

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet og ressursbruk i grunnskolen

Lødingen kommune



Rapport 2023

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Lødingen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot ressursbruk i grunnskolen samt kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø. 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 Lødingen kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Lødingen kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 11. april 2023

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Prosjektleder*

Helga Mæhlum Arntzen

*Revisor
Prosjektmedarbeider*

Margrete Mjølhus Kleiven

Ansvarlig for kvalitetssikring

SAMMENDRAG

KomRev NORD IKS har etter bestilling fra kontrollutvalget i Lødingen kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens grunnskoletilbud. Undersøkelsene gjelder Lødingen skole og Vestbygd oppvekstsenter sitt arbeid med elevenes psykososiale miljø. Kontrollutvalgets bestilling omfattet i tillegg en analyse av Lødingen kommunes ressursbruk på grunnskoleområdet sett i forhold til sammenliknbare kommuner. Denne forvaltningsrevisjonen utgangspunkt i to overordnede problemstillinger:

1. *Er Lødingen kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Hvordan er Lødingen kommunes ressursbruk innen grunnskole? Hvordan er kommunens ressursbruk i forhold til andre sammenliknbare kommuner, og hva kan være hovedårsakene til eventuelle forskjeller?*

Kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at *Lødingen kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø på mange områder er i tråd med regelverk og anbefalinger på området, men at enkelte mangler og brudd på regelverket foreligger*. Vi viser til våre anbefalinger nedenfor.

Ved skolene synes det å foreligge rutiner for å sørge for at alle ansatte kjenner sine plikter etter opplæringslova kapittel 9A med hensyn til å gripe inn, undersøke og sette inn tiltak i saker der enkeltelever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Skolene har rutiner for å avdekke og håndtere mobbing. Det foreligger et ordensreglement for kommunens skoler som er i tråd med krav i opplæringslova. Skolene har systemer for å sikre elevenes deltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeid med skolemiljøet. Revisor vurderer at skolene ikke fullt ut oppfyller kravene til elev- og foreldrerepresentasjon i samarbeidsutvalget. Skolenes innsats med henblikk på å sørge for at elever og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter relatert til det psykososiale miljøet ved skolene, fremstår ikke fullt ut tilfredsstillende. Kommunen oppfylte for årene 2020 og 2021 ikke opplæringslovas krav om at skriftlig tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen skal utarbeides og forelegges kommunestyret.

Revisor har undersøkt skolenes saksbehandling i totalt seks saker der aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4 har blitt opprettet. Slike planer skal utarbeides i tilfeller der en elev selv forteller – eller skolen ved undersøkelse finner ut – at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt. Skolen skal snarest undersøke saken i slike tilfeller, og det skal settes inn tiltak for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Etter gjennomgang av de seks sakene – som omfatter hele populasjonen av slike aktivitetsplaner ved skolene i perioden fra og med 1.1.2021 til og med oktober 2022 – vurderer revisor at:

- skolene i de seks undersøkte sakene har oppfylt sin undersøkelsesplikt i den forstand at dokumentasjonen indikerer at skolen har gjort undersøkelser i de aktuelle sakene, og
 - dokumentasjonen gir grunnlag for å fastslå at dette i to saker er gjort snarest mulig,
 - mens det i tre av de øvrige undersøkte sakene i hvert fall ikke kan fastslås at skolenes tidsbruk med hensyn til undersøkelser har vært for lang

- I en av de undersøkte sakene gir dokumentasjonen ikke grunnlag for å vurdere skolens tidsbruk med hensyn til gjennomføring av undersøkelser
- skolene i to av de seks sakene klart må sies å ha oppfylt revisjonskriteriet om raskt etter et innkommet varsel å ha utarbeidet en aktivitetsplan
- det i én av de seks undersøkte sakene har gått for lang tid før utarbeidelse av aktivitetsplan til at *aktivitetsplikten* fullt ut kan anses ivaretatt. Dermed er revisjonskriteriet om å utarbeide skriftlige aktivitetsplaner når det skal settes inn tiltak som følge av at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, vurdert som *til dels* oppfylt i én av sakene
- det i to av de seks undersøkte sakene *ikke kan fastslås* at skolens tidsbruk fra innkommet varsel til utarbeidelse av aktivitetsplan har vært for lang
- det i én av sakene ikke foreligger dokumentasjon som gir grunnlag for å vurdere skolens tidsbruk fra innkommet varsel og frem til utarbeidelse av aktivitetsplan
- skolene i fem av de seks undersøkte sakene har oppfylt revisjonskriteriet om å sørge for at involverte elever i enkeltsaker har blitt hørt, og
 - at dokumentasjonen i den sjettede saken etterlater noe tvil rundt hvorvidt dette hensynet er ivaretatt
- skolene i fem av de seks undersøkte tilfellene har utarbeidet en aktivitetsplan som oppfyller innholdskravene som følger av opplæringslova, herunder å inneholde informasjon om
 - hvilket problem tiltakene skal løse,
 - hvilke tiltak skolen har planlagt,
 - når tiltakene skal gjennomføres,
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,
 - når tiltakene skal evalueres.
- den sjettede aktivitetsplanen (fra Vestbygd oppvekstsenter) tilfredsstiller flere, men ikke alle, av disse innholdskravene. For denne planen er revisjonskriteriene relatert til planens innhold *til dels* oppfylt.
- skolene i fem av de seks undersøkte sakene/planene oppfyller revisjonskriteriet om å dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle tiltaksplikten
 - mens den sjettede planen (fra Vestbygd oppvekstsenter) fremstår mangelfull med henblikk på dette kravet

Kommunens ressursbruk på grunnskoleområdet

Lødingen kommunes ressursbruk (netto driftsutgift) på selve grunnskoledriften har gått noe ned i perioden fra og med 2019 til 2021, men deretter økt fra 2021 til 2022. Hovedårsaken til økningen synes å være økning i antall ansatte ved Lødingen skole. Justert for lønns- og prisvekst er det likevel ingen reell økning i kommunens ressursbruk på grunnskoledriften fra 2019 til 2022. Vi har fått opplyst at flere forhold bidrar til økt lærertetthet ved skolen, herunder blant annet:

- Flere eldre lærere som har rett til reduksjon i sin undervisningsplikt – og økt personellbehov som følge av dette
- For små spesialrom ved nye Lødingen skole – som medfører deling av klasser og økt behov for personalressurser
- Tilstrømning av flyktninger fra Ukraina fra våren 2022

Fra rektor ved Lødingen skole opplyses det også at langtidsfraværet har økt i løpet av fireårsperioden. Denne opplysningen er konsistent med utviklingen i sykelønnsrefusjoner fra 2019 til 2022. Gjeldende regelverk for kompensasjon til arbeidsgivere ved ansattes langtidsfravær innebærer at arbeidsgiver selv må dekke noe av utgiftene forbundet med slikt fravær.

Netto driftsutgift til grunnskole drift ved Vestbygd oppvekstsenter var noe lavere i 2022 enn i 2019, og driftsnivået fremstår redusert i samme periode. Netto driftsutgift *pr. elev* var i 2022 likevel vesentlig høyere ved Vestbygd oppvekstsenter sammenliknet med Lødingen skole.

Andel innbyggere i skolepliktig alder i Lødingen har sunket i perioden 2019-2022, og grunnskole drift i Lødingen i samme periode for en lavere andel av kommunens totale netto driftsutgift enn hva som er gjennomsnittlig for sammenliknbare kommuner og landet ellers. Lødingen kommunes ressursbruk på selve grunnskole drift (funksjon 202) fremstår noe lavere enn i sammenliknbare kommuner, noe som må ses i sammenheng med at målgruppen for tjenesten er mindre enn gjennomsnittlig i Lødingen kommunen. Kommunens ressursbruk (netto driftsutgift) på *grunnskolesektoren* (grunnskole, skolefritidsordning, skolelokaler og skoleskyss) *pr. innbygger* var i fireårsperioden noe høyere enn gjennomsnittlig for landet utenom Oslo – og i 2022 også marginalt høyere enn i sammenliknbare kommuner. En viktig årsak til dette synes å være at kommunens netto driftsutgifter til skolelokaler har økt i forbindelse med etableringen av nye Lødingen skole. Avskrivninger og kapitalkostnader har fått «helårseffekt» i driftsregnskapet fra og med 2020.

Lødingen kommunes ressursbruk (netto driftsutgift) på skolesektoren *pr. innbygger i skolepliktig alder* er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for landets kommuner utenom Oslo, og også høyere enn i sammenliknbare kommuner de tre siste hele driftsår. Forholdet gjenspeiler blant annet det faktum at tjenesteområdets målgruppe relativt sett altså er mindre i Lødingen enn gjennomsnittlig for referansegruppene.

Korrigert brutto driftsutgift til grunnskole og til grunnskolesektor *pr. elev* var i 2020-2022 høyere i Lødingen enn gjennomsnittlig for både landet u/Oslo og KOSTRA-gruppe 5. Dette indikerer at produktiviteten i kommunens drift av grunnskolen og grunnskolesektoren er lavere enn gjennomsnittlig, og den viktigste årsaken til dette synes å være at lærertettheten er høyere i Lødingen kommunes grunnskole enn gjennomsnittlig. Revisor finner i statistikk som er publisert på Statistisk Sentralbyrå sine sider at gjennomsnittsalderen blant lærerne ved grunnskolen i Lødingen fremstår noe høyere enn gjennomsnittlig for sammenliknbare kommuner. Det samme fremkommer om man sammenlikner Lødingen kommune med gjennomsnittet for landet utenom Oslo. Redusert undervisningsplikt får betydning for bemanningsnormen ved skolene. Revisor finner det vanskelig å sammenlikne Lødingen kommunes ressursbruk innen grunnskole drift i forbindelse med flyktninger med den ressursbruken andre, sammenliknbare kommuner har. Som nevnt har vi også fått opplyst at spesialrommene ved nye Lødingen skole oppleves som for små – noe som utløser deling av klasser og økning i medgåtte personellressurser som følge av dette. Lødingen kommune har

som vist ovenfor en høyere andel elever enn gjennomsnittlig som mottar spesialundervisning. Også dette kan tenkes å medføre forhøyet lærertetthet i kommunens grunnskoler.

