gode planer på trinnene, engasjere voksne med kunnskap rundt barnas utfordringer/diagnoser, motiverte ansatte som ønsker slike oppgaver og ansatte som sjelden har fravær.*

Fra *Kila skole* opplyses følgende:

*«Spesped-koordinatorene er aktivt med i timeplanleggingen for å påse at alle elever får det spesialpedagogiske tilbudet som står i vedtaket.»*

Rektor ved *Lundenes skole* har svart følgende på vårt spørsmål om hvilke rutiner skolen har for å sikre at elevene faktisk mottar spesialundervisning i det omfanget de, jamfør sine respektive vedtak, har krav på:

*«Spesialpedagogisk koordinator er delaktig i timeplanegging, og påser sammen med ledelsen at dette ivaretas.»*

Fra *Medkila skole* fikk vi følgende svar fra rektor:

*«Rutinene vi har for å påse at den enkelte elev får det antallet timer som den enkelte skal ha og dennes enkeltvedtak gir eleven rett til, ligger i *Visma Flyt Timeplan*. Der ligger oversikten over eventuelle vedtakstimer som av og til dessverre må utgå ved store fravær av ansatte. På *Medkila skole* er det slik at hvis en lærer som skulle ha timer med en vedtakselev er borte, og vi ikke har*

*ansatte som kan overta den jobben, vil vedtakselevne sitte i klasserommet sammen med lærer og sine klassekamerater og følge sitt tilrettelagte opplegg.»*

Rektor ved Stangnes ungdomsskole opplyste følgende:

*«På Stangnes skole gis all spesialundervisning i klassen eller i grupper. Skolens egenart gjør at per dato har 26 % av elevene våre vedtak om spesialundervisning, og vi har alltid flere elever som har relativt like vedtak. Denne måten å gjennomføre spesialundervisning på gjør det vanskelig å knytte timetall opp mot enkeltelever på en strengt nøyaktig måte. Når vi fordeler ressurser på klasser og trinn på skolen ser vi på den totale mengden vedtakstimer i klassen og sørger for ei ressurstildeling som står i forhold til det. Når IPOene er ferdigskrevet blir disse sett opp mot vedtaket for å se om disse harmonerer i forhold til antall timer spesialundervisning. Årsrapporten blir da en revisjon av om dette faktisk er gjennomført.»*

## 7.8 Mappegjennomgangens relevans med henblikk på skolebasert vurdering

Revisor argumenterer i kapittel 5.2 i denne rapporten for at datamaterialet som presenteres der, er tilstrekkelig til at det kan slutes at Harstad kommune har et system for å vurdere hvorvidt opplæringens organisering, tilrettelegging og gjennomføring medvirker til at Læreplanverkets mål oppnås. I gjennomgangen av de totalt 38 elevmappene som fremstilles her i kapittel 7, har revisor sett dokumentasjon på gjennomførte kartlegginger av de aktuelle elevenes ferdighetsnivåer i ulike fag. Disse kartleggingene – som i mange tilfeller synes å være gjennomført ved de aktuelle skolene, og gjerne i forkant av henvisning til PPT – dokumenterer skolenes arbeid med kartlegging av elevenes måloppnåelse og utbytte av undervisningene på individnivå. Med andre ord er revisor av den oppfatning at dokumentasjonen i elevmappene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen, er eksempler på praktisering av det kommunale systemet for skolebasert vurdering som beskrives i kapittel 5.

## 7.9 Konklusjon

Revisor konkluderer - på grunnlag av undersøkelse av mappene til 38 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2018/2019 og 2019/2020 – med at Harstad kommune *ikke fullt ut* kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Revisors undersøkelser indikerer at kommuneadministrasjonens (skolene og pedagogisk psykologisk tjeneste) sin saksbehandling i slike saker i mange tilfeller oppfylder sentrale krav og føringer som følger av henholdsvis opplæringslova, forvaltningsloven og Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell – som vi har utledet revisjonskriterier ifra. I utvalget av undersøkte saker har imidlertid revisor funnet avvik fra gjeldende regelverk i form av blant annet

- Manglende sakkyndig vurdering to av i elevmappene
- Manglende eksplisitt begrunnelse i noen tilfeller der enkeltvedtaket avviker fra PPT sin tilrådning
- At individuell opplæringsplan i flere tilfeller ikke synes å være utarbeidet rettidig
- En total saksbehandlingstid som i flertallet av de sakene der revisor har vurdert den, langt overstiger Utdanningsdirektoratets føring om maksimalt tre måneder

## 8 HÅNDTERING AV ELEVER MED SKOLEVEGRING

---

*Hvordan håndterer Harstad kommune elever med skolevegring?*

### 8.0 Innledning

Begrepet «skolevegring» defineres på ulike måter av ulike aktører, og ifølge Norsk Psykologforening<sup>43</sup> er det feilslått å anta at en elev med høyt fravær fra skolen nødvendigvis lider av skolevegring. Omfattende fravær fra skolen er imidlertid *ett av flere kjennetegn* ved skolevegring. Slik revisor forstår kontrollutvalgets bestilling med hensyn til denne tematikken, har kontrollutvalget ønsket å få undersøkt kommunens systemer for å få elever med mye fravær tilbake til skolen.

Revisor har i sin innledende dialog med kommuneadministrasjonen spurt hva som fra kommuneadministrasjonens side legges i begrepet *skolevegring*. Fra kommunen opplyses det at «skolevegring» ikke er et begrep kommunen selv har definert nærmere, men det er utarbeidet rutiner for det kommunen kaller *bekymringsfullt fravær*.

Våre beskrivelser i dette kapittelet tar utgangspunkt i denne forståelsen av bestillingen.

### 8.1 Skriftlige rutinebeskrivelser

Revisor har blitt forelagt dokumentet *Fravær rutiner i Harstadskolen*. Innledningsvis i dokumentet formuleres det en målsetning om at kommunen skal jobbe forebyggende mot ethvert skolefravær og iverksette tiltak raskt når fravær avdekkes. Dokumentet, som uttrykkelig er utarbeidet med henblikk på konkret rådgivning til de ansatte ved skolene, inneholder videre en avklaring av begrepet «forebygging». Deretter identifiseres det risikofaktorer og såkalte «beskyttende faktorer» med relevans for langvarig, alvorlig skolefravær. Det vises til at forebygging av fravær kan skje både på individ- og institusjonsnivå.

Av dokumentet fremgår det at Harstad kommune legger til grunn følgende indikatorer i sin definisjon av *bekymringsfullt skolefravær*:

- Eleven har høyt fravær, det vil si tre dager eller mer på en måned
- Eleven har tre enkelttimer eller mer – til tross for at skolen har gjennomført samtale med eleven
- Eleven har kommet for sent tre ganger i løpet av en måned

I et annet av dokumentene revisor har blitt forelagt; «*Tiltakstrapp*», skisseres det følgende «reaksjoner» eller tiltak ved de tre ovennevnte typene situasjoner. Se utklipp 4. på neste side. Slik revisor forstår det, illustrerer «tiltakstrappa» de overordnede tiltakene skolene skal iverksette ved bekymringsfullt fravær.

---

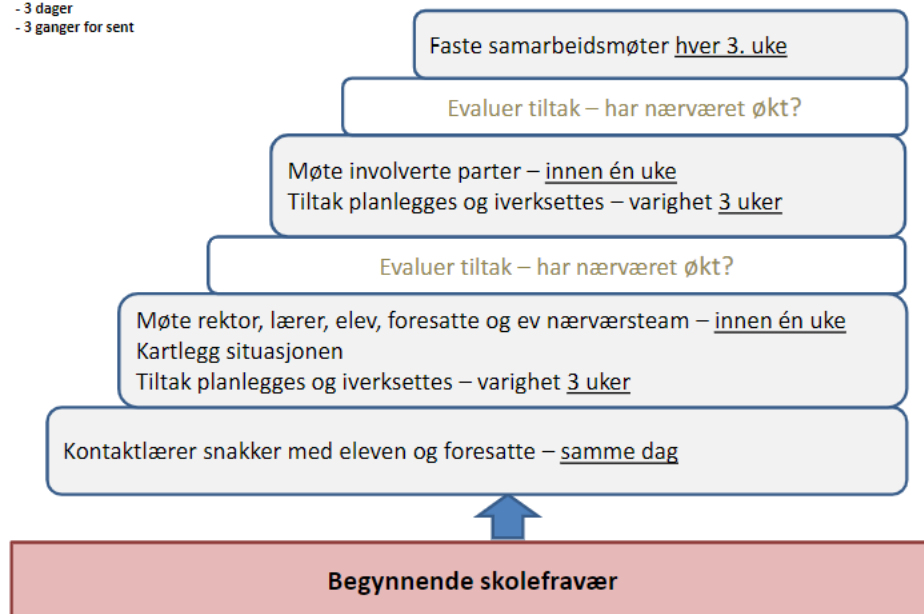
<sup>43</sup> Nettbasert artikkel på Norsk Psykologforening sin hjemmeside: «Hva er skolevegring?»

#### Utklipp 4. Tiltakstrapp – bekymringsfullt fravær

##### Tiltakstrapp

Forslag til håndtering av begynnende fravær på:

- 3 timer
- 3 dager
- 3 ganger for sent



Det presenteres i dokumentet *Fravær rutiner i Harstadskolen* en «ansvarsmatrise» tilknyttet skolefravær generelt og bekymringsfullt fravær spesielt.

#### Kontaktlærer<sup>44</sup> skal

- registrere fraværet (daglig) og vurdere hvorvidt fraværet er bekymringsfullt
- ukentlig registrere fraværet i *Visma Flyt*<sup>45</sup>
- informere foreldre umiddelbart (gjennom *Visma Flyt*) ved alt fravær<sup>46</sup>
  - i kontakt med foresatte prøve å få innsikt i fraværet og oppnå at eleven returnerer til skolen raskest mulig
- ved bekymringsfullt fravær melde fra om dette til skolens ledelse
- gjennomføre innledende samtale med eleven og/eller foresatte ved bekymringsfullt fravær

#### Timelærer skal

- registrere fravær og informere kontaktlærer

<sup>44</sup> Kontaktlæreren har hovedansvaret for praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremål i en klasse/basisgruppe.

<sup>45</sup> En skybasert tjeneste for skoleadministrasjon som innebærer digitalisering av en rekke prosesser knyttet til læreres og elevers skolehverdag.