I ovennevnte *Oppvekstplan Lødingen kommune 2023-2033* vises det under overskriften «Fremtidsbilde» til følgende:

«I dag er det 301 barn under 18 år i Lødingen kommune. Dette er en nedgang på 100 barn fra 2011. SSB spår imidlertid en folkevekst i kommunen, og forespeiler at det vil bo 360 barn og unge under 19 år i Lødingen i 2030. Dette gjør at vi ikke kan planlegge med redusert kapasitet i tjenestetilbudet til barn og unge.»

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjonen på problemstilling 1 i denne rapporten anbefaler vi Lødingen kommune å videreutvikle sitt arbeid med elevenes psykososiale miljø, herunder:

- å sikre tilstrekkelig elev- og foreldrerepresentasjon i samarbeidsutvalgene (eventuelt opprette egne skolemiljøutvalg)
- å styrke innsatsen med henblikk på å gi foreldre og foresatte informasjon om rettighetene som følger av opplæringslova kapittel 9A
- å påse at skriftlige *tilstandsrapporter for grunnskoleopplæringen* årlig utarbeides og forelegges kommunestyret for behandling
- å vurdere hvorvidt skolene i tilstrekkelig grad har skriftliggjorte rutiner for avdekking og håndtering av mobbing - særlig ved Vestbygd oppvekstsenter
- å styrke fremdriften i kommunens arbeid med ny handlingsplan mot mobbing
- å videreutvikle skolenes rutiner for å sikre fullstendig overholdelse av undersøkelses- og aktivitetsplikten, jf. opplæringslova kapittel 9A, i enkeltsaker

Sammendrag	0
1 Bakgrunn og bestilling.....	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.1 Grunnskole i Lødingen kommune	6
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	8
2.1 Problemstillinger.....	8
2.2 Revisjonskriterier.....	8
3 Metode, datamateriale og avgrensing.....	13
3.1 Metode og datamateriale	13
4 Elevenes psykososiale miljø	17
4.1. Kommunens og skolens arbeid på systemnivå	17
4.1.0 Innledning.....	17
4.1.1 Rutiner for avdekking og håndtering av mobbing – opplæring av ansatte	18
4.1.2 Ordensreglement.....	23
4.1.3 Elev- og foreldremedvirkning i arbeidet med psykososialt miljø ved skolene .	24
4.1.4 Skolens informasjonsplikt – revisors funn og vurdering	25
4.1.5 Tilstandsrapporter	26
4.1.6 Andre tiltak.....	26
4.2 Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø – i enkeltsaker	28
4.2.0 Innledning.....	28
4.2.1 Varsling	28
4.2.2 Undersøkelse og utarbeidelse av aktivitetsplan.....	28
4.2.3 Å sikre at involverte elever blir hørt	29
4.2.4 Aktivitetsplanenes innhold	29
4.2.5 Oppfølging av tiltaksplikten.....	30
4.3 Kommunens arbeid med elevenes psykososiale miljø: Konklusjon.....	32
5 Ressursbruk i kommunens grunnskole drift.....	34
5.1 Lødingen kommunes ressursbruk på grunnskole	34
5.2 Lødingens ressursbruk sammenliknet med sammenliknbare kommuner	36
5.2.1 Prioriteringsindikatorer - ressursbruk	37
5.2.2 Produktivitetsindikatorer – «enhetskostnader»	39
5.3 Oppsummering og analyse	41
6 Uttalelse	43
7 Anbefalinger.....	44
9 Referanser	45

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

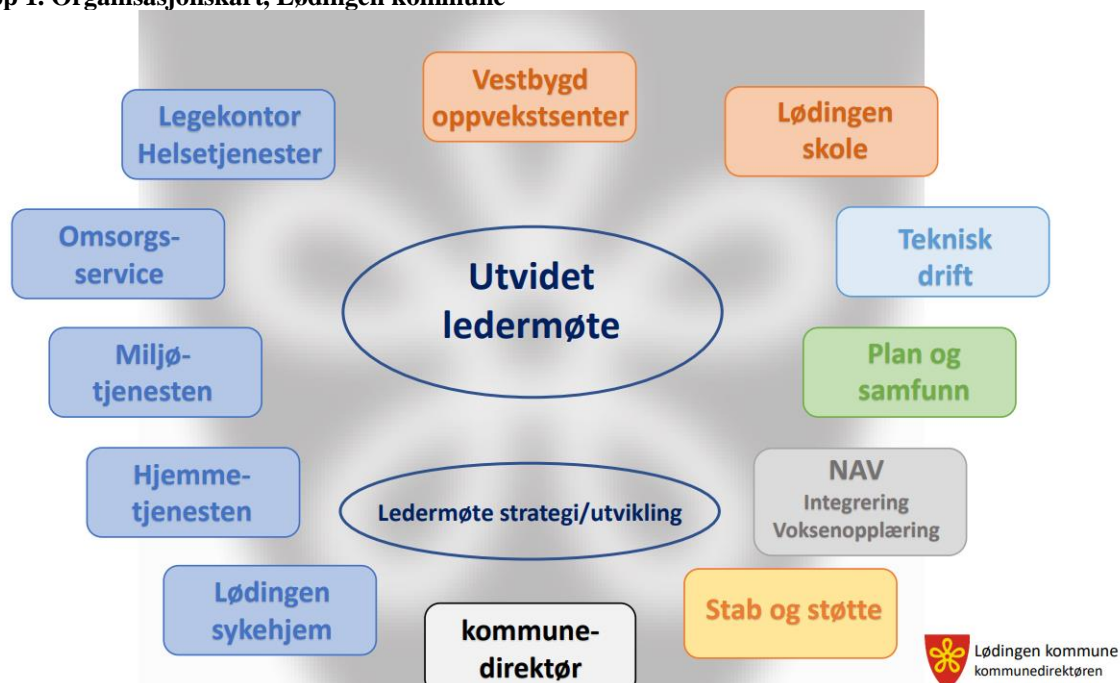
1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Lødingen kommune vedtok i sak 3/22 å få gjennomført *forvaltningsrevisjon* av kommunens grunnskoletilbud. Forvaltningsrevisjon av kommunens grunnskoletilbud er prioritert høyest på kommunens plan for forvaltningsrevisjon for inneværende planperiode. Overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD ble behandlet i kontrollutvalgets møte den 14. juni i sak 17/22. Kontrollutvalgets uttalte formål med forvaltningsrevisjonen er å «(...) bidra til å sikre at grunnskoleelevene mottar et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev, og som for øvrig er i henhold til opplæringsloven, samt å bidra til å sikre at Lødingen kommune sørger for korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Forvaltningsrevisjonsprosjektet kan også bidra til økt synliggjøring av hvor det kan finnes et innsparingspotensiale for kommunen ved å sikre at elevene i tilstrekkelig grad tilbys tilpasset opplæring – for derigjennom potensielt å oppnå en reduksjon av behovet for spesialundervisning på sikt. Prosjektet vil også se på ressursbruken i grunnskolen, sammenliknet med andre kommuner og internt mellom Lødingen skole og Vestbygd oppvekstsenter»

1.1 Grunnskole i Lødingen kommune

På kommunens hjemmesider inngår følgende organisasjonskart for Lødingen kommune.

Utklipp 1. Organisasjonskart, Lødingen kommune



Kilde: Lødingen kommune

Kommunens grunnskoledrift foregår på *Lødingen skole* og *Vestbygd oppvekstsenter*.

Utklipp 2. Lødingen skole

Foto: Lødingen kommune

Lødingen skole har adresse Skolevegen 7 i Lødingen og tilbyr undervisning på 1. til 10. trinn. Skolen ble åpnet for elever og lærere den 19. august 2019. I inneværende skoleår er det 185 elever ved skolen. Det er 30 lærere, en utdanningsrådgiver og 13 assistenter ansatt ved skolen. Før Lødingen skole ble åpnet, var det separate barne- og ungdomsskoler i Lødingen.

Utklipp 3. Vestbygd oppvekstsenter

Foto: Lødingen kommune

Vestbygd oppvekstsenter ligger i Vågehamn og tilbyr undervisning på 1. til 10. årstrinn. Det er 14 elever ved oppvekstsenteret i inneværende skoleår. Oppvekstsenteret har seks lærere og én utdannings-/yrkesrådgiver ansatt. Vestbygd oppvekstsenter omfatter også barnehagedrift. Når vi i denne rapporten bruker begrepet *Vestbygd oppvekstsenter*, sikter vi imidlertid utelukkende til grunnskoledriften ved oppvekstsenteret.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Denne forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Er Lødingen kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Hvordan er Lødingen kommunes ressursbruk innen grunnskole? Hvordan er kommunens ressursbruk i forhold til andre sammenliknbare kommuner, og hva kan være hovedårsakene til eventuelle forskjeller?*

2.2 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. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017 (Utdanningsdirektoratet, 2022)

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

Et overordnet utgangspunkt for de forpliktelsene som påligger skoleeier i forbindelse med grunnskoletilbudet, er kommuneloven § 25-1 som pålegger kommunedirektøren et ansvar for *internkontroll*. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal

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

Opplæringslovas bestemmelser som gjelder 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 opplæringslova 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 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. Det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene, og skolene må 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. opplæringslova § 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.¹
- *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. Om skolens plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter

¹ 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.

etter opplæringsloven kapittel 9 A og om skolens aktivitetsplikt om muligheten til å melde saken til statsforvalteren skriver Utdanningsdirektoratet:

«Elevene og foreldrene skal få nok informasjon til å kunne vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå frem for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Skolene forutsettes å gi informasjon til elever og foreldre i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt, jf. Prop 57 L (2016-2017) punkt 8.4.4. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, i konkrete situasjoner og ved henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.»