<sup>46</sup> På barneskolen i løpet av første time og på ungdomsskolen senest ved skoledagens slutt.

## Ledelsen skal

- ved bekymringsfullt fravær kalle inn den aktuelle eleven, kontaktlærer og foreldre til et *møte* for å kartlegge situasjonen
  - Som et vedlegg til de skriftlige fraværsrutinene følger det en mal for en slik *innledende samtale ved bekymringsfullt fravær*. Malen angir
    - Rammer for en god samtale (anbefalinger for valg av sted, forberedelser og framferd)
    - Hvordan samtalen bør innledes fra kontaktlærers side
    - Spørsmål som det er aktuelt å stille eleven
    - Spørsmål som det er aktuelt å stille de foresatte
    - Hvordan samtalen bør avsluttes (oppsummering og utfylling av *samarbeidsavtale*)
    - Etterarbeid (vurdering av situasjonen og eventuelt behov for å involvere PPT, barnevern eller andre. Skrivning av referat som sendes i kopi til foresatte.)
- følge opp rutiner i handlingsplan og gå igjennom fraværstatistikk og fraværføring to ganger i året

Det følger ellers av ansvarsmatrisen at

- i trinnmøter/tverrfaglige team skal elevfravær tas opp som egen sak jevnlig; minst én gang i måneden
- ved mistanke om omsorgssvikt i fraværssaker skal skolen vurdere om det skal sendes bekymringsmelding til barnevernet

Av dokumentet fremgår det også at foresatte skal varsle skolen samme dag som en elev er fraværende, og de foresatte skal holde skolen orientert dersom fraværet vedvarer.

## Samarbeidsavtaler

Som vist ovenfor, følger det av malen for innledende samtale ved bekymringsfullt fravær, at det skal inngås samarbeidsavtale med den aktuelle eleven.

Revisor har blitt forelagt *mal for samarbeidsavtale*. I en samarbeidsavtale skal det foruten informasjon om hvem avtalen gjelder, inngå en beskrivelse av situasjonen ved avtaleinngåelsen samt formuleringer av et hovedmål og delmål. For hvert delmål skal det defineres konkrete (formålstjenlige) tiltak, defineres hvem som har ansvar for gjennomføring av disse, og hvilken tidsramme som skal gjelde for tiltakene. Samarbeidsavtalen skal også inneholde informasjon om når tiltakene skal evalueres. Også for *evaluering* foreligger det en egen mal. Av denne følger det at for hvert delmål skal det «gjøres opp status» og vurderes om tilhørende tiltak bør videreføres eller skal avsluttes. I de tilfellene tiltak videreføres, skal det angis i skjemaet når ny evaluering skal finne sted.

Av dokumentasjonen revisor har blitt forelagt, fremgår det at både skolen, andre aktuelle tjenesteytere og elevers foresatte kan ta kontakt med *Skoleteamet*. Skoleteamet, som organisatorisk sorterer under PPT, har som sin primære oppgave bistå skolene i opplevde kriser og å være med på å utforme gode tiltak i regi av skolene. Skoleteamet kan også bistå med analyse av elevers læringsmiljø og veiledning med henblikk på dette. Revisor har blitt forelagt mal for samtykke til bistand fra skoleteamet. I malen vises det til at skoleteamet kan ha behov for å samarbeide med ulike aktører som for eksempel, helsesykepleier, politiet og andre.

I dokumentet *Forenklet fraværstrutine* inngår det noe supplerende informasjon om skolens arbeid med (å forebygge) fravær. Skolens rutiner for oppfølging av fravær skal gjennomgås av personalet generelt og i tverrfaglige team spesielt ved skolestart. Ved skolestart skal også foresatte informeres om innholdet i dokumentet *Fraværstrutiner i Harstadskolen*.

## 8.2 Praktisering av skriftlige rutinebeskrivelser

Revisor har stilt rektorene ved de seks skolene som inngår i våre undersøkelser, om de kan dokumentere møtevirksomhet med elevfravær som tema i trinnmøter eller tverrfaglige møter, under henvisning til de kommunale fraværstrutinene.

Fra *Hagebyen* skole får revisor opplyst at det ikke føres referat fra møter i tverrfaglige team. Det samme opplyses fra *Medkila* skole. Fra *Hagebyen* skole har revisor blitt forelagt et referat fra et «Storteamsmøte» på 10. trinn den 14. september 2020. Det fremgår av referatet at fravær har vært tema i møtet.

Fra *Kila skole* har revisor mottatt flere møterefater som viser at fravær blant elever ved skolen har vært drøftet i følgende fora:

- Nærværsteam
- Teammøter på ungdomstrinnet
- Trinnmøter på ungdomstrinnet
- Ledermøter
- FAU
- Samarbeidsutvalget

Rektor ved skolen opplyser at elevfravær «(...) diskuteres i flere fora på skolen; i ledergruppa, på tverrfaglig team, team, FAU, SU, osv. Det føres ikke alltid referat fra slike møter, men saken drøftes og tiltak utarbeides.»

Fra *Lundenes* skole har vi blitt forelagt et eksempel på en konkret bekymringsmelding fra en lærer i forbindelse med en enkeltelevs fravær. Rektor opplyser at skolen følger kommunens rutiner og retningslinjer for oppfølging av fravær. Fravær registreres i et skoleadministrativt system, og kontaktlærer har ansvar for å melde til ledelsen om fravær som «*overstiger bekymringsgrensen for kommunen*».

Fra *Harstad skole* opplyses det at lærerne rapporterer en gang i måneden til ledelsen ved skolen med hensyn til fravær. Deretter tas innholdet i rapportene opp i tverrfaglige team.

Revisor har også spurt rektorene om antall inngåtte samarbeidsavtaler ved deres skole. Ved en inkurie formulerte revisor seg her på følgende måte «så langt i skoleåret 2020/2021».



Forespørselen ble sendt i januar 2022, og revisor registrerer at svarene fra rektorene naturligvis bærer noe preg av dette.

- Fra Hagebyen skole rapporteres det at syv elever var «under særskilt oppfølging» i skoleåret 2020/2021.
- Fra Harstad skole opplyses det at skolen i 2020/2021 hadde én sak som ble fulgt opp av «skole/hjem/helse».
- Fra Kila skole opplyses det at i skoleåret 2020/2021 var antallet elever som det ble inngått samarbeidsavtaler med, ni på ungdomstrinnet og to på barnetrinnet.
- Ved Lundenes ble det inngått samarbeidsavtale med tre elever i 2020/2021
- I inneværende skoleår er det ikke inngått samarbeidsavtale med noen av elevene ved Medkila skole
- Ved Stangnes ungdomsskole var det på tidspunktet for revisors forespørsel syv elever som ble fulgt opp av skolen. Revisor har blitt forelagt dokumentasjon – som et eksempel – for én av disse syv sakene.

### 8.3 Oppsummering

Revisors undersøkelser viser at Harstad kommune har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan tilfeller av bekymringsfullt fravær blant elever i kommunens skoler skal håndteres. Rutinebeskrivelsene identifiserer konkrete arbeidsoppgaver og knytter ansvaret for gjennomføring av disse, til konkrete roller og stillinger i skolene. Revisors undersøkelser ved de seks skolene som denne forvaltningsrevisjonen omfattes av, indikerer at rutinebeskrivelsene følges i praksis ved skolene.

## 9 ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

*Er Harstad kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*

### Revisjonskriterier

**Skolene i Harstad kommune skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres**

**Harstad kommune skal gi forskrift om ordensreglement for sine skoler**

Ordensreglementet skal inneholde regler om orden og oppførsel, om hvilke tiltak som kan benyttes mot elever som bryter reglementet, og om hvordan slike saker skal behandles

**Skolene i Harstad kommune skal ha**

- skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon
- elevråd
- foreldreråd med arbeidsutvalg
- systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet
- systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A.

*Kilde: Opplæringslova kapittel 9A*

### 9.0 Innledning

I Harstad kommunes tilstandsrapporter for grunnskolen for henholdsvis 2020 og 2021 refereres det til resultater fra *Elevundersøkelser*. I disse undersøkelsene får elevene spørsmål om, blant annet, hvorvidt de opplever å bli mobbet. Resultatene for Harstad kommune ser ut til å ha blitt forbedret en del fra skoleåret 2019/2020 til skoleåret 2020/2021. I undersøkelsene for sistnevnte skoleår, svarte likevel 7,2 % av elevene på 7. trinn og 5,7 % av elevene på 10. trinn i kommunens grunnskoler at de opplever å bli mobbet. Resultatene som fremstilles i tilstandsrapportene sier ikke noe om *hvor ofte* de aktuelle elevene opplever/har opplevd dette.

### 9.1 Kommunen og skolens systemarbeid med elevenes psykososiale miljø

I dokumentasjonen revisor har mottatt fra kommuneadministrasjonen, inngår det flere dokumenter som beskriver kommunens arbeid med elevenes psykososiale miljø på systemnivå. Enkelte av disse dokumentene er helt overordnede dokumenter. I Harstad kommunes *Strategiske plan for oppvekst 2020-2025* omtales skole og en rekke andre kommunale tjenester

som inngår i kommunens *oppvekstområde*. I kapittel 6 av dokumentet formuleres det tre overordnede målsetninger for kommunens skoler. Én av disse målsetningene er:

«*Godt fysisk og psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.*»

Revisor har blitt forelagt dokumentet «*Internkontroll med barns og unges arbeidsmiljø i skoler og SFO*». Dokumentet er et internkontrolldokument som har blitt revidert flere ganger. Utgaven vi har mottatt, er gjort gjeldende fra og med 11.6.2020 og er påført en formulering om at den skal revideres den 11.6.2022. I dokumentet inngår en redegjørelse for relevant regelverk på området, og det inngår også informasjon om hvordan Harstad kommune skal sørge for å ivareta sine plikter i lys av de nevnte bestemmelsene. Revisor har også blitt forelagt Harstad kommunes «*Retningslinjer for skolemiljø*». Dokumentet er datert «oktober 2020». <sup>47</sup> Dokumentet gjelder eksplisitt for alle kommunens grunnskoler. I retningslinjene, som innledningsvis inneholder redegjørelser for gjeldende regelverk og de plikter som pålegger både skolen og den enkelte ansatte, formuleres det flere pålegg til den enkelte av kommunens skoler. Blant annet angis det i disse i retningslinjene at den enkelte skole skal ha en *sosialpedagogisk plan* <sup>48</sup> som blant annet skal inneholde beskrivelser av elev- og foreldremedvirkning gjennom rådsorganer som elevråd, foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), samarbeidsutvalget (SU) og skolemiljøutvalget (SMU). <sup>49</sup>

Fra den enkelte av de seks skolene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, har revisor mottatt dokumentasjon som beskriver skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Sammen med de overordnede dokumentene som eksplisitt gjelder kommunen som sådan, utgjør disse oversendte dokumentene fra den enkelte skole en sentral del av grunnlaget for fremstillingene nedenfor.

### 9.1.1 Skriftlige rutinebeskrivelser for avdekking og håndtering av mobbing

Av kommunens *Retningslinjer for skolemiljø* fremgår det en skriftlig rutinebeskrivelse under overskriften «*Hvordan avdekke at elever ikke opplever et trygt og godt skolemiljø*». Rutinebeskrivelsen fremgår av utklipp 5. på de tre neste sidene.

#### Utklipp 5. Hvordan avdekke at elever ikke opplever et trygt og godt skolemiljø?

Hva	Hvordan	Hvem
Personalets observasjonsplikt	Skolepersonalet er til enhver tid i sitt arbeid med elevene forpliktet til å observere og undersøke om det foreligger åpen eller skjult krenking. Det skal reageres umiddelbart ved krenkelser. Ved alle typer krenkelser skal rektor varsles. Hvis man er i tvil om hvordan en situasjon skal tolkes, skal man spørre den som utsettes for noe om hvordan han/hun opplever det. Oppfattes det som passende lek, som en spøk, som felles fysisk aktivitet eller en form for kameratslig erting? Eller føler eleven seg forstyrret og plaget? I grensetilfeller må man undersøke mer og man skal aldri «se en annen vei» ved mistanke.	Alle ansatte

<sup>47</sup> Retningslinjene ble første gang vedtatt av kommunestyret den 1. februar 2018. Dokumentet revisor har blitt forelagt er en nyere utgave av det opprinnelige dokumentet, men innholdet ser i all hovedsak ut til å være uforandret.

<sup>48</sup> Dette kravet er også formulert i kommunens *Strategiske plan for oppvekst 2020-2025*.

<sup>49</sup> At disse rådsorganene skal opprettes, er også påpekt i *internkontrolldokumentet* som revisor har blitt forelagt.

Hva	Hvordan	Hvem
Tilsyn	Være proaktive, synlige og våkne med tanke på å oppdage krenkende adferd. Gripe inn ved mistanke eller kunnskap om krenkelser.	Alle ansatte
Undervisning	Være tett på elevene og på vakt med tanke på krenkende adferd. Fange opp signaler tidlig og samtale med eleven(e).	Alle ansatte
Elevundersøkelsen	Alle elever gjennomfører den obligatoriske elevundersøkelsen fra Utdanningsdirektoratet. Resultatene blir drøftet i ledelsen, personalet og elevrådet. Forbedringer iverksettes om nødvendig Resultatene blir lagt frem for Skolemiljøutvalget.	Aktuelle ansatte
Foreldreundersøkelsen	Gjennomføres etter egen rutine.	Aktuelle ansatte
Daglige observasjoner og drøftelser på team	Lærernes observasjoner av elevene deles og drøftes på teamene. Miljøarbeidere/miljøterapeuter/assistenter er også tett på elever, både i timer og friminutt, og er en viktig kilde til informasjon.	Alle ansatte
Helsesykepleier	Helsesykepleier får informasjon gjennom samtaler med elever. Helsesøster deltar i tverrfaglige team, og er derfor en viktig ressurs for skolen.	Helsesykepleier
Elevsamtaler	Kontaktlærer gjennomfører systematisk elevsamtaler. Kontaktlærer er forpliktet til å følge opp de behov som avdekkes, og varsle rektor ved mistanke om krenkelser og ved antatte behov for tiltak på skolen.	Kontaktlærere
Utviklingssamtaler med foresatte og elever	Gjennomføres minimum en gang per halvår under ledelse av kontaktlærer. Utviklingssamtalene med foresatte og elev skal fremme samarbeidet mellom hjem og skole. Samtalen skal inneholde tilbakemelding fra skole og lærerne om elevens progresjon i skolearbeidet, vurdering av eleven, karakternivå, varsel om vurdering i orden og oppførsel og informasjon om planer og rettigheter. Foresatte kan melde skolen om forholdene slik de oppleves fra hjemmet, og det kan gjøres avtaler for å nå bestemte mål.	Kontaktlærere

Hva	Hvordan	Hvem
Rapportering fra elevene blant annet ved bruk av mobbeknappen	Elevene innprentes at vi, både voksne og barn, har plikt til å støtte dem som utsettes for mobbing eller krenkelser. De må melde fra til skolen eller foreldrene hvis de blir vitne til at noen blir mobbet. Dette er ikke sladring, men hjelp til mobbeofrene og en måte å bli kvitt mobbingen på. Hjemmene må hjelpe skolen med å spre denne holdningen blant elevene.	Elever Ansatte Foresatte
Rapportering fra foresatte	Foreldrene henvender seg til kontaktlærer umiddelbart hvis de blir vitne til mobbing eller hvis barn viser tegn på mistrivsel.	Foresatte

Kilde: Harstad kommunes Retningslinjer for skolemiljø

Videre inneholder kommunens retningslinjer følgende prosedyrebeskrivelse med tittelen «Håndtering av krenkende handlinger».

#### Utklipp 6. Håndtering av krenkende handlinger

	Handling	Ansvar
1	<i>Direkte inngrep</i> ved adferd som kan være krenkende, f.eks. mobbing, vold, diskriminering osv.	Ansatte som ser hendelsen
2	Varsle rektor og kontaktlærer umiddelbart	Ansatte som ser hendelsen
3	Undersøkelse av saken: <i>Forundersøkelse – er det behov for en aktivitetsplan?</i> a) Samtale med eleven som opplever seg krenket b) Samtale med eleven som krenker c) Oppfølgingssamtale med eleven som opplever seg krenket d) Oppfølgingssamtale med eleven som krenker	Rektor/ avdelingsleder, kontaktlærer
4	<i>Opprette utkast til aktivitetsplan så fort som mulig</i>	Rektor
5	<i>Rektors vurdering</i> etter innhenting av fakta Eventuell varsling til skoleeier	Rektor
6	<i>Samtale med foresatte til eleven som opplever seg krenket innen en uke:</i> -informasjon om rettigheter og saksgang -informasjon om hendelsen -informasjon om eventuelle videre tiltak	Rektor og kontaktlærer
7	<i>Samtale med foresatte til eleven som krenker</i> -informasjon om rettigheter og saksgang -informasjon om hendelsen -informasjon om eventuelle videre tiltak	Rektor og kontaktlærer
9	<i>Aktivitetsplan iverksettes</i> , evalueres etter beskrivelser og fastsatt tidspunkt i planen	Rektor, kontaktlærer, ressursteam
10	<i>Evaluering av tiltak</i> Elevens kontaktlærer i samarbeid med eventuelle andre involverte er ansvarlig for å evaluere om eventuelle tiltak har ført frem	Rektor, kontaktlærer, ressursteam
11	<i>Vurdering av behov for eventuell ny aktivitetsplan</i>	Rektor

Kilde: Harstad kommunes Retningslinjer for skolemiljø

Det fremgår av kommunens retningslinjer at den enkelte rektor har det overordnede ansvaret for at rutiner og prosedyrer i kommunens retningslinjer og skolens sosialpedagogiske plan gjøres kjent og følges.

Fra alle de seks skolene har vi mottatt egne skriftlige redegjørelser for og skriftlig dokumentasjon relatert til arbeidet med elevenes psykososiale miljø ved skolen.

#### *Sosialpedagogiske planer*

Fra alle skolene unntatt Lundenes skole har vi mottatt *sosialpedagogiske planer*. Planene er noe ulikt utformet skolene imellom, men samtlige inneholder

- Redegjørelser for aktuelt regelverk (kapittel 9A i opplæringslova)
- Drøftinger av sentrale begreper som mobbing og vold
- Rutiner for tiltak ved mobbing – trinn- eller fasedelte.

I de sosialpedagogiske planene fra Hagebyen skole, Harstad skole og Stangnes ungdomsskole beskrives også tiltak for *avdekking av mobbing* – utover de tiltakene som følger av kommunens *Retningslinjer for skolemiljø*. I Hagebyen skole og Harstad skole sine sosialpedagogiske planer vises det spesifikt til at elevundersøkelser, utviklings-/elevsamtaler og aktivitet i rådsorganene er sentrale elementer.

Revisor har bedt rektorene redegjøre for hva som gjøres for å sørge for at de sosialpedagogiske planene og kommunens overordnede retningslinjer er kjent blant alle skolens ansatte.

Fra rektor ved *Hagebyen skole* opplyses det at disse dokumentene gjennomgås på planleggingsdager ved skolestart. Det lages egne lese-lister som de ansatte kvitterer for å ha lest. Dokumentene er alltid tilgjengelig på skolens plattformer og innholdet drøftes jevnlig.

Rektor ved *Harstad skole* opplyser følgende:

*«Vi har PALS håndboken vår som viser det sosialpedagogiske arbeidet som skal gjøres på individnivå, gruppenivå og systemnivå. Vi har hva som skal skje og når, lagt inn i årshjulet for skolen. Det sendes også ut mail til ansatte (alle) når det er mobbeforebyggende uke og annet tverrfaglige tema. Årshjulet ligger åpent for alle.*

*Retningslinjene for kommunen er gjennomgått i personalet. Dette gjøres en gang i året.»*

Rektor ved *Kila skole* får vi opplyst at den sosialpedagogiske planen gjennomgås på skolens planleggingsdager før skolestart for alle ansatte – som en del av «ledelsens gjennomgang». Revisor har blitt forelagt dokumentasjon fra skolen som viser at en slik gjennomgang inngikk i programmet for planleggingsdager før skolestart for skoleåret 2021/2022.