Informasjonen skal være tilgjengelig for alle mottakerne. Informasjonen skal være forståelig, og det kan være nødvendig med tolk. Det er ikke nok å la elevene videreformidle informasjon til foreldrene. Skolene kan for eksempel gi informasjon på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer og/eller på e-post, men må i alle tilfeller sikre at informasjonen når alle den er ment å nå. Skolene kan vise til www.nullmobbing.no når de informerer, men Kunnskapsdepartementet understreket i forarbeidene at nettsiden ikke kan erstatte skolens informasjonsplikt. Nettsiden kan imidlertid lenkes til eller skolen kan velge å gjenbruke opplysningene i egen informasjon til elever og foreldre.

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 som å inngå i kommunens plikter til systematisk arbeid med grunnskoleelevens psykososiale miljø. Rapporten skal drøftes av kommunestyret.

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 for 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.² Skolen må 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. I dette ligger det at skolen må sørge for at de ansatte kjenner til forpliktelsene sine med henblikk på å følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak.

² 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.

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, men revisor legger til grunn at en aktivitetsplan bør inneholde informasjon om når ovennevnte typer mistanke eller kunnskap oppsto. 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.³ 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. Det 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.⁴

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. I bestemmelsens forarbeider viser Kunnskapsdepartementet til 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*.

³ Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.4

⁴ Jf. opplæringslova § 9 A-4 syvende ledd.

Vi utleder som følge av ovennevnte som revisjonskriterier at:

- **Skolene i Lødingen kommune skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres**
- **Skolene i Lødingen kommune skal sørge for at de ansatte kjenner til forpliktelsene sine med henblikk på å følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak**
- **Lødingen 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 Lødingen kommune**
 - **skal undersøke saken snarest når det foreligger kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen**
 - **skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner når det skal settes inn tiltak som følge av 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 Lødingen 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 informasjon om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A.**
- **Lødingen kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e.**

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Datamaterialet vi presenterer i denne rapporten er i hovedsak basert på to metoder; dokumentanalyse og intervju.

Kommunens arbeid med å sikre grunnskoleelevene et trygt og godt skolemiljø

Revisor anser, som vist i kapittel 2 ovenfor, at skoleeiers plikter etter opplæringslova kapittel 9A er knyttet både til et systemnivå og et individnivå. For besvarelse av problemstilling 1 om Lødingen kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø, har vi innhentet informasjon gjennom dialog/samtale med skolefaglig rådgiver og rektorene ved kommunens to skoler. Når det gjelder skolenes innsats på individnivå; altså i konkrete saker, har vi gjennom denne dialogen blitt forelagt saksmapper som dokumenterer skolens arbeid i forbindelse med opprettelse av aktivitets-/tiltaksplaner etter opplæringslova § 9 A-4. Utvalget av slike planer og saksmapper omfatter samtlige tilfeller der slike planer har blitt opprettet i løpet av perioden fra og med 1.1 2021 til og med oktober 2022. Etter revisors syn utgjør dette utvalget av saksmapper relevante data for vurdering av kommunens etterlevelse av aktivitetsplikten, jf. ovennevnte bestemmelse. All den tid utvalget også omfatter samtlige aktivitets-/tiltaksplaner som har blitt opprettet i kommunen i forrige og inneværende kalenderår, anser vi også at utvalget utvilsomt utgjør et tilstrekkelig datamateriale for vurdering av kommunens arbeid med slike aktivitetsplaner generelt.

Videre har vi oppsøkt, etterspurt og blitt forelagt andre former for dokumentasjon relatert til skolens mer systemrettede arbeid med å sikre at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, herunder blant annet:

- Resultatrapporter for trivselsundersøkelser og elevundersøkelse
- *Trivselsregler for grunnskolene i Lødingen*
- Møtoreferater fra foreldremøter og møter i rådsorganer ved skolene i Lødingen
- Dokumentasjon relatert til konkrete kampanjer og øvrige tiltak kommunen har igangsatt/benyttet seg av med henblikk på det psykososiale miljøet i skolene
- Rutiner relatert til håndtering av fravær blant elever
- PowerPoint-presentasjoner som er brukt i forbindelse med opplæring av ansatte
- Inspeksjonsrutiner og -turnuser

Ovennevnte dokumentasjon utgjør etter vårt syn relevante data for vurderinger av kommunens etterlevelse av flere av bestemmelsene av opplæringskapittel 9A, og som vi har utledet revisjonskriterier fra, relatert til systematisk arbeid for å avdekke og håndtere mobbing, opprettelse av ordensreglement og opprettelse av rådsorganer med relevans for skolemiljøet. Når det gjelder dataenes pålitelighet, må vi på et generelt nivå ta et forbehold om at aktivitetsplanene og den øvrige dokumentasjonen vi har blitt forelagt med hensyn til Lødingen kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø, ikke nødvendigvis korresponderer fullt og helt med de faktiske forhold. Dette forbeholdet skyldes ikke særegne forhold ved Lødingen kommune, men knytter seg til en generell risiko for at skriftlige planer og rutinebeskrivelser ikke nødvendigvis fullt og helt omsettes til eller harmonerer med *praksis* i ulike virksomheter. Revisor har ikke mulighet til å undersøke om det finnes forhold ved skolene som i realiteten har utløst skolens plikt til å utarbeide aktivitetsplan, uten at dette har blitt gjort. For enkelte av revisjonskriteriene vi har utledet med henblikk på aktivitetsplikten, jf. opplæringslova § 9 A-4, tar vi på denne bakgrunn visse forbehold i våre vurderinger i kapittel 4 nedenfor.

Kommunens ressursbruk på grunnskole sammenliknet med sammenliknbare kommuner

Våre undersøkelser av Lødingen kommunes ressursbruk på grunnskole sammenliknet med sammenliknbare kommuner er basert på data fra kommuneregnskapet, KOSTRA og Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

Forkortelsen KOSTRA står for *Kommune-Stat-Rapportering*. Prosjektet ble startet i 1995 med formål om å få et mer relevant og aktuelt datagrunnlag for å måle ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse i kommuner og fylkeskommuner. KOSTRA baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB samt data fra andre kilder i og utenfor Statistisk Sentralbyrå. Grunlaget for KOSTRA-publiseringen er i stor grad kopling av data fra ulike kilder som for eksempel regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata.

I KOSTRA er kommunene delt inn i grupper. Fra og med år 2020 har Lødingen kommune tilhørt KOSTRA-gruppe nr. 5 som består av små kommuner med høye bundne kostnader⁵. Lødingen kommune er av Statistisk Sentralbyrå blitt vurdert til å være en kommune med middels frie disponible inntekter.⁶ I 2019, som er det første året som våre sammenlikninger gjelder, var Lødingen plassert i KOSTRA-gruppe 6.

KOSTRA-publiseringsens kvalitet og nøyaktighet avhenger i betydelig grad av kvaliteten på innrapporteringen fra den enkelte kommune. Innrapporteringen av regnskapsdata fra kommunene skal gjøres i henhold til den til enhver tid gjeldende *funksjonskontoplanen*. For grunnskoleområdet er følgende funksjoner i utgangspunktet de mest aktuelle:

Funksjon 202 Grunnskole

Funksjon 215 Skolefritidstilbud

Funksjon 222 Skolelokaler

Funksjon 223 Skoleskyss

Det kan forekomme feil, særlig i indikatorverdier for enkeltkommuner. For eksempel kan det fra en gitt kommune være rapportert inn utgifter og inntekter på *funksjon 202 Grunnskole* – som i realiteten tilhører et annet tjenesteområde i kommunen. Når det gjelder indikatorverdiene for KOSTRA-grupper, vil naturligvis ikke feil i dataene fra én eller noen få kommuner gi store utslag på gruppens indikatorverdier (for eksempel angitt som gjennomsnitt eller totalstørrelser).

I vår bruk av KOSTRA-tall i denne rapporten, har vi undersøkt om det er samsvar mellom *netto driftsutgift* på funksjon 202 Grunnskole i 1) de regnskapsdataene vi som kommunens revisor besitter, og 2) i KOSTRA med hensyn til Lødingen kommune. Det er i utgangspunktet KOSTRA-funksjon 202 Grunnskole som er den mest sentrale i våre analyser. På funksjon 202 Grunnskole skal kommunene, jf. gjeldende funksjonskontoplan, føre inntekter og utgifter relatert til:

1. Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m., jf. GSI: årstimer).

2. Funksjonen omfatter videre:

a. administrasjon på den enkelte virksomhet/skole, rådgiver på ungdomstrinnet, kontaktlærer, samlingsstyrer og etterutdanning for lærere

⁵ Bundne kostnader er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold (Statistisk Sentralbyrå, 2023).

⁶ Med frie disponible inntekter, menes inntekter som er igjen når minstestandarder er finansiert (Kringlebotten, Langørgen og Thorud, 2020)

og avtalefestede ytelser (reduisert leseplikt, virkemiddelordninger mv.),
b. pedagogisk-psykologisk tjeneste (ekskl. PPTs innsats i barnehager og voksenopplæring), assistenter, morsmålundervisning, skolebibliotekar, kontorteknisk personale/kontordrift. Funksjonen omfatter også assistenter som utfører praktisk bistand for elever med nedsatt funksjonsevne der vedtak har hjemmel i opplæringsloven. Funksjon 254 benyttes om vedtaket har hjemmel i helselovgivningen.

c. skolemateriell, undervisningsmateriell og -utstyr m.m

d. utgifter til ekskursioner som ledd i undervisning,

e. transportutgifter til og fra aktiviteter

f. leksehjelp, fysisk aktivitet

g. utgifter og inntekter knyttet til aktiviteter i forbindelse med den kulturelle skolesekken som foregår som en del av det pedagogiske opplegget innenfor den ordinære grunnskoleundervisningen,

h. bredbåndsutgifter (abonnement, drifts- og serviceavtaler).

i. samtlige utgifter knyttet til spesialundervisning ved skoler som har forsterket avdeling for spesialundervisning, samt evt. utgifter til elever i statlige kompetansesentre

Vi har i kapittel 5 også valgt å vise enkelte indikatorverdier relatert til funksjonene 215 *Skolefritidstilbud*, 222 *Skolelokaler* og 223 *Skoleskys*s. Fremstilling av indikatorverdier for disse funksjonene tydeliggjør variasjoner i totalkostnader i skoledriften som følge av skolestruktur og bosetningsmønster.