Rektor ved *Medkila skole* opplyser at «(...) *Sosialpedagogisk plan redigeres hver vår i teammøtene på småtrinnet og på mellomtrinnet. Den sosialpedagogiske planen for kommende skoleår gjennomgås med alle ansatte på en felles planleggingsdag for skole og SFO, hver høst, og legges ut på skolens læringsplattform It's Learning slik at den alltid er tilgjengelig.*»

Fra Stangnes ungdomsskole får revisor opplyst følgende:

*«Den sosialpedagogiske planen er en del av ledelsens gjennomgang ved skolestart hvert år. Vi har organisert de som arbeider med sosialpedagogiske problemstillinger i et eget team. Teamet jobber tett på alle klassene og det er satt av tid til samarbeid. Vi har et system på hvilke saker som skal meldes til teamet og hvordan de skal følges opp. Lederen av det sosialpedagogiske*

*teamet møter i tverrfaglig team og i skolens plangruppe. Han samarbeider tett med helseskyepleier og PPT»*

Fra Lundenes skole opplyses følgende:

*«Gjennomgang ved oppstart av nytt skoleår hver høst. Dette er lenker som lærerne leser og signerer på at de har lest. Rektor har dokumentasjon på leste dokumenter:*

*Gratisprinsippet*

*Vold og trusler i skolen*

*Alvorlige ulykker/dødsfall for elever i skoletiden*

*Alvorlige ulykker/dødsfall for elever i fritiden*

*Spesialundervisning i grunnskolen*

*Tverrfaglig team*

*Fravær rutiner tiltaks sirkel*

*Nytt fra Udir høst 2021.*

*Skolen følger PALS-programmet som kommunen har.*

Lundenes skole har ingen egen sosialpedagogisk plan.

Fra Lundenes skole opplyses det videre, med henblikk på avdekking og håndtering av mobbing, at skolen følger kommunens årshjul for elevsamtaler og utviklingssamtaler. Avdelingsleder/ sosiallærer gjør faste inspeksjoner der vedkommende snakker med elevene og observerer sosialt samspill. Ulike team (grupper av ansatte) bruker 10-15 minutter av fellestid på å informere om/drøfte elever og elevgrupper. Her drøftes blant annet hvilke elever en trenger å være litt ekstra oppmerksom på i friminuttene.

Harstad kommunes *Retningslinjer for skolemiljø* angir videre at også en elev eller dennes foresatte kan melde ifra til skolen dersom den aktuelle eleven føler seg utsatt for én eller flere krenkende handlinger uten at skolen avdekker hendelsen. Slik melding kan sendes ved å ta direkte kontakt med skolen eller å bruke *mobbeknappen*.<sup>50</sup> Retningslinjene angir videre at elever og foresatte kan melde ifra til Mobbeombudet i Troms og Finnmark.<sup>51</sup>

### *Revisors vurdering*

Dokumentasjonen som presenteres og omtales i kapittel 9.1.1 ovenfor, er etter revisors syn å anse som skriftlige rutinebeskrivelser med henblikk på avdekking og håndtering av mobbing. Harstad kommune har etablert overordnede rutiner og retningslinjer som eksplisitt er gjort gjeldende overfor den enkelte av kommunens skoler. Fra fem av de seks skolene har vi i tillegg blitt forelagt en sosialpedagogisk plan, slik kommunens overordnede retningslinjer avkrever,

<sup>50</sup> Ved å trykke på Mobbeknappen får en tilgang til en nettside med et skjema der en kan melde ifra dersom en mener å oppleve at en bestemt elev ikke har det trygt og godt på skolen.

<sup>51</sup> Mobbeombudet skal bidra til at alle elever i grunnskole og videregående skoler har et trygt og godt skolemiljø.

som inneholder formuleringer av lokale retningslinjer og rutiner for den enkelte skole.<sup>52</sup> De «skolespesifikke» rutinebeskrivelsene varierer i innhold og omfang, men revisor legger vekt på at det, slik vi viser ovenfor, er utarbeidet kommuneovergripende retningslinjer for skolemiljø som inneholder angivelser av hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres. Etter revisors syn må derfor kriteriet om at skolene skal ha skriftlige rutiner for avdekking og håndtering av mobbing, anses som oppfylt.

### 9.1.2 Ordensreglement

Revisor har blitt forelagt *Forskrift om ordensreglement for grunnskolen i Harstad*. Forskriften gjelder, jf. § 2 Virkeområde, *alle grunnskoler i Harstad*. Den inneholder videre bestemmelser som regulerer

- Kommunens plikter
- Elevenes plikter
- Reaksjoner ved brudd på ordensreglementet
- Saksbehandling ved brudd på ordensreglementet

Forskriften trådte i kraft gjennom vedtak i kommunestyret den 9.2.2017.

### Revisors vurdering

Revisor vurderer Harstad kommune som å oppfylle revisjonskriteriet om å gi forskrift om ordensreglement med regler om orden og oppførsel, angivelse av hvilke tiltak som kan benyttes mot elever som bryter reglementet, og instruks om hvordan slike saker skal behandles.

### 9.1.3 Elev- og foreldremedvirkning i arbeidet med psykososialt miljø ved skolene

#### Rådsorganer

Som nevnt ovenfor slår kommunens retningslinjer for skolemiljø – korresponderende med opplæringslova – fast at skolene skal ha elev- og foreldremedvirkning gjennom ulike rådsorganer.

Fra samtlige av de seks skolene har revisor blitt forelagt ett eller flere referater fra møter i skolens elevråd. Referatene fra Medkila skole og Lundenes skole stammer riktignok fra relativt langt tilbake i tid. Samtlige av skolene har i sine redegjørelser overfor revisor opplyst at det er opprettet elevråd.

Revisor finner at det ved de seks skolene at det er opprettet FAU (foreldrerådets arbeidsutvalg) ved skolen.

Alle skolene ser ut til å ha opprettet et samarbeidsutvalg. Ved Medkila skole, Kila skole og Stangnes Ungdomsskole ser elever og foreldre ut til å utgjøre flertallet i disse utvalgene, og disse ser ut til å fungere som både samarbeids- og skolemiljøutvalg. Fra *Lundenes skole* får vi

---

<sup>52</sup> Mangelen på sosialpedagogisk plan ved Lundenes skole fremstår i strid med kommunens *Retningslinjer for skolemiljø* og *Strategisk plan for oppvekst*.



opplyst at det er opprettet et «samarbeidsutvalg bestående av både skole og barnehage». I dette utvalget er elever, så vidt revisor kan se, ikke representert. De fire foresatte (to fra skole og to fra barnehage) utgjør ikke et flertall i utvalget. Revisor har ingen opplysninger fra Lundenes skole om hvorvidt samarbeidsutvalget også fungerer som *skolemiljøutvalg*.

Fra *Hagebyen skole* opplyses det at samarbeidsutvalget også drøfter skolemiljøsaker, og ved votering fratrer en pedagog og en øvrig ansatt slik at foreldre- og elevrepresentanter utgjør et flertall.

Fra *Harstad skole* opplyses følgende: «I SU sitter; to representanter fra elevrådet, politisk representant, FAU-leder, SFO-leder og rektor. SU er skolemiljøutvalget ved skolen. Ting som tas opp i SU tas med til FAU.»

### PALS

Et verktøy som nevnes i kommunens retningslinjer for skolemiljø, og som revisor for øvrig har mottatt en del dokumentasjon tilknyttet, er *PALS* (Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling). PALS-modellen er en skoleomfattende modell for å styrke barns skolefaglige og sosiale kompetanse, forebygge og mestre atferdsproblemer i skolen. Nedenstående utklipp er hentet fra «Håndbok i PALS» som revisor har blitt tilsendt fra *Harstad skole*.

#### Utklipp 7. PALS-modellens kjernekomponenter



Ifølge håndboka utgjør relasjonen mellom voksen og elev grunnmuren i PALS-modellen – både som en selvstendig komponent og som en viktig del av modellens øvrige kjernekomponenter. I modellen legges det vekt på syv sosiale ferdighetsdimensjoner:

- Kommunikasjon
- Inkludering
- Empati
- Samarbeid
- Selvkontroll
- Ansvarlighet
- Selvhevdelse

To sentrale elementer i praktiseringen av PALS-modellen er, så vidt revisor kan se, formidling av forventninger og sanksjonering av atferd: Ønsket atferd sanksjoneres positivt med oppmuntring, ros eller belønning. Uønsket atferd sanksjoneres negativt gjennom for eksempel fjerning av bestemte typer materiell eller goder, eller tap av pausetid. Modellen inneholder også bestemte prosedyrer for problemløsning, kategoriseringer av ulike former for problematferd, mulig motivasjon for slik og mulige konsekvenser.

Fra flere av skolene som inngår i revisors undersøkelser i denne forvaltningsrevisjonen, opplyses det at PALS-modellen er sentral i skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Dette gjelder ikke de to ungdomsskolene; Hagebyen og Stangnes. Ved Stangnes ungdomsskole brukes riktignok deler av PALS, ifølge rektor, med hensyn til klasseledelse og i det sosialpedagogiske arbeidet.

#### *Elevundersøkelser*

Som nevnt i kapittel 5 i denne rapporten, gjennomfører Harstad kommunes skoler årlig de obligatoriske elevundersøkelsene fra Utdanningsdirektoratet. Spørreskjemaene som elevene (på 7. og 10. trinn) besvarer i anledning elevundersøkelsene, inneholder spørsmål om blant annet trivsel, regler på skolen og trygt miljø. Fra flere av skolene foreligger det også dokumentasjon som tilsier at elevene – utover elevundersøkelsene fra Udir – får mulighet til å uttrykke subjektive oppfatninger om blant annet undervisningen ved skolen i ulike spørreundersøkelser og kartlegginger som gjennomføres.

Fra alle skolene har revisor også mottatt dokumentasjon/informasjon som indikerer at det er gjennomført spørreundersøkelser blant foresatte ved skolene – i tillegg til foreldremøter.

#### *Revisors vurdering*

På bakgrunn av funnene vi presenterer i kapittel 9.1.3 ovenfor, er revisors vurdering at det ved *Hagebyen skole, Harstad skole, Kila skole, Medkila skole, og Stangnes skole* er fungerende skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon. For disse fem skolenes del er revisjonskriteriet om å ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon *oppfylt*. Revisor anser ikke at samarbeidsutvalget som er opprettet ved *Lundenes skole (Øyriket oppvekstsenter)* er tilstrekkelig til å oppfylle dette kravet, ettersom det ikke inngår elevrepresentanter i utvalget. Revisor registrerer videre at representanter for elever og foreldre ser ut til å utgjøre flertallet i skolemiljøutvalgene ved *Hagebyen skole, Kila skole, Medkila skole og Stangnes skole*, slik opplæringslova § 11-1 foreskriver.