Det finnes noen hovedtyper av indikatorer i KOSTRA. *Prioriteringsindikatorer* skal i utgangspunktet si noe om hvor mye en kommune «velger» å bruke på et bestemt tjenesteområde. Et eksempel på en prioriteringsindikator er «netto driftsutgift til grunnskole pr. innbygger». I og med at grunnskole er en lovpålagt tjeneste, kan imidlertid ikke slike indikatorer fullt og helt betraktes som uttrykk for politiske prioriteringer. *Produktivitetsindikatorer* skal i utgangspunktet måle enhetskostnader. Hva koster det å produsere én enhet av en tjeneste? Høye verdier på produktivitetsindikatorer kan indikere lav produktivitet i tjenesteproduksjonen, men de kan også skyldes flere forhold som kommuneadministrasjonen ikke rår over.

I våre analyser i kapittel 5 nedenfor sammenlikner vi Lødingen kommunes ressursbruk på grunnskole med i alt tre referansegrupper:

- KOSTRA-gruppe 6 (for 2019-tallene)
- KOSTRA-gruppe 5 (for 2020-, 2021 og 2022-tallene)
- Alle landets kommuner utenom Oslo

Fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) har vi hentet enkelte opplysninger som dreier seg om driftsnivået i grunnskolen i Lødingen kommune. Disse dataene ser vi i sammenheng med endringer i netto driftsutgift på *funksjon 202 Grunnskole* i Lødingen kommune fra og med 2019 til og med 2022. Oppstillinger av netto driftsutgift basert på data hentet direkte fra kommuneregnskapet gir muligheter for å analysere utviklingen i kommunens ressursbruk på grunnskole fra det ene året til det neste.

Vi anser at KOSTRA er en relevant datakilde for sammenlikninger av Lødingen kommune med sammenliknbare kommuner hva angår ressursbruk på ulike tjenesteområder. Som nevnt ovenfor, kan det forekomme feil i kommunes innrapportering til KOSTRA, men på et overordnet nivå anser vi dataene i KOSTRA for å være pålitelige. Tallene som presenteres for

året 2022 i kapittel 5 i denne rapporten, er ureviderte. Dette øker usikkerheten noe rundt disse tallene, men erfaringsmessig er det relativt små endringer i tallene fra publiseringen i urevidert versjon i mars til publiseringen av reviderte tall i juni. Lødingen kommunes regnskaper er naturligvis en relevant og langt på vei tilstrekkelig kilde for å analysere kommunens ressursbruk isolert sett. Data fra GSI supplerer regnskapsdataene i den forstand at de kan forklare bakgrunnen for økning eller reduksjon i utgifter. Samlet sett anser vi dataene vi bygger vår besvarelse av problemstilling 2 på, for å være tilstrekkelige, relevante og pålitelige.

Datagrunnlaget som vi bygger våre fremstillinger, vurderinger og konklusjoner på i denne rapporten, har vi forelagt og drøftet med rådgiver for oppvekst, rektor og assisterende rektor ved Lødingen skole, og rektor ved Vestbygd oppvekstsenter. Det foreligger, slik vi oppfatter det, ingen uenighet mellom revisor og kommuneadministrasjonens representanter med hensyn til de faktiske forhold. Datamaterialets gyldighet og pålitelighet er også søkt sikret gjennom revisors interne kvalitetssikringssystem.

Vi anser på bakgrunn av ovenstående å ha gjennomført denne forvaltningsrevisjonen i tråd med kravene i *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.⁷

⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, vedtatt av styret i NKRF (tidl. «Norges Kommunerevisorforbund» – nå «Kontroll og revisjon i kommunene») den 12.8.2020.

4 ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

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

4.1. Kommunens og skolenes arbeid på systemnivå

Revisjonskriterier

- Skolene i Lødingen kommune skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres
- Skolene i Lødingen kommune skal sørge for at de ansatte kjenner til forpliktelsene sine med henblikk på å følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak
- Lødingen 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 Lødingen 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 informasjon om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A.
- Lødingen kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e

Kilde: Opplæringslova

4.1.0 Innledning

I oppstartsmøte med revisor opplyser oppvekstrådgiver at både han og rektorene ved kommunens to skoler er relativt nye i stillingene sine. Oppvekstrådgiver viser til at mye av arbeidet som foregår i kommunen med henblikk på det psykososiale miljøet ved skolene, er som «nybrottsarbeid» å regne.

Den 16. februar 2023 vedtok kommunestyret i Lødingen *Oppvekstplan Lødingen kommune 2023-2033*. Innledningsvis i planen vises det til følgende visjon for Lødingen kommune: «*En god oppvekst for alle*». Under overskriften «Mål og tiltak for unges oppvekstmiljø» vises det til at «*Ansatte i Lødingen kommune skal arbeide systematisk, kontinuerlig og målrettet for å gi barn og unge et trygt og godt oppvekstmiljø.*» Videre angis det i planen flere delmål, hvorav ett er: «Et trygt og inkluderende oppvekstmiljø». Fra planen hitsettes:

Utklipp 4. Fra *Oppvekstplan Lødingen kommune 2023-2033*

4.2.5. Mål: Et trygt og inkluderende oppvekstmiljø		
Tiltak og tjenester	Beskrivelse	Økonomi
Trygg skolevei	Opparbeide gangsti, fartsdumper og skilting	Eget budsjett og midler fra «Trafikksikker kommune»
Trygt skolemiljø	Jobbe aktivt med data fra Elevundersøkelsen og Ungdata	Ligger i budsjettet
Trygge lekeplasser		Mulig å søke midler
«Æ e mæ»	Modell for forebygging av vold og seksuelle overgrep mot barn. Gjennom-føres av skolehelsetjenesten i 7. trinn.	Inngår i 2 stillinger ved helsestasjon og skolehelsetjeneste.
Holdnings- skapende arbeid	Daglig fokus på holdningsskapende arbeid blant barn og ansatte. Ansvar ledelsen	Ligger i budsjett og kompetansehevings-midler.
	Besøk fra ulike aktører lokalt og regionalt. Eks. antirasistisk senter, politiet, flerkulturelle innslag m.m.	Kostnader kan dekkes via tilskuddsmidler. Koordineres av kultur/ folkehelsekoordinator
	Undervisningsopplegg fra politiet om rus og deling av seksualiserte bilder på sosiale medier («Delbart»).	Gratis foredrag. Kostnader ved bruk av storsal etter skoletid.

Rektorene ved henholdsvis Vestbygd oppvekstsenter og Lødingen viser til at de opplever at skolene har et godt psykososialt miljø. Rektor ved Lødingen skole opplyser at det likevel er utfordringer relatert til enkeltelever. Ifølge oppvekstrådgiver er det psykososiale miljøet alltid tema på foreldremøter ved skolene.

Ved Lødingen skole er følgende verdigrunnlag eksplisitt gjort gjeldende⁸:

- Trygghet: trafikksikker vei, demokrati, nulltoleranse for mobbing, vennskap, omtanke for hverandre og synlige voksne
- Respekt: følge trivselsreglene, forståelse for andres meninger, forståelse for hverandres valg og ulikheter, og inkludere alle i fellesskapet
- Læring: Alle skal få mulighet til å lære ut fra sine forutsetninger, alle skal få hjelp til å nå sine mål, ansvar for skolens læringsmiljø, fokus på skole/hjem-samarbeid og læringsmiljø preget av variasjon og kreativitet

Det er ikke utarbeidet noen tilsvarende visjoner mht. det psykososiale miljøet ved Vestbygd oppvekstsenter.

4.1.1 Rutiner for avdekking og håndtering av mobbing – opplæring av ansatte

Rektor ved Lødingen skole opplyser at det gis regelmessig opplæring til alle ansatte ved skolen. De ansatte må i forbindelse med opplæringen avlegge prøver, og det utstedes kursbevis for gjennomført opplæring innen de enkelte områdene i opplæringslovas kapittel 9A. Revisor har blitt forelagt en PowerPoint-presentasjon som etter det opplyste er brukt i opplæringen av skolens ansatte. I presentasjonen inngår det redegjørelser for:

- Plikten til å følge med
- Plikten til å gripe inn
- Plikten til å varsle
- Plikten til å undersøke

⁸ Disse verdiene er formulert og gjengitt i flere av dokumentene revisor har blitt tilsendt fra Lødingen skole.

- Plikten til å sette inn tiltak
- Plikten til å dokumentere tiltak

Opplæringsmateriellet som benyttes, er skrevet ut og distribuert til samtlige ansatte ved skolen. Videre er det avsatt tid på fellesmøter blant personalet der aktivitetsplikten gjennomgås.

Ved Vestbygd Oppvekstsenter er det ikke en tilsvarende systematikk med hensyn til slik opplæring, men rektor opplyser at de ansatte ved skolen deltok på et webinar i september 2022 som spesifikt omhandlet opplæringslovas § 9 A-4; *aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø*. Den samme dagen som de ansatte hadde dette webinar, var det foreldremøte ved skolen – der elevenes rettigheter etter opplæringslova kapittel 9A var ett av temaene. Revisor har blitt forelagt saklisten fra dette foreldremøtet. Rektor ved Vestbygd Oppvekstsenter viser videre til at det er faste personalmøter hver mandag; «mandagsmøter», der den minste mistanke om eller indikasjon på at enkeltelever ikke har det bra på skolen tematiseres.

Vi har blitt forelagt et turnusskjema for inspeksjon fra Vestbygd oppvekstsenter. Skjemaet viser hvem som har ansvar for å gå inspeksjonsrunder i friminutter ved skolen. Fra Lødingen skole har vi mottatt en *inspeksjonsplan* som inneholder en tilsvarende turnus – spesifisert for 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og ungdomstrinnet. Vi har også blitt forelagt dokumentet *Inspeksjonsrutiner for Lødingen skole*. Dokumentet beskriver hvordan inspeksjon skal organiseres og gjennomføres, herunder:

- Plassering/bevegelse av inspiserende medarbeidere i skolegården
- Rutiner for å unngå mangelfull inspeksjon (altså situasjoner der elever ikke er under tilsyn)
- Begrensninger for elevenes mulighet til å oppholde seg inne i skolelokalene i friminuttene
- Avgrensning av disponibelt område for elevene
- Sanksjonering av uønsket atferd
- Handlingsplan for
 - Konflikter elevene imellom
 - Ulykke/skade
 - Situasjoner der den som inspiserer observerer mobbing
 - Positiv sanksjonering av ønsket atferd

Revisor har blitt forelagt dokumentet *Handlingsplan mot mobbing*. Dokumentet er opplyst å være – og fremstår også som – et dokument under utarbeidelse. Revisor finner det derfor tilstrekkelig å vise til at kommunen synes å ha igangsatt et arbeid med å utarbeide en handlingsplan. Relatert til dette har vi også blitt forelagt dokumentet «*Handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø – opplæringsloven § 9A*». Oppvekstrådgiver opplyser at dette dokumentet er lagt inn i Compilo – som kommunen bruker som kvalitetssystem – som et eksempel på hvordan en handlingsplan mot mobbing skal se ut. Han viser videre til at kommunen har et lokalt plandokument fra 2016 – men at det altså jobbes med utarbeidelse med en ny handlingsplan mot mobbing.⁹

⁹ De någjeldende bestemmelsene i opplæringslova kapittel 9A trådte i kraft 1. august 2017. Lødingen kommune i ferd med å opprette et nytt plandokument. Revisor har derfor ikke undersøkt plandokumentet fra 2016 nærmere.

Vi har også blitt forelagt dokumentet *Rutiner ved fravær Lødingen skole*. Av rutinebeskrivelsene i dokumentet følger det blant annet at

- Foresatte skal informeres umiddelbart ved ugyldig fravær
- Foresatte må snarlig gi skolen beskjed dersom en elev ikke vil på skolen/må presses til å gå på skolen

Rutinebeskrivelsen inneholder også informasjon om hvor mye ugyldig fravær en elev kan ha, eller i hvor stort omfang en elev kan komme for sent til skolen over tid, før skolen tar kontakt med hjemmet. Hensikten med kontakten er å sikre at foresatte er klar over fraværet og å undersøke årsaken til fraværet. I dokumentet inngår også rutinebeskrivelser for kartlegging av årsaken(e) til fraværet og tiltak i tilfeller der elever har den typen og det omfanget av fravær som anses handlingsavkrevende.

Rådgiver for oppvekst opplyser at kommuneadministrasjonen jobber med å få på plass et tverretattlig samarbeid som skal omfatte barnehage, skolehelsetjeneste m.m.

Trivselsundersøkelser

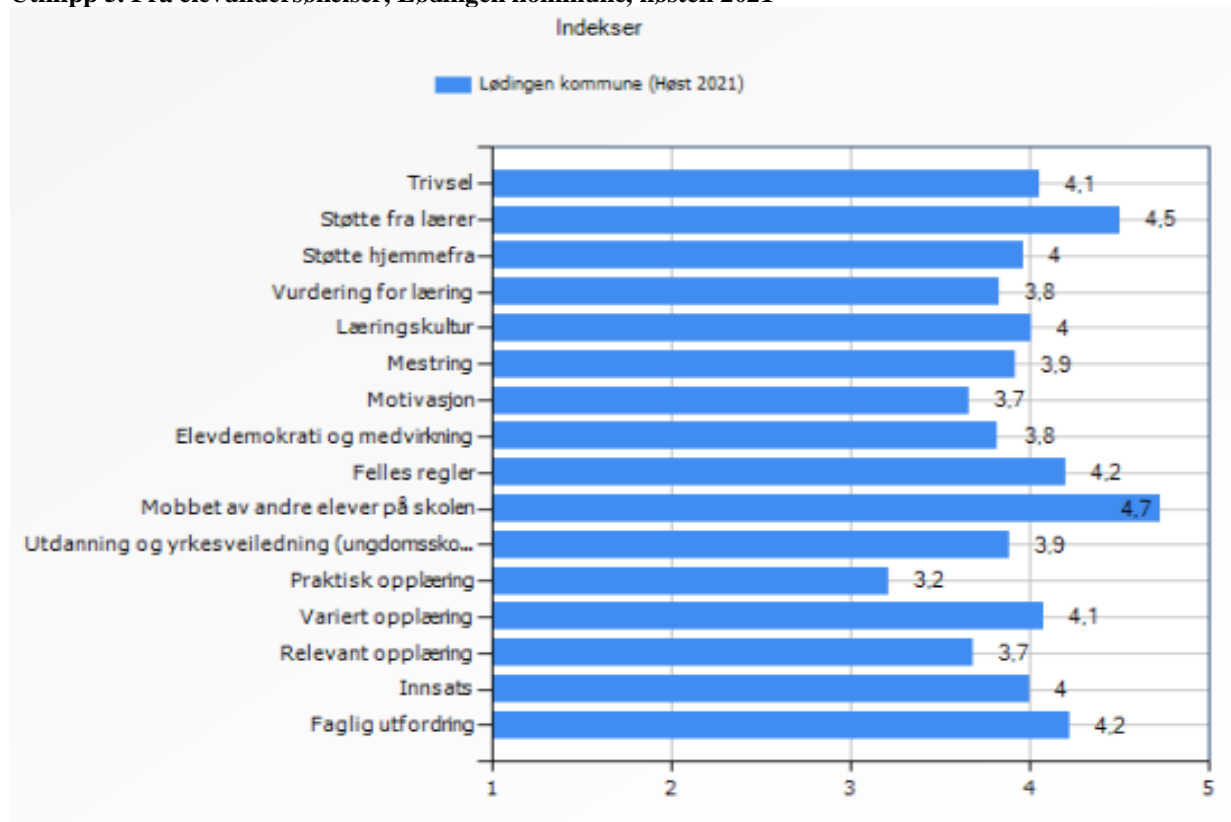
Revisor har blitt forelagt dokumentasjon på gjennomføring av trivselsundersøkelser på tre elevkull ved Lødingen skole. Undersøkelsene synes å være gjennomført elektronisk, ved bruk av et spørreskjema. Spørsmålene i spørreskjemaet dreier seg om den enkelte elevs

- samarbeid med andre og ønsker relatert til dette
- opplevde grad av arbeidsro ved skolen
- trivsel på skolen
- relasjoner til voksne ved skolen og mulighet for fortrolig kommunikasjon med disse
- opplevelser av klassemiljøet
- opplevelser av eventuelt å bli mobbet, krenket eller utsatt for andre ubehagelige hendelser
- opplevelser av hvorvidt medelever har det bra ved skolen

Undersøkelsene som revisor har mottatt dokumentasjon på, ser ut til å være gjennomført i oktober 2022.

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). Fra kommuneadministrasjonen har vi mottatt en fremstilling av resultatene fra gjennomføring av elevundersøkelse høsten 2021. Det fremgår ikke av dokumentet hvilket klassetrinn resultatene gjelder. I elevundersøkelsen får elevene spørsmål relatert til temaer som trivsel, motivasjon, relasjonen hjem – skole, støtte fra lærere, arbeidsforhold og læring i klassen/klasserommet, læreres kommunikasjon overfor elevene, medvirkning, bevissthet rundt gjeldende regler på skolen, trygt skolemiljø, mobbing, utdannings- og yrkesrådgivning samt fagspesifikke opplevelser av læringsutbytte. I utklipp 5 på neste side vises indekser for denne typen variabler – fremstilt på bakgrunn av resultater fra elevundersøkelser i Lødingen høsten 2021.

Utklipp 5. Fra elevundersøkelser, Lødingen kommune, høsten 2021



Kilde: Lødingen kommune

Revisor skal få bemerke at «scoren» på indeksen «mobbet av andre elever på skolen» indikerer lav – og ikke høy – forekomst av slike opplevelser blant elevene.

Rektor ved Lødingen skole viser også til at kommunens skoleelever deltar i *Ungdataundersøkelser*. Ungdata-undersøkelser gjennomføres under ledelse av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet i samarbeid med landets sju regionale kompetansesentre innen rusfeltet.¹⁰ Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for den praktiske gjennomføringen i samarbeid med skolene. På undersøkelsens nettsider fremkommer resultater fra siste gjennomføring av spørreundersøkelsen, i 2022. Tabell 1 på neste side viser relevante resultater fra undersøkelsen. Revisor understreker at antall respondenter blant elevene fra grunnskolen i Lødingen var 61 i denne spørreundersøkelsen. Med et slikt relativt lite utvalg gir enkelt svar relativt store utslag med hensyn til prosentandeler. Likevel er det verdt å merke seg at resultatene fra utvalget av elever ved skolene i Lødingen er markant svakere enn gjennomsnittlig med henblikk på variablene «Prosentandel som synes de passer inn blant elevene på skolen», «Prosentandel som ofte gruer seg til å gå på skolen» og «Prosentandel som trives på skolen». Samtidig er resultatene fra Lødingen markant bedre enn gjennomsnittet på variabelen «Prosentandel som synes at lærerne sine bryr seg om dem». Når det gjelder variablene som har med å mobbe eller å bli mobbet å gjøre, fremstår Lødingen med liten og ingen forskjell fra landsgjennomsnittet.