Revisor vurderer at alle de seks skolene *oppfyller* revisjonskriteriet om å ha opprettet et elevråd. Det samme gjelder revisjonskriteriet om opprettelse av foreldreråd med arbeidsutvalg.

Revisor anser at funnene som presenteres her i kapittel 9.1.3 samlet sett indikerer at det ved skolene *Hagebyen, Harstad, Kila, Medkila og Stangnes* er etablert systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet. Revisor anser at de foreliggende opplysningene med henblikk på *Lundenes skole*, reiser noe mer tvil om hvorvidt et slikt system i tilstrekkelig grad er opprettet. Skolen har ikke dokumentert overfor revisor å ha et skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon, og dokumentasjon på elevrådsaktivitet (i form av referater) er fra et stykke bakover i tid.

### 9.1.4 Skolens informasjonsplikt – revisors funn og vurdering

Revisor har stilt spørsmål til de seks skolene om hva som gjøres ved den enkelte skole for å ivareta skolens informasjonsplikt etter opplæringslova § 9 A-9. Fra alle skolene har revisor mottatt eksempler på informasjonsmaterieell som er formidlet til elevenes foreldre – i form av PowerPoint-presentasjoner som har vært brukt på foreldremøter eller maler for hva som skal formidles på et foreldremøte. Samtlige av skolene opplyser at rettighetene og pliktene som fremgår av opplæringslova kapittel 9A, blir tatt opp på foreldremøter ved skolen. Revisor anser at disse funnene sannsynliggjør at skolene har etablert systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A, og revisjonskriteriet anses dermed *oppfylt*.

## 9.2 Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø – i enkeltsaker

### Revisjonskriterier

#### Skolene i Harstad kommune:

- Skal undersøke saken så snart det foreligger kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen
- Skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner så snart ansatte får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.
- De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:
  - Hvilket problem tiltakene skal løse,
  - Hvilke tiltaksom skolen har planlagt,
  - Når tiltakene skal gjennomføres,
  - Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,
  - Når tiltakene skal evalueres.
- Skolen må sørge for at involverte elever (i enkeltsaker) blir hørt
- Skolen må dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle tiltaksplikten, herunder hvordan skolen følger opp tiltak, evaluerer virkningen av tiltak og eventuelt legger til/endrer tiltak dersom det er nødvendig

*Kilde: Opplæringslova kapittel 9A*

Som vi redegjør for i kapittel 3 i denne rapporten, har vi avgrenset våre fremstillinger i denne rapporten til å gjelde saker ved de seks skolene der varselet som har utløst skolens plikter etter opplæringslova kapittel 9A, har kommet i skoleåret 2019/2020 eller senere. I tabell 7 på neste side inngår det informasjon om hvor mange saker revisor har undersøkt, og tabellen viser også det totale antallet aktuelle saker ved skolene i den aktuelle tidsperioden.

**Tabell 7. Antall gjennomgåtte «9A-saker» og totalantall saker ved skolene, skoleåret 2019/2020.**

Skole	Gjennomgåtte «9A-saker» fra den enkelte skole (Totalt antall saker ved den enkelte skole i skoleåret)
Hagebyen	1 (1)
Harstad	3 (5)
Kila	4 (9)
Lundenes	2 (2)
Medkila	3 (4)
Stangnes <sup>53</sup>	3 (4)
<b>Totalt</b>	<b>16 (25)</b>

### *Hagebyen skole*

Fra Hagebyen skole har revisor blitt forelagt én aktivitetsplan.

#### **Varsling**

- I den undersøkte saken er det elevens foresatte som har meldt ifra om at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

#### **Undersøkelse**

- Foreliggende dokumentasjon indikerer at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- Revisor kan ikke, ut ifra foreliggende dokumentasjon, se at skolen har sørget for at *andre involverte* elever er hørt, og slike ser heller ikke ut til å være identifisert ved navn i aktivitetsplanen revisor har blitt forelagt.

#### **Aktivitetsplan**

- Det foreligger skriftlig aktivitetsplan i saken
- Aktivitetsplanen er datert tre dager *før* henvendelsen fra elevens foresatte<sup>54</sup>
- Aktivitetsplanen inneholder konkrete beskrivelser av hvilket problem de planlagte tiltakene skal løse
- Aktivitetsplanen inneholder beskrivelser av konkrete, innledende tiltak
- Aktivitetsplanen inneholder informasjon om når tiltakene skal gjennomføres
- Aktivitetsplanen inneholder informasjon om hvem som har ansvar for at tiltakene gjennomføres
- Aktivitetsplanen inneholder informasjon om *at* – men ikke *når* – tiltakene skal evalueres

#### **Oppfølging av tiltaksplikten**

- Foreliggende dokumentasjon indikerer at de planlagte tiltakene til dels har blitt gjennomført. Revisor har fra skolens rektor fått opplyst at elevens situasjon bedret seg relativt kort tid etter henvendelsen fra elevens foresatte, men at eleven likevel ble fulgt

<sup>53</sup> Stangnes skole har ikke rapportert om noen «9A-saker» i løpet av skoleåret 19/20, men revisor har blitt tilsendt dokumentasjon tilknyttet fire saker av nyere dato; altså fra senere enn ovennevnte skoleår.

<sup>54</sup> Revisor antar at dette muligens kan skyldes en feilskrift.

opp med enkelte tiltak det påfølgende året. Saken ble avsluttet mot slutten av vinteren 2021.<sup>55</sup>

### *Harstad skole*

Fra Harstad skole har revisor undersøkt tre saker.

#### **Varsling**

- I alle de tre sakene er det elevens foresatte som har meldt ifra til skolen om at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

#### **Undersøkelse**

- I alle de tre sakene indikerer foreliggende dokumentasjon i saksmappen at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- I to av de tre sakene tilsier sakens dokumentasjon at skolen har sørget for at de involverte elevene har blitt hørt.
  - I én av de tre sakene kan revisor ikke se – ut ifra foreliggende dokumentasjon – at skolen har sørget for at alle involverte elever i den konkrete saken har blitt hørt

#### **Aktivitetsplan**

- Det foreligger skriftlige aktivitetsplaner i alle de tre sakene
- Aktivitetsplanene som er utarbeidet i disse tre sakene, er i to tilfeller datert samme dag som skolen, jf. sakens dokumenter, har mottatt varselet.
  - I ett tilfelle har det gått fire dager fra mottatt varsel til utarbeidelse av aktivitetsplan.
- Alle de tre aktivitetsplanene inneholdt konkrete beskrivelser av hvilke(t) problem de planlagte tiltakene skulle løse
- Alle de tre aktivitetsplanene inneholder konkrete tiltak
- Alle de tre aktivitetsplanene inneholder informasjon om når tiltakene skal gjennomføres
- Alle de tre aktivitetsplanene inneholder informasjon om hvem som har ansvar for at tiltakene gjennomføres
- Alle de tre aktivitetsplanene inneholder informasjon om når tiltakene skal evalueres

#### **Oppfølging av tiltaksplikten**

- I to av de tre sakene indikerer dokumentasjonen at skolen har fulgt opp sin tiltaksplikt gjennom å sørge for medvirkning fra de(n) involverte eleven(e), følge opp planlagte tiltak, evaluere tiltakene, og gjøre endringer dersom dette har vært ansett nødvendig.
  - I den tredje saken fremgår det ikke tydelig av den foreliggende dokumentasjonen at skolen har sørget for medvirkning fra de involverte elevene – og heller ikke at skolen har evaluert de tiltakene som aktivitetsplanen har foreskrevet at skal gjennomføres.

---

<sup>55</sup> Revisor har av hensyn til progresjon i arbeidet med denne rapporten – og med henvisning til utvalgets størrelse for øvrig – ikke videreført sine undersøkelser av denne konkrete saken.

## Klagesak

Én av de tre sakene revisor har undersøkt, ble i juni 2020 klaget inn til (tidl.) Fylkesmannen med påstand om brudd på aktivitetsplikten etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5. Fylkesmannen konkluderte i september samme år med at kommunen ikke hadde brutt aktivitetsplikten i saken.

## *Kila skole*

Fra Kila skole har revisor undersøkt fire saker.

## Varsling

- I tre av de fire sakene har enten eleven selv eller elevens foresatte varslet om at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø
- I én av de fire sakene har varselet kommet fra en ansatt ved skolen

## Undersøkelse

- I alle de fire sakene indikerer foreliggende dokumentasjon i saksmappen at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- I alle de fire sakene indikerer foreliggende dokumentasjon at skolen har hatt samtaler med den eleven som har opplevd skolemiljøet som utrygt
- I én av sakene indikerer også foreliggende dokumentasjon at skolen har hatt samtaler med andre involverte elever
- I tre av sakene etterlater dokumentasjonen større tvil om hvorvidt skolen har hatt samtaler med andre involverte elever
  - I én av disse tre sakene inngår det en begrunnelse i planen for hvorfor skolen har besluttet å avvente samtale med andre involverte elever

## Aktivitetsplan

- Det foreligger skriftlige aktivitetsplaner i alle de fire sakene
- I alle de fire sakene tyder dokumentasjonen på at aktivitetsplan ble utarbeidet samme dato som varselet forelå
- Alle de fire aktivitetsplanene inneholdt konkrete, planlagte tiltak
- Alle de fire aktivitetsplanene inneholdt beskrivelser av situasjonen som foranlediget planleggingen av tiltak, og i den forstand sa planene noe om hvilke(t) problem tiltakene skulle løse.
- Alle de fire aktivitetsplanene inneholdt informasjon om når de planlagte tiltakene skulle gjennomføres.
- Alle de fire aktivitetsplanene inneholdt informasjon om hvem som hadde ansvar for at tiltakene ble gjennomført
- Alle de fire aktivitetsplanene inneholdt informasjon om når tiltakene skulle evalueres

### **Oppfølging av tiltaksplikten**

- I to av sakene indikerer dokumentasjonen at skolen har fulgt opp sin tiltaksplikt gjennom å sørge for medvirkning fra de(n) involverte eleven(e), følge opp planlagte tiltak, evaluere tiltakene, og gjøre endringer dersom dette har vært ansett nødvendig.
- I de andre to av de fire sakene, indikerer foreliggende dokumentasjon at skolen langt på vei har fulgt opp sin tiltaksplikt – men dokumentasjonen etterlater tvil rundt hvorvidt alle involverte elever har blitt hørt i de aktuelle sakene

### *Lundenes skole*

Fra Lundenes skole har revisor undersøkt to saker.

### **Varsling**

- I begge sakene er det den aktuelle elevens foresatte som har varslet om at eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø

### **Undersøkelse**

- I begge sakene indikerer foreliggende dokumentasjon at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- I én av de to sakene var det dokumentert at alle involverte elever hadde blitt hørt
- I den andre saken forelå det kun dokumentasjon på at den eleven som det var varslet om at ikke opplevde et trygt skolemiljø, var blitt hørt. Den andre involverte eleven forelå det ingen dokumentasjon på at skolen hadde snakket med, men revisor ser at det i denne konkrete saken kanskje heller ikke var relevant med en slik samtale.

### **Aktivitetsplan**

- Det foreligger skriftlige aktivitetsplaner i begge sakene
- I den ene av de to sakene fremgår det at det har gått ca. fire uker fra skolen ble varslet og til skriftlig aktivitetsplan forelå
- I den andre av de to sakene er tiltaksplanen utarbeidet ca. ti dager etter at skolen skal ha mottatt varsel om det aktuelle forholdet.
- Begge aktivitetsplanene inneholdt beskrivelser av hvilke(t) problem tiltakene skulle løse
- Begge aktivitetsplanene inneholdt konkrete tiltak
- Begge aktivitetsplanene inneholdt informasjon om når tiltakene skulle gjennomføres
- Begge aktivitetsplanene inneholdt informasjon om hvem som var ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- Begge aktivitetsplanene inneholdt informasjon om når tiltakene skulle evalueres

### **Oppfølging av tiltaksplikten**

- I den ene av de to sakene foreligger det lite dokumentasjon på skolens evaluering av tiltakene – bortsett fra ett møtereferat. Revisor anser imidlertid at opplysninger i saken viser at det er særegne forhold som er årsak til at det inngår relativt lite dokumentasjon av slike evalueringer

- I den andre av de to sakene indikerer foreliggende dokumentasjon at skolen har fulgt opp og evaluert deler av – men ikke alle tiltakene som er formulert i selve aktivitetsplanen

### *Medkila skole*

Fra Medkila skole har revisor undersøkt tre saker.

#### **Varsling**

- I to av tre sakene indikerer dokumentasjonen at er det elevens foresatte som har varslet om at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø
- I den tredje saken indikerer dokumentasjonen at elevens foresatte og elevens kontaktlærer i fellesskap har varslet skolens ledelse om at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø

#### **Undersøkelse**

- I alle de tre sakene indikerer foreliggende dokumentasjon at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt involverte elever har blitt hørt, indikerer dokumentasjonen klart at dette har blitt gjort i to av de tre undersøkte sakene.
  - I den tredje av de undersøkte sakene finner revisor at dokumentasjonen etterlater noe mer tvil om hvorvidt alle involverte elever har blitt hørt. Dette gjelder den første av de to aktivitetsplanene som inngår i saken.

#### **Aktivitetsplan**

- Når det gjelder tidsrommet mellom at varsel forelå og at aktivitetsplan var utarbeidet, finner revisor at
  - I én av de tre sakene forelå varselet den 18. mai. Aktivitetsplanen skolen har utarbeidet i sakens anledning, er datert 8. juni samme år.
  - I en annen av de tre sakene forelå varselet fra foresatte den 27. januar 2020. Aktivitetsplanen er datert 30. januar.
  - I den tredje saken inngår det to aktivitetsplaner i den aktuelle saksmappen. Den en av aktivitetsplanene er datert samme dato som skolen oppgir å ha mottatt henvendelsen som utøste dem. Den andre er datert fem dager etter at nytt varsel har kommet.
- I alle aktivitetsplanene inngår det beskrivelser av hvilke(t) problem de planlagte tiltakene skal løse
- Alle aktivitetsplanene inneholder beskrivelser av konkrete tiltak
- Alle aktivitetsplanene inneholder informasjon om når tiltakene skal gjennomføres
- Alle aktivitetsplanene inneholder informasjon om hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- I to av de tre sakene inneholdt aktivitetsplanene informasjon om når planlagte tiltak skulle evalueres.
  - I én av sakene manglet det informasjon i aktivitetsplanen om når planlagte tiltak skulle evalueres.



## Oppfølging av tiltaksplikten

- Når det gjelder skolens oppfølging av tiltaksplikten, finner revisor at
  - I én av sakene inngår det ingen informasjon i dokumentasjonen om hvorvidt planlagte tiltak har blitt vurdert – og heller ikke hvorvidt saken er avsluttet
  - I en annen av sakene, som nedenfor omtales som «klagesak», finner revisor – foruten de påpekninger Fylkesmannen har fremmet – at dokumentasjonen ikke inneholder opplysninger om hvorvidt planlagte og iverksatte tiltak har blitt evaluert. Revisor kan heller ikke se at foreliggende dokumentasjon indikerer at saken er avsluttet.
  - I den tredje av de undersøkte sakene indikerer sakens dokumentasjon at skolen har fulgt opp sin tiltaksplikt

## Klagesak

I én av de tre sakene revisor har sett på, ble kommunen i desember 2019 klaget inn til (tidl.) Fylkesmannen med påstand om manglende tiltak fra skolen i sakens anledning. Fylkesmannen meddelte skolen i vedtaksbrev av februar 2020 at klager ble gitt medhold i sin påstand. Fylkesmannen konstaterte brudd på *plikten til å følge med og gripe inn*, jf. opplæringslova § 9 A-4 første ledd. Av vedtaket fremgikk det imidlertid også at Fylkesmannen vurderte det slik at skolen senere hadde igangsatt tiltak som var egnet til å oppfylle elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.

## *Stangnes ungdomsskole*

Fra Stangnes Ungdomsskole har revisor undersøkt tre saker. Dokumentasjonen fra Stangnes Ungdomsskole skiller seg noe fra den revisor har blitt forelagt fra de øvrige fem skolene. Ved alle de undersøkte skolene bortsett fra Stangnes, er aktivitetsplaner utformet på en skjematisk måte basert på en mal. Fra Stangnes har vi mottatt dokumenter som mer tar form av en logg over hendelser og tiltak. Vi omtaler likevel disse dokumentene som «aktivitetsplaner» i våre vurderinger og fremstillinger nedenfor.

## Varsling

- I to av de undersøkte sakene var det foresatte som varslet om at den aktuelle eleven ikke opplevde å ha et trygt og godt skolemiljø
- I den tredje saken var det eleven selv som varslet skolen om sin opplevelse av ikke å ha et trygt og godt skolemiljø

## Undersøkelse

- I alle de tre sakene indikerer dokumentasjonen at skolen har truffet tiltak for å undersøke forholdene som ligger til grunn for varselet
- Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt skolen har sørget for at de involverte elevene har blitt hørt, indikerer foreliggende dokumentasjon at skole har gjort dette i samtlige av de tre undersøkte sakene.

## Aktivitetsplan

- Når det gjelder tidsrommet mellom varsel og utarbeidelse av aktivitetsplan, finner revisor at
  - I den ene av de gjennomgåtte sakene fremgår det av dokumentasjonen at en aktivitetsplan ble opprettet tolv dager etter at den aktuelle eleven selv varslet skolen om sin opplevelse av å bli mobbet.
  - I en annen av de gjennomgåtte sakene er aktivitetsplanen opprettet tre dager etter at den aktuelle elevens foresatte varslet om at eleven følte seg mobbet av medelever. Varselet kom på en fredag, og aktivitetsplanen er opprettet påfølgende mandag.
  - I den tredje saken fremgår det ikke klart av dokumentasjonen når en aktivitetsplan forelå, men det fremgår av skolens notater at det samme dag som varselet kom, ble besluttet å lage en aktivitetsplan. Elevens foresatte skal seks dager etter at varselet forelå, ha blitt «informert om planen».
- I alle de tre aktivitetsplanene inngår det informasjon om hvilken situasjon eller hvilket problem som skal løses gjennom tiltak
- Alle de tre planene inneholder beskrivelser av konkrete tiltak som skal gjennomføres
- Det fremgår av de tre planene at konkrete tiltak (oppfølgingssamtaler) skal gjennomføres regelmessig eller ukentlig
- I én av de tre sakene angir aktivitetsplanen tydelig hvem som har ansvaret for å følge opp planlagte tiltak.
  - I de to øvrige planene fremgår det – i likhet med den første – hvem som har gjennomført ulike tiltak, men disse to planene plasserer ikke eksplisitt *ansvaret* for gjennomføringen på noen bestemte enkeltpersoner.
- Samtlige tre planer inneholdt en angivelse av når tiltakene skulle evalueres.

## Oppfølging av tiltaksplikten

- I alle de tre sakene indikerer dokumentasjonen at skolen har fulgt opp de involverte elevene og planlagte tiltakene over tid
- I to av sakene inngår det ingen dokumentasjon på at iverksatte tiltak har blitt evaluert
- I én av sakene inngår det ingen informasjon i dokumentasjonen som sier noe om hvorvidt saken er avsluttet

Revisor er ikke kjent med om noen av de tre sakene har blitt klaget inn til (tidl.) Fylkesmannen.

## Revisors vurderinger

Revisor skal innledningsvis få bemerke at vi ikke har mulighet til å kontrollere hvorvidt dokumentasjonen vi har blitt forelagt fra den enkelte skole i den enkelte sak, gir et rettvise bilde av *når* skolen fikk kjennskap til at den aktuelle eleven opplevde å ikke ha et trygt og godt

skolemiljø. Vi har imidlertid ingen grunn til å anta annet enn at dokumentasjonen vi har mottatt, gjenspeiler faktiske forhold.<sup>56</sup>

Revisor har heller ingen muligheter til å vurdere hvorvidt det i den tidsperioden våre undersøkelser gjelder, har vært tilfeller der skolenes aktivitetsplikt objektivt sett har blitt utløst *uten at skriftlige aktivitetsplaner er opprettet*. Forbeholdet skyldes ikke særegne forhold ved Harstad kommune, men er knyttet til hva revisor generelt har mulighet til å undersøke.