¹⁰ KORUS Oslo, KORUS Øst, KORUS Sør, KORUS Bergen, KORUS Stavanger, KORUS Midt-Norge og KORUS Nord.

Tabell 1. Resultater fra Ungdata-undersøkelse, 2022, Lødingen (N= 61) og landet ellers

Variabel	Lødingen kommune	Hele Norge
Prosentandel som er fornøyd med skolen de går på	61 %	63 %
Prosentandel som ofte gruer seg til å gå på skolen	36 %	28 %
Prosentandel som synes lærerne sine bryr seg om dem	93 %	84 %
Prosentandel som synes de passer inn blant elevene på skolen	67 %	80 %
Prosentandel som kjeder seg på skolen	75 %	78 %
Prosentandel som ofte eller svært ofte blir stresset av skolearbeidet	54 %	50 %
Prosentandel som har skulket skolen siste år	33 %	27 %
Prosentandel som trives på skolen	77 %	86 %
Prosentandel som blir mobbet minst hver 14. dag	8 %	8 %
Prosentandel som mobber andre minst hver 14. dag	0 %	3 %

Kilde: www.ungdata.no

Revisors vurderinger

De ovenstående funn viser, slik revisor ser det, at flere relevante tiltak praktiseres ved skolene med henblikk på å avdekke og håndtere mobbing. Begge skolene dokumenterer at det gis opplæring til ansatte med hensyn til deres plikter etter opplæringslova kapittel 9A. Revisor anser dermed at skolene *oppfyller* revisjonskriteriet om å sørge for at de ansatte kjenner til forpliktelsene sine med henblikk på å følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak.

Rutinebeskrivelsen for inspeksjon ved Lødingen skole er etter revisors syn et dokumentert eksempel på rutiner for å avdekke og håndtere mobbing eller andre typer uønskede hendelser. Revisor anser også at rutinen for håndtering av fravær ved Lødingen skole har relevans ettersom den uttrykkelig angir at årsaker til fravær i uønsket omfang skal undersøkes. Videre har revisor altså blitt forelagt dokumentasjon på at kommunen deltar i elevundersøkelser og at det også gjennomføres andre former for trivselsundersøkelser blant elevene i skolene. Kommunen dokumenterer også relevant planarbeid på området.

Vestbygd oppvekstsenters arbeid på området fremstår gjennomgående mindre dokumentert enn Lødingen skoles arbeid på området. Revisor registrerer at det er stor størrelsesforskjell mellom Vestbygd oppvekstsenter og Lødingen skole. Revisor har fått beskrivelser og dokumentasjon – også fra Vestbygd oppvekstsenter – som indikerer at det gjøres relevant arbeid på området.

Endelig skal revisor få påpeke at utarbeidelsen av aktivitetsplaner – som i en viss utstrekning er dokumentert i form av utvalget som fremstilles og vurderes i kapittel 4.2 nedenfor – i seg selv er en helt sentral rutine for håndtering av mobbing.

På ovenstående grunnlag anser revisor at skolene *oppfyller* revisjonskriteriet om å ha rutiner for avdekking og håndtering av mobbing. Det ligger imidlertid utenfor revisors faglige kompetanse å vurdere hvorvidt disse rutinene er fullt ut tilstrekkelige. Revisor anser at det vil være relevant for kommune- og skoleledelsen å vurdere hvorvidt skolene generelt – og Vestbygd oppvekstsenter spesielt - i tilstrekkelig grad har skriftliggjorte rutiner for avdekking og håndtering av mobbing.

4.1.2 Ordensreglement

Revisor har blitt forelagt dokumentet *Trivselsregler for grunnskolene i Lødingen*. Trivselsreglene er, slik det står innledningsvis i dokumentet, «gjeldende ordensreglement ved skolene i Lødingen kommune».

Innledningsvis i dokumentet vises det til elevenes rettigheter. Fra dokumentet hitsettes:

Rettigheter

1. Du har rett til å føle deg trygg på skolen og skoleveien.
2. Du har rett til et godt læringsmiljø med arbeidsro.
3. Du har rett til å bli hørt og tatt på alvor i alle saker som angår skoleforhold
4. Du har rett til å bli orientert om egne anmerkninger og andre konsekvenser av brudd på trivselsreglene.
5. Du kan få fri fra undervisningen hvis det er særlige grunner for det. Søknad fra foresatte må foreligge i god tid.

Videre inneholder trivselsreglene formuleringer av en rekke plikter for eleven. Disse omhandler i grove trekk elevenes atferd overfor hverandre og undervisningspersonalet, generell orden, og omgang med inventar og utstyr.

Dokumentet inneholder også informasjon om hvilke reaksjoner som må påregnes ved brudd på trivselsreglene. Fra dokumentet hitsettes:

Utklipp 6. Fra Trivselsregler for grunnskolene i Lødingen

Skolens reaksjon vil til vanlig være slik:

- Tilsnakk fra lærer, rektor eller andre tilsatte.
- Muntlig eller skriftlig melding hjem.
- Utvisning: Inntil 1 dag på barnetrinnet og inntil 3 dager på ungdomstrinnet. Avgjørelsen tas av rektor i samråd med lærerne. Foresatte og elev skal så langt råd er, ha anledning til å uttale seg på forhånd og de skal varsles før iverksetting.
- Fokus på skole-/hjem samarbeid vedrørende brudd på regelverk. Elev(er) kan midlertidig overføres fra klasse/gruppe til annet tilsyn, foresatte informeres uten ugrunnet opphold.
- Ved ødeleggelse/hærverk på skolens eller andres eiendom kan det bli gjort krav om erstatning jfr. Skadeerstatningsloven § 1-1.

I tillegg til disse reglene gjelder bestemmelsene i Opplæringsloven § 9a.

Kilde: *Lødingen kommune*

Denne utgaven av trivselsreglene ble vedtatt av kommunestyret i Lødingen den 22. desember 2022.¹¹ De viktigste endringene fra forrige utgave var, jf. kommuneadministrasjonens utredning av sak 110/22, at regler om bruk av elektronisk utstyr, digital mobbing, trygg trafikk og opplæringslova kapittel 9A ble innarbeidet i reglementet.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Lødingen kommune *oppfyller* revisjonskriteriet om å gi forskrift om ordensreglement for sine skoler. Revisor anser videre at bestemmelsene oppfyller innholdskravene som opplæringslova angir.

¹¹ Revisor har også blitt forelagt forrige utgave av trivselsreglene for kommunens skoler, samt et lokalt reglement – datert 2015 – for Vestbygd oppvekstsenter.

4.1.3 Elev- og foreldremedvirkning i arbeidet med psykososialt miljø ved skolene

Rådsorganer

Ved Lødingen skole er det både samarbeidsutvalg (SU), foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) og elevråd. Disse rådsorganene har egne nettsider sortert under Lødingen skoles internettsider.

Møteaktiviteten i FAU er dokumentert på skolens nettsider, og det ligger «ferske» innkallinger og møtereferater der. Siste avholdte møte var den 9. januar i år. Revisor har også blitt tilsendt møtereferater fra FAU¹² ved skolen i anledning denne forvaltningsrevisjonen.

Revisor har blitt forelagt fem referater fra elevrådsmøter gjennomført høsten 2022 på henholdsvis mellom- og ungdomstrinnet ved Lødingen skole.

Vi har også blitt forelagt referater fra møter i samarbeidsutvalget i 2022.

Også ved Vestbygd oppvekstsenter har revisor blitt forelagt dokumentasjon på at elevråd, FAU og samarbeidsutvalg er etablert og har hatt møteaktivitet i løpet av 2022.

Det er ikke opprettet egne skolemiljøutvalg ved noen av skolene. Når det gjelder opplæringslovas krav om og til *skolemiljøutvalg*, kan altså samarbeidsutvalget, jf. opplæringslova § 11-1, selv fungere som skolemiljøutvalg, forutsatt at det oppnevnes tilleggsrepresentanter for elever og foreldre slik at disse samlet får flertall i utvalget. Vi har derfor undersøkt hvordan samarbeidsutvalgene ved de to skolene er satt sammen.

Ved Lødingen skole består samarbeidsutvalget av

- Rektor
- To lærere
- En representant for andre ansatte ved skolen
- Leder for FAU
- En representant for Lødingen kommune
- Fire elevrådsmedlemmer

Det er også utnevnt varamedlemmer til utvalget. Sammenstillingen av faste medlemmer viser at elever og foreldre er representert ved fem faste medlemmer i utvalget, mens skole og skoleeier er representert med totalt fem medlemmer.

Ved Vestbygd oppvekstsenter består samarbeidsutvalget av:

- Rektor
- En representant for lærere
- En representant for andre ansatte ved oppvekstsenteret
- En representant for Lødingen kommune
- To representanter for elevrådet
- To representanter for FAU

¹² Referatene er fra møter gjennomført i 2022.

Sammenstillingen av faste medlemmer viser at elever og foreldre er representert ved fire faste medlemmer i utvalget, mens skole og skoleeier er representert ved fire medlemmer.

Revisors vurdering

Revisor vurderer at revisjonskriteriene om å ha elevråd og foreldreutvalg med arbeidsutvalg er oppfylt. Revisor vurderer videre at kommunen *ikke fullt ut oppfylder* revisjonskriteriet om å ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon. Bakgrunnen for dette er at samarbeidsutvalget – som kan fungere som skolemiljøutvalg under forutsetning om at elever og foreldre utgjør et flertall blant medlemmene – ikke er satt sammen på en måte der elever og foreldre utgjør utvalgets flertall.