Revisor vurderer at skolene i de sakene revisor har undersøkt, kan dokumentere etterlevelse av undersøkelsesplikten etter opplæringslova § 9 A-4 tredje ledd. Det gjelder imidlertid flere av sakene at dokumentasjonen vi har mottatt fra skolene, etterlater tvil om hvorvidt det fra skolens side er sikret alle involverte elever i enkeltsaker har blitt hørt.

Når det gjelder aktivitetsplanene som skolene har utarbeidet i de undersøkte sakene, ser revisor en betydelig variasjon i utvalget med hensyn til hvor lang tid som synes å ha gått fra varsel forelå til aktivitetsplan var utarbeidet. I syv til åtte<sup>57</sup> av de undersøkte tilfellene indikerer altså sakens dokumenter at aktivitetsplan er utarbeidet samme dag som skolen fikk kjennskap til at den aktuelle eleven ikke opplevde å ha et trygt og godt skolemiljø. Videre har revisor funnet fire tilfeller i utvalget der aktivitetsplan synes å ha blitt utarbeidet innen én uke etter at skolen ble kjent med at den aktuelle eleven ikke opplevde å ha et trygt og godt skolemiljø. I disse totalt elleve til tolv tilfellene vurderer revisor at aktivitetsplanene har blitt utarbeidet tidsnok sett i lys av Kunnskapsdepartementets føringer. Dermed vurderer revisor at skolene i disse elleve til tolv tilfellene har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide aktivitetsplanen så snart ansatte har fått kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

I utvalget av saker inngår imidlertid også tilfeller der skolenes tidsbruk med hensyn til utarbeidelse av aktivitetsplan har overskredet én uke med nokså «god margin». Dette gjelder begge de undersøkte sakene fra Lundenes skole, én av sakene fra Medkila skole, og én av sakene fra Stangnes ungdomsskole. I disse fire tilfellene vurderer revisor at skolene ikke har utarbeidet aktivitetsplan så snart ansatte fikk kjennskap til at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Skolenes tidsbruk med hensyn til skriftlige aktivitetsplaner i disse fire tilfellene, fremstår i strid med Kunnskapsdepartementets føringer.

Når det gjelder aktivitetsplanenes innhold, vurderer revisor at samtlige av de undersøkte planene fra Harstad skole, begge de undersøkte planene fra Lundenes skole og de fire undersøkte planene fra Kila skole oppfylte samtlige av innholdskravene som følger av opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd bokstav a-e. Planene beskrev hvilket problem som skulle løses, hvilke tiltak skolen hadde planlagt, når tiltakene skulle gjennomføres, hvem som var ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når<sup>58</sup> tiltakene skulle evalueres. Når det gjelder de øvrige skolene, vurderer revisor at to av de tre planene fra Medkila skole, og én av de tre planene fra Stangnes Ungdomsskole oppfyller samtlige av de ovennevnte kravene. I planen vi ble forelagt fra Hagebyen skole, fant vi ett avvik fra kravene. Revisor vurderer følgelig at totalt fire av de gjennomgåtte planene ikke oppfylte innholdskravene, og de identifiserte manglene er:

---

<sup>56</sup> Revisor legger som nevnt ovenfor til grunn at det kan være skrivefeil i dateringen på den undersøkte aktivitetsplanen fra Hagebyen skole.

<sup>57</sup> Se fotnote ovenfor.

<sup>58</sup> I planen fra Hagebyen skole kan revisor ikke se at dato(er) for evaluering var identifisert.

- Manglende informasjon om hvem som hadde ansvaret for gjennomføringen av planlagte tiltak
- Manglende informasjon om når planlagte og gjennomførte tiltak skulle evalueres

I vurderingen av hvorvidt skolene kan ha anses å ha dokumentert oppfølgingen av sin tiltaksplicht i de ulike tilfellene, er det flere forhold som har betydning, blant annet hvorvidt skolen kan dokumentere å ha sørget for at samtlige involverte elever i den enkelte saken har blitt hørt. Som vi viser til ovenfor, etterlater saksdokumentene i flere av sakene tvil om hvorvidt dette hensynet er ivaretatt. Revisor anser at i disse sakene er ikke oppfølgingen av tiltaksplichten tilstrekkelig dokumentert. Det samme gjelder de av de undersøkte sakene der evaluering av iverksatte tiltak ikke er dokumentert, og saker som *på tross av å ligge langt tilbake i tid* ikke har noen *dokumentert* avslutning. Revisor vurderer skolene har dokumentert sin oppfølging av tiltaksplichten tilfredsstillende i syv av de 16 gjennomgåtte sakene.

### *Revisors kommentar*

Revisor ser grunn til å bemerke at i 14 av de 16 sakene som er undersøkt, har varselet om elevens opplevelse av ikke å ha et trygt og skolemiljø, kommet fra eleven selv eller dennes foresatte. Det er ikke grunnlag for å hevde at dette forholdet nødvendigvis reflekterer svikt i skolens (de ansattes) evne til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Revisor registrerer at i de undersøkte sakene inngår det blant annet episoder der elever har opplevd seg krenket på sosiale medier. Ettersom det i de undersøkte sakene like fullt inngår en sak der tidl. Fylkesmannen konkluderte med at plikten til å følge med og gripe inn ikke var oppfylt av skolens ansatte, ser revisor grunn til å trekke frem det forhold at et såpass stort flertall av de her undersøkte sakene er varslet fra eleven selv eller dennes foresatte.

## 9.3 Konklusjon

Revisor konkluderer på bakgrunn av de funn og vurderinger som fremgår av kapitlene 9.1 og 9.2 ovenfor, med at *Harstad kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt og helt, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området*. Følgende vurderinger ligger til grunn for konklusjonen:

- Revisor vurderer at kommuneadministrasjonen og de seks skolene som inngår i våre undersøkelser, *har oppfylt* revisjonskriteriet om å ha skriftlige rutiner for avdekking og håndtering av mobbing.<sup>59</sup>
- Revisor vurderer at Harstad kommune *har oppfylt* revisjonskriteriet om å gi forskrift om ordensreglement for skolene med regler om orden og oppførsel, angivelse av hvilke tiltak som kan benyttes mot elever som bryter reglementet, og instruks om hvordan slike saker skal behandles
- Revisor vurderer *fem av de seks undersøkte skolene som å oppfylle kriteriet* om å ha opprettet et skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Selv om Lundenes skole ikke har egen sosialpedagogisk plan, foreligger det kommunale, skriftlige retningslinjer som gjelder for denne skolen og alle av kommunens øvrige skoler.

<sup>60</sup> Revisor anser ikke at Lundenes skole oppfyller dette revisjonskriteriet.

- Revisor vurderer alle de seks skolene som å *oppfylle* revisjonskriteriet om å ha opprettet et elevråd
- Revisor vurderer alle de seks skolene som å *oppfylle* revisjonskriteriet om å ha opprettet et foreldreråd med arbeidsutvalg

Revisor anser, med henvisning til vurderingene i de tre nederste kulepunktene ovenfor, at våre funn indikerer at det ved skolene Hagebyen, Harstad, Kila, Medkila og Stangnes er etablert *systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet*. Revisor anser at de foreliggende opplysningene med henblikk på Lundenes skole, reiser noe mer tvil om hvorvidt et slikt system i tilstrekkelig grad er opprettet.

- Revisor vurderer at våre funn sannsynliggjør at skolene har etablert systemer for å sikre at elevene og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A.

Når det gjelder kommunens (skolenes) praksis med hensyn til enkeltsaker, vurderer revisor at skolene i de undersøkte sakene kan dokumentere etterlevelse av undersøkelsesplikten etter opplæringslova § 9 A-4 tredje ledd. Det gjelder imidlertid flere av sakene at dokumentasjonen vi har mottatt fra skolene, etterlater tvil om hvorvidt det fra skolens side er sikret alle involverte elever i enkeltsaker har blitt hørt.

I de undersøkte sakene har skolene også opprettet skriftlige aktivitetsplaner, slik opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd foreskriver. Revisor ser ingen grunn til å betvile at skolenes logger og dateringer av dokumenter i den enkelte sak gjenspeiler de faktiske forhold.<sup>61</sup> På bakgrunn av disse loggene og dateringene vurderer revisor at skolene

- i elleve til tolv av de undersøkte sakene har *oppfylt* revisjonskriteriet om å utarbeide aktivitetsplanen så snart ansatte har fått kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen
- i fire tilfeller *ikke har oppfylt* utarbeidet aktivitetsplan så snart ansatte fikk kjennskap til at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

Når det gjelder aktivitetsplanenes innhold, vurderer revisor at tolv av de seksten undersøkte planene oppfyller samtlige av innholdskravene som følger av opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd bokstav a-e. Fire av de undersøkte planene har mangler sett opp mot ovennevnte bestemmelser.

I vurderingen av hvorvidt skolene kan ha anses å ha dokumentert oppfølgingen av sin tiltaksplikt i de ulike tilfellene, er det flere forhold som har betydning, blant annet hvorvidt skolen kan dokumentere å ha sørget for at samtlige involverte elever i den enkelte saken har blitt hørt. Som vi viser til ovenfor, etterlater saksdokumentene i flere av sakene tvil om hvorvidt dette hensynet er ivaretatt. Revisor anser at i disse sakene er ikke oppfølgingen av tiltaksplikten tilstrekkelig dokumentert. Det samme gjelder de av de undersøkte sakene der evaluering av iverksatte tiltak ikke er dokumentert, og saker som *på tross av å ligge langt tilbake i tid* ikke har noen *dokumentert* avslutning. Revisor vurderer skolene har dokumentert sin oppfølging av tiltaksplikten tilfredsstillende i syv av de 16 gjennomgåtte sakene.

---

<sup>61</sup> I én av de undersøkte sakene ser det ut til å være en skrivefeil med hensyn til datering på aktivitetsplanen.

## 10 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Forvaltningsrevisjonen som denne rapporten bygger på, har tatt utgangspunkt i fire problemstillinger:

1. *Tilbyr Harstad kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder: Innfrir kommunen sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?*
2. *Kan Harstad kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*
3. *Hvordan håndterer Harstad kommune elever med skolevegring?*
4. *Er Harstad kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*

På bakgrunn av våre funn og vurderinger – som fremstilles i kapittel 5 ovenfor, konkluderer vi med at *Harstad kommune ved de seks undersøkte skolene innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet, herunder skolebasert vurdering, jf. problemstilling 1.*

Revisor har i tillegg til de fire problemstillingene som fremgår ovenfor – med utgangspunkt i kontrollutvalgets «tilleggsønsker» - tatt utgangspunkt i en problemstilling om hvorvidt undervisningspersonalet i Harstad kommunes grunnskole oppfyller formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning. Revisor konkluderer med at undervisningspersonalet i de seks undersøkte av Harstad kommunes grunnskoler *i stor grad, men ikke fullt ut*, oppfyller formelle kompetansekrav for ansettelse og undervisning.