4.1.4 Skolens informasjonsplikt

I møte med revisor viser oppvekstrådgiver til at i de første foreldremøtene på begynnelsen av et nytt skoleår, gjennomgås ordensreglementet ved skolene. Det orienteres også om hvilke ressurser som finnes ved skolene med henblikk på elevenes psykososiale miljø. I de sakene der det opprettes aktivitetsplaner, gis det opplysninger om elevenes rettigheter.

Vi har etterspurt og mottatt dokumentasjon på at elevenes rettigheter etter opplæringslova kapittel 9A blir videreformidlet til elevenes foresatte. Fra Vestbygd oppvekstsenter har vi mottatt saklisten fra ovennevnte foreldremøte den 13. september 2022.¹³ Fra Lødingen skole har vi mottatt referater fra to foreldremøter. I det ene av referatene fremgår det at trivsel og miljø blant elevene har vært et tema, og at det har vært gitt informasjon om at mobbing og deling av voldelig og/eller seksualisert materiale på sosiale media kan forekomme.

Revisor har også, som nevnt over, blitt forelagt referater fra rådsorganer som er opprettet ved skolene. I ett av møtereferatene fra FAU ved Lødingen skole fremgår det at gjennomgang og revidering av trivselsreglement har vært tema. FAU har etterlyst en nærmere gjennomgang relatert til blant annet skolens rett til å plassere enkeltelever i en annen skole eller en annen klasse. Denne saken har også vært drøftet i skolens samarbeidsutvalg. Dette fremkommer av et annet av referatene vi har fått tilsendt fra Lødingen skole. Av et møtereferat fra samarbeidsutvalget ved Vestbygd oppvekstsenter fremgår det at trivselsreglene har vært behandlet også der.

Revisor ser grunn til å understreke at vi ikke har undersøkt – og dermed ikke vurderer – skolens informasjon overfor fremmedspråklige elever og foresatte.¹⁴

Revisors vurdering

Revisor anser at de ovennevnte funn sannsynliggjør at psykososialt miljø blant grunnskoleelevene er et tema i både foreldremøter og i rådsorganer der elever og foreldre fra de to skolene deltar. Den ovennevnte saklisten fra foreldremøte ved Vestbygd oppvekstsenter sannsynliggjør at foresatte til elever ved skolen har mottatt informasjon om rettighetene og pliktene som følger av opplæringslova kapittel 9A. De tilsendte referatene fra foreldremøter ved Lødingen skole etterlater noe mer tvil rundt hvorvidt opplæringslova kapittel 9A har vært tema i foreldremøter ved skolen. Revisor ser grunn til å legge noe vekt på at det i trivselsreglene som gjelder for skolene, og som det er dokumentert at er behandlet i rådsorganer – og opplyst at gjennomgås i foreldremøter, vises direkte til opplæringslova kapittel 9A.¹⁵ I trivselsreglene

¹³ Referatet er datert «13.9.2023», men revisor antar at dette er en skrivefeil.

¹⁴ Revisor skal få bemerke at vi ikke finner noe informasjon om dette i den dokumentasjonen vi har blitt forelagt.

¹⁵ Riktignok er ordlyden i reglementet «§ 9a», men formulering gir likevel veiledning med henblikk på hvilke deler av opplæringslova som er relevant i denne sammenhengen.

inngår også formuleringer av elevenes rettigheter med henblikk på skolemiljøet. Revisor vurderer at skolene *i stor grad, men ikke fullt og helt, oppfyller* revisjonskriteriet om å sørge for at elever og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A. Dokumentasjonen revisor har blitt forelagt med hensyn til dette spørsmålet, indikerer at det gis en del relevant informasjon – men etterlater tvil rundt hvor omfattende, regelmessig og fullstendig denne informasjonsformidlingen er.

4.1.5 Tilstandsrapporter

Kommuneadministrasjonen opplyser at det i årene 2020 og 2021, som er de årene revisor i utgangspunktet har etterspurt rapporter for, ikke har blitt utarbeidet skriftlige tilstandsrapporter for grunnskolen slik opplæringslova § 13-3e foreskriver. Det har imidlertid blitt gitt muntlige orienteringer til kommunestyret i 2020 og 2021. Revisor oppfatter at disse orienteringene primært har omhandlet Lødingen skole. Rådgiver for oppvekst opplyser at han i forbindelse med arbeidet med den nylig vedtatte oppvekstplanen for kommunen har gitt en muntlig orientering (i 2022) angående læringsmiljøet ved kommunens skoler.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Lødingen kommune for de undersøkte årene 2020 og 2021 *ikke oppfyller* revisjonskriteriet om årlig å forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen. Riktignok opplyses det fra kommuneadministrasjonen at det er gitt muntlige orienteringer angjeldende Lødingen skole til kommunestyret. Vi kjenner ikke til innholdet i disse orienteringene. Revisor legger imidlertid til grunn at kravet i § 13-3e må forstås som et krav om en *skriftlig* rapport med det innholdet nevnte bestemmelse foreskriver. Revisor skal få legge til at utarbeidelse av en slik skriftlig rapport i seg selv må antas å være bevisstgjørende med henblikk på det psykososiale miljøet blant elevene i kommunens grunnskoler.

4.1.6 Andre tiltak

Ved Lødingen skole gjennomføres opplegget «Myk skolestart» den første skoleuka hvert høstsemester. Opplegget er beskrevet i et dokument som revisor har fått tilsendt fra skolens rektor.

Utklipp 7. Fra dokumentet «Myk skolestart ved Lødingen skole»

- Med utgangspunkt i skolens visjon praktiseres «Myk skolestart» hver høst den første skoleuka.
 - Hensikten:
 - Å legge til rette for et trygt og godt skolemiljø fra starten av et skoleår.
 - Elever på tvers av klassetrinn blir kjent med hverandre.
 - Skape et miljø hvor elever har hyggelige opplevelser sammen og hjelper hverandre ved behov.
 - Ønskelig at elever skal få positive opplevelser uten prestasjonspress, mestringsfølelse.
- Elevene på 8.trinn møter siste halvdel av første skoledag alle lærerne på 8.-10.trinn. Lærerne presenterer seg og snakker med elevene for å bli litt kjent.
- Trinnvis er det fokus på samarbeid og praktiske oppgaver første skoleuka. Eks formingsoppgaver, sang og dans, fysiske aktiviteter (volleyball, kanonball, fotball, hinderløype etc).
- Felles turdag for 1.-10.trinn. Elever og lærere går på tur sammen, leker, lager bål og griller.
- En av dagene blir elevene fra 1.-10.trinn delt i aldersblandede grupper.
 - Gruppene er inntil totalt 11 ulike stasjoner med ulike oppgaver som skal løses. Eks. kaste ball i ei bøtte, gjette vekta på en stein, gjette på antall erter i et glass, bygge et tårn av kopper.
- En av dagene er fadderne fra 6.kl er sammen med 1.kl.
 - De går på tur, leker og gjør hyggelige ting sammen for å skape trygghet for de minste på skolen.

Kilde: Lødingen kommune

Revisor har også fått tilsendt dokumentasjon relatert til tiltaket foreldrekurs¹⁶. Dokumentet fremgår – med unntak av kontaktinformasjon til kommunalt ansatte - av utklippet på neste side:

Utklipp 8. Dokumentet «Foreldrekurs i Lødingen høsten 2022!»

Foreldrekurs i Lødingen høsten 2022!

Denne høsten holdes det 2 ulike foreldrekurs:

ICDP (International Child Development programme): 8 tema for godt samspill

Tid: Tirsdager kl 17.30-19.00.

Oppstart 13.09.22

Sted: Lødingen barnehage

Kursholdere: Anita Selstad og June Henriksen Moelv

Målgruppe: foreldre med barn i alderen 0-12 år

Vi har et mål om å tilby barnevaktordning på dette kurset. Det vil si at deltakernes barn kan være med i barnehagen for aktivitet og kveldsmat mens kurset pågår. Gi tilbakemelding dersom dette er ønskelig.

COS (Circle of Security): Trygghets sirkelen, trygg tilknytning

Tid: Torsdager kl 14:00-15:30.

Oppstart: 22.09.22

Sted: Lødingen helsestasjon

Kursholdere: June Henriksen Moelv, Helene Vestå og Evy Karlsen

Målgruppe: foreldre med barn i alderen 0-6 år (også ventende foreldre)

Begge kursene anbefales alle foreldre. Kursene bidrar til å styrke forelderollen, gi ny kunnskap og bekreftelse på det du allerede vet. Det handler om å bli bevisst på hva du gjør og ikke gjør. For mer informasjon om kursene, se informasjonsbrosjyrer på kommunens hjemmeside under «oppvekst – barn unge og familie»

Begge kursene består av 8 kurssamlinger, 1,5 time per gang.

For påmelding, ta kontakt med:

Fra Lødingen skole har revisor også mottatt en skriftlig redegjørelse for gjennomføringen av opplegget «Delbart?» i regi av politiet. Av redegjørelsen fremgår følgende:

«Om opplegget: Nakenbildedeling er en kriminalitetsutfordring i samfunnet. Politiet ser det som et viktig forebyggende tiltak å veilede og informere barn og ungdom omkring ulovlig bildedeling. Politibetjent [N.N.] var på Lødingen skole og gjennomførte opplegget 2.12.21. «Delbart?»-foredraget var for våre elever på 8.-10. trinn, samt foreldremøte for elever fra 1.-10. trinn på kveldstid samme dag. Høsten 2021 informerte rektor de ansatte om at vi prøvde å få til et samarbeid med politiet ang. sosiale medier. Dette med bakgrunn i hendelser blant elevene. (...) Skolen ønsker gjennomføring hvert år, og å få det implementert i årshjulet til skolen. (...) politiet vil gjennomføre «delbart?» ved Vestbygd oppvekstsenter og Lødingen skole torsdag 24.11.22.»