Våre funn og vurderinger i som fremstilles i kapittel 7, anser vi at gir grunnlag for å konkludere med at *Harstad kommune ikke fullt ut kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning, jf. problemstilling 2.*

Når det gjelder Harstad kommunes håndtering av «elever med skolevegring», jf. problemstilling 3, har revisor funnet at kommunen har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan tilfeller av bekymringsfullt fravær blant elever i kommunens skoler skal håndteres. Rutinebeskrivelsene identifiserer konkrete arbeidsoppgaver og knytter ansvaret for gjennomføring av disse, til konkrete roller og stillinger i skolene. Revisors undersøkelser ved de seks skolene som denne forvaltningsrevisjonen omfattes av, indikerer at rutinebeskrivelsene følges i praksis ved skolene.

Basert på våre funn og vurderinger som fremstilles i kapittel 9 i denne rapporten, konkluderer vi, jf. problemstilling nr. 4, med at *Harstad kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt og helt, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området.*







Som revisor viser til i kapittel 2.3 i denne rapporten, legger Utdanningsdirektoratet til grunn at godt læringsmiljø og gode systemer for lokalt arbeid med læreplan, vurdering og tilbakemelding er viktige forutsetninger for å fremme en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. I tillegg fremholder Utdanningsdirektoratet at god kompetanse i skolen er en forutsetning for at alle elever får tilpasset opplæring. Etter revisors syn indikerer funnene vi har gjort i denne forvaltningsrevisjonen at Harstad kommunes evne til å tilby tilpasset opplæring i grunnskolen på et overordnet nivå er relativt velutviklet, men at det også foreligger enkelte forbedringsbehov.

## 11 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisors rapport ble forelagt kommunedirektøren for uttalelse den 2. mars. Etter avtale med kommuneadministrasjonen ble frist for kommunedirektørens uttalelse satt til 25. mars. Revisor mottok den 25. mars kommunedirektørens uttalelse i form av nedenstående e-post fra skolesjef Chris Tandy.

### Utklipp 8. Kommunedirektørens uttalelse til rapporten.

Høringsuttalelse: rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet kvalitet i grunnskolen – Grunnskolen i Harstad kommune

 Christopher Robert Tandy <Christopher.Tandy@harstad.kommune.no>  
Til  Knut Teppan Vik  
Kopi  Hugo Thode Hansen;  Roald E Andersen;  Henry Sverre Andersen  
 Du svarte på meldingen 25.03.2022 13:09.

 Svar  Svar til alle  Videre send   fre. 25.03.2022 13:01

Hei Knut

Jeg viser til din e-post 2. mars 2022 og forvaltningsrevisjonsrapporten «Kvalitet i grunnskolen i Harstad kommune». Under finner dere kommunedirektørens uttalelse.

#### Høringsuttalelse: rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet kvalitet i grunnskolen – Grunnskolen i Harstad kommune

I rapporten konkluderer revisoren at:

1. Harstad kommune ved de seks undersøkte skolene innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet, herunder skolebasert vurdering.
2. Harstad kommune ved de seks undersøkte skolene besørger en grunnleggende forutsetning for å tilby tilpasset opplæring.
3. Harstad kommune i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylder revisjonskriteriet om å sørge for å ha undervisningspersonale som oppfylder kompetansekravene for undervisning i grunnskolen.
4. Harstad kommune ikke fullt ut kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.
5. Harstad kommune har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan tilfeller av bekymringsfullt fravær blant elever i kommunens skoler skal håndteres og at undersøkelser ved de seks skolene som forvaltningsrevisjonen omfattes av, indikerer at rutinebeskrivelsene følges i praksis ved skolene.
6. Harstad kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt og helt, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

Kommunedirektøren oppfatter rapporten som god og konstruktiv og følger opp ved følgende tiltak:

#### Punkt 3: Undervisningspersonale som oppfylder kompetansekravene for undervisning i grunnskolen.

Resultatmål for Harstad kommune er at 100% av undervisningspersonale skal oppfylle kompetansekravene for undervisning i grunnskolen. Skoleeier er opptatt av at lærerne i Harstad kommune skal ha den nødvendige kompetansen. Gjennom den nasjonale strategien "Kompetanse for kvalitet" tilbys lærere videreutdanning i ulike fag og i 2020-21 gjennomførte 19 lærere og 4 skoleledere i kommunen videreutdanning. 29 lærere fikk innvilget videreutdanning for skoleåret 2021-22.

Høsten 2022 vil Institutt for lærerutdanning og pedagogikk (ILP) ved UiT - Norges arktiske universitet tilby en fleksibel grunnskolelærerutdanning for 1.-7. trinn i Harstad. Harstad kommune lanserer insentivpakke for ansatte i kommunen og tilbyr rekrutteringsstillinger for andre som vil ta lærerutdanning.

#### Punkt 4: Å kunne dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.

Kommunens prosedyrer for spesialpedagogiske saksgang «Spesialundervisning i grunnskolen» beskriver den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Det er også utarbeidet mal for både IOP (individuell opplæringsplan) og årsrapport. Prosedyrene revideres i 2022, og det settes av tid i rektorgruppen for å gjennomgå og kvalitetssikre interne rutiner knyttet til spesialundervisning. Skoleeier vil også vurdere om skolene har behov for opplæring/kursing i dette.

#### Punkt 6: Arbeid med elevenes psykososiale miljø.

Kommunens prosedyrer for trygt og godt skolemiljø «Retningslinjer for skolemiljø» skal sikre at alle ansatte i skolene gjennomfører rutiner og plikter som er utarbeidet og lovpålagt. Harstad kommune har nulltoleranse mot mobbing og skolene arbeider kontinuerlig for å forebygge, avdekke og løse mobbesaker. Dette innebærer et tett samarbeid med andre instanser og hjemmet. Det gode samarbeidet fører ofte til at mobbing blir avdekket og stanset tidligere.

I skoleeiers internkontrollsystem er det opprettet rutiner for å sikre at samtlige ansatte kjenner til loven om elevens skolemiljø og kommunens prosedyrer tilknyttet dette. Det er også opprettet rutiner for å sikre at elever og foresatte blir informert om rettighetene i Opplæringslovens §9A. Skoleeier vil vurdere om skolene har behov for videre opplæring/kursing for å sikre at lovkrav blir oppfylt i alle tilfeller hvor eleven opplever at den ikke har trygt og godt skolemiljø.

Med vennlig hilsen  
**Chris Tandy**  
Skolesjef

Harstad kommune | Hårsttaid suhkan  
Tlf. 902 88 491  
[christopher.tandy@harstad.kommune.no](mailto:christopher.tandy@harstad.kommune.no)  
[www.harstad.kommune.no](http://www.harstad.kommune.no)

Revisor har ikke gjort noen endringer i vurderinger eller konklusjoner som følge av kommunedirektørens uttalelse.

## 12 ANBEFALINGER

---

Revisor oppfatter i lys av innholdet i kommunedirektørens uttalelse at det foreligger konkrete planer for videreutvikling av kommunens grunnskoletilbud på flere av de områdene der revisor har konstatert forbedringsbehov. På denne bakgrunn har revisor, under henvisning til pkt. 23 i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, ikke sett det hensiktsmessig å utarbeide anbefalinger relatert til alle disse områdene.

Revisor anbefaler på bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner som fremgår av denne rapporten, Harstad kommune å:

- treffe tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning, herunder:
  - Sørge for at den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning ikke overstiger Utdanningsdirektoratets føringer
  - Sørge for begrunnelse i alle vedtak der enkeltvedtak avviker fra tilrådingene fra PPT, slik opplæringslova krever.
  - Sørge for *snarlig* utarbeidelse av individuell opplæringsplan for alle elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- videreutvikle sitt arbeid for å ivareta alle elevers rett til et trygt og godt skolemiljø, herunder:
  - Sørge for opprettelse av skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon ved alle de kommunale skolene
  - Sørge for utarbeidelse av aktivitetsplan så snart ansatte har fått kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen
  - Dokumentere oppfølgingen av tiltakspikten, jf. opplæringslova § 9A-4, i alle saker der denne utløses



## 13 REFERANSER

---

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Fylkesmannen i Agder, 2019: «*Skolebasert vurdering som grunnlag for tilstandsrapport*» URL: <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/e254abe5f64f4d5db407ad20e9192cf8/fmag-elisabeth-presentasjon-oo-samling-froland-hemsedal-10-11des2019.pdf>
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Prop. 81 L (2019-2020) Internkontrollregler i sektorlovgivningen, tilpasning til ny kommunelov
- Utdanningsdirektoratet *Veilederen Spesialundervisning*, publisert juni
- Rundskriv udir-3-2017: Skolemiljø
- Rundskriv udir-2-2010: Retten til et godt psykososialt miljø
- Rundskriv udir-8-2014: Ordensreglement
- Rundskriv udir-4-2014: Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a
- <https://www.psykologforeningen.no/publikum/informasjonsvideoer/videoer-om-livsutfordringer/hva-er-skolevegving>
- [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Harstad kommune:

- *Offentlige anskaffelser,* 2004
- *Barnevernstjenesten,* 2005
- *Areal- og byggesakstjenesten,* 2005
- *Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten,* 2006
- *Iverksetting av politiske vedtak,* 2006
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger,* 2007
- *Offentlige anskaffelser,* 2008
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin og Stenhaug transport AS,* 2011
- *Selvkost VA,* 2012
- *Ressursbruk PLO,* 2013
- *Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressurs selskap IKS,* 2015
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes,* 2015
- *Regeletterlevelse og saksbehandling ved Koordinerende enhet,* 2015
- *Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene,* 2017
- *Kvalitet i hjemmetjenestene,* 2017
- *Offentlige anskaffelser,* 2019
- *Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten* 2020
- *Kvalitet i psykiaritjenesten* 2020
- *Saksbehandling og internkontroll ved enheten Drift og utbygging* 2021
- *Eierskapskontroll Grottebadet AS* 2021