Revisors vurdering

Funnene som fremstilles her i kapittel 4 av rapporten indikerer at det ved de to skolene legges til rette for elevenes deltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet. Elevene er representert gjennom elevråd i samarbeidsutvalg, de deltar i trivsels- og elevundersøkelser, og det gjennomføres også andre tiltak i form av «myk skolestart». Etter revisors vurdering oppfylder skolene revisjonskriteriet om å ha systemer for å sikre elevenes deltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.

¹⁶ I(nternational)C(hild)D(evelopment)Programmet, som det vises til i utklipp 8, har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Programmet retter seg mot «omsorgsgivere» og skal styrke deres omsorgskompetanse. Programmet ble utviklet av professorene Karsten Hundeide og Henning Rye ved Universitetet i Oslo på 1990-tallet.

4.2 Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø – i enkeltsaker

Revisjonskriterier

Skolene i Lødingen kommune

- skal undersøke saken snarest når det foreligger kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen
- skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner når det skal settes inn tiltak som følge av at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.
- De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:
 - Hvilket problem tiltakene skal løse,
 - Hvilke tiltak 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

Kilde: Opplæringslova

4.2.0 Innledning

Revisor har i samtale med rektorene og oppvekstrådgiver stilt spørsmål om hvorvidt det føres noen logg eller annen oversikt over henvendelser fra elever, foresatte eller personale ved skolene angående enkeltelevs eventuelle opplevelser av ikke å ha et trygt og godt skolemiljø. Begge rektorene viser til at det gjennomføres elevsamtaler med alle elever og at det føres referater fra disse samtaler. Dersom det på noe tidspunkt blir aktuelt å opprette aktivitetsplaner, vil også referater fra elevsamtaler utgjøre underlagsmateriale for planene.

Som vi viser til i kapittel 3 i denne rapporten, har vi avgrenset våre fremstillinger til å gjelde saker ved skolene der skolene har opprettet aktivitetsplaner i løpet av perioden f.o.m. 1.1.2021 t.o.m. oktober 2022.¹⁷ Dette har gitt en populasjon på totalt seks saker.

4.2.1 Varsling

Revisors undersøkelser av aktivitetsplanene indikerer at det i tre av sakene var den aktuelle elevens foresatte som varslet skolen om elevens opplevelse av ikke å ha et trygt og godt skolemiljø. I den fjerde av sakene ser varselet ut til å ha kommet fra eleven selv. I den femte saken har skolen tatt kontakt med den aktuelle foreldre og tatt initiativ til utarbeidelse av aktivitetsplan. I den sjette saken kan revisor ikke se – ut ifra dokumentasjonen – hvem som har varslet om at den aktuelle eleven ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

4.2.2 Undersøkelse og utarbeidelse av aktivitetsplan

I alle de seks sakene fremgår det av dokumentasjonen at skolen v/ ledende ansatte har undersøkt saken. Revisor finner at

¹⁷ I utvalget inngår riktignok en sak der første aktivitetsplan ble opprettet i løpet av høstsemesteret 2020. Deretter har plandokumentet blitt evaluert og oppdatert.

- i den første av sakene fremgår ikke dato for når varselet kom om at den aktuelle eleven ikke opplevde å ha et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplanen er datert om lag tre måneder etter første samtale om forholdet mellom skolen og elev/foresatt. Denne samtalen ser ut til å ha blitt gjennomført relativt nært opp mot sommerferie.
- i den andre av sakene indikerer dokumentasjonen at de omvarslede forhold har blitt undersøkt (innledende) den samme dagen som varselet innkom. Aktivitetsplanen er datert den femte virkedagen etter at varselet innkom
- i den tredje saken har det vært noe kontakt mellom skolen og den aktuelle elevens foresatte om de aktuelle forholdene før den foresatte og skolen ble enige om at det skulle utarbeides aktivitetsplan. Den foresatte har fått svar på sine to (dokumenterte) henvendelser samme dag som de er kommet til skolen¹⁸. Det er etter den siste henvendelsen, der det ser ut til å ha blitt oppnådd enighet om at en aktivitetsplan var nødvendig, blitt arrangert et møte mellom skolen og den foresatte seks virkedager etter henvendelsen. Revisor har ikke mulighet til å undersøke hvorvidt dette oppholdet på seks virkedager skyldes forhold hos skolen eller hos den foresatte. Én virkedag etter møtet mellom skolen og den foresatte, er gjennomført en samtale med de to aktuelle elevene («part» og «motpart»), og ytterligere én virkedag senere er det utarbeidet en aktivitetsplan.
- i den fjerde saken – som gjelder «motparten» i den tredje av de undersøkte sakene, fremgår samme hendelsesforløp som i forannevnte sak: Den aktuelle elevens foresatte er kalt inn til et møte seks virkedager etter at den andre elevens foresatte henvendte seg til skolen. Én virkedag etter møtet mellom skolen og de foresatte, er gjennomført en samtale med de to aktuelle elevene («part» og «motpart»), og ytterligere én virkedag senere er det utarbeidet en aktivitetsplan.
- i den femte saken indikerer dokumentasjonen at innkommet varsel har blitt undersøkt tre virkedager senere i form av et møte mellom skolen og eleven og dennes foresatte. Sakens dokumenter gir ikke informasjon om når første utgave av aktivitetsplanen ble utarbeidet. Utgaven revisor har blitt tilsendt, er en utgave som er oppdatert etter evaluering
- i den sjette saken indikerer dokumentasjon og muntlige opplysninger fra skolen v/ rektor at de omvarslede forholdene ble undersøkt samme dag som varselet innkom, og at aktivitetsplan ble utarbeidet neste dag.

4.2.3 Å sikre at involverte elever blir hørt

I fem av de seks sakene tyder dokumentasjonen på at også andre konkrete elever som er omfattet av varselet (gjerne som «motpart»), har blitt snakket med i sakens anledning. I én av sakene etterlater dokumentasjonen noe tvil rundt hvorvidt dette har blitt gjort.

4.2.4 Aktivitetsplanenes innhold

Når det gjelder aktivitetsplanenes innhold, finner revisor at

- Alle de seks planene inneholder beskrivelser av hvilke problemer tiltakene skal løse
- Alle de seks planene inneholder beskrivelser av hvilke tiltak skolen har planlagt

¹⁸ Dette opplyses skriftlig i det aktuelle plandokumentet.

- Fem av de seks planene inneholder beskrivelser av når tiltakene skal gjennomføres. Den sjetten planer fremstår mer som en redegjørelse for tiltak som allerede er igangsatt
- Fem av de seks planene beskriver hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Den sjetten planer beskriver hvem som har vært involvert i gjennomførte tiltak.
- Fem av de seks planene angir tidspunkt for evaluering av planen.

4.2.5 *Oppfølging av tiltaksplikten*

Med hensyn til oppfølging av de tiltakene og den situasjonen som er beskrevet i aktivitetsplanene, finner revisor følgende:

- I fem av sakene er aktivitetsplanen etter (dokumentert) evaluering av tiltakene og deres virkning blitt besluttet avsluttet. Eleven(e) som planen gjelder, har – slik det fremgår av evalueringsreferatene – fått det bedre, og det anses ikke på evalueringstidspunktet å være behov ytterligere oppfølging i form av individrettede tiltak.
- I den sjetten saken beskriver aktivitetsplanen et hendelsesforløp, og den fremstår som et arbeidsdokument som har blitt utviklet underveis i dette. Planen redegjør for iverksatte tiltak, men inneholder mindre informasjon om hvorvidt disse er ansett å virke etter hensikten.

Den av de seks planene som i større grad fremstår som en redegjørelse for et hendelsesforløp enn som et plandokument, er utarbeidet ved Vestbygd oppvekstsenter.

Revisors vurderinger

Vi skal innledningsvis få bemerke at vi ikke har mulighet til å kontrollere hvorvidt dokumentasjonen vi har blitt forelagt i den enkelte sak, gir et rettvise bilde av *når* ansatte ved skolen fikk kjennskap til at den aktuelle eleven opplevde å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Dette forbeholdet skyldes ikke særegne forhold ved Lødingen kommune eller de to skolene, men er begrunnet i generelle begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke. Vi har ingen grunn til å anta annet enn at dokumentasjonen vi har mottatt, gjenspeiler faktiske forhold.

Revisor har heller ikke muligheter til å vurdere hvorvidt det i den tidsperioden vi har avgrenset våre undersøkelser til, har vært tilfeller der skolens aktivitetsplikt objektivt sett har blitt utløst uten at skriftlige aktivitetsplaner har blitt opprettet. Også dette forbeholdet er generelt – og skyldes ikke særegne forhold ved Lødingen kommune eller de to skolene.

Når det gjelder de seks undersøkte sakene der aktivitetsplan har blitt opprettet, vurderer revisor at skolene har *oppfylt* sin undersøkelsesplikt i den forstand at dokumentasjonen indikerer at skolen har gjort undersøkelser i de aktuelle sakene. I to av sakene indikerer dokumentasjonen klart at skolen *snarest mulig* har undersøkt sakene. I en annen av sakene etterlater dokumentasjonen tvil rundt når mistanken eller varselet om elevens opplevelse av et utrygt skolemiljø forelå, og revisor kan ikke ta stilling til skolens tidsbruk med hensyn til undersøkelse i denne saken. I de øvrige tre sakene der aktivitetsplan har blitt opprettet – og der to av sakene gjelder én og samme konflikt mellom to elever – registrerer revisor at det er avtalt møter noen dager (3-6) etter at henvendelser/varsler har kommet. Revisor ser ikke å ha grunnlag for å fastslå at dette er for lang tidsbruk, særlig på bakgrunn av at revisor ikke kjenner innholdet i dialogen mellom skolen og foresatte/elev i forbindelse med selve innkallingen til møtet.

Etter revisors syn følger det av opplæringslovas bestemmelser at utarbeidelse av aktivitetsplan skal skje nokså raskt etter at skolen har undersøkt forholdene som utløser aktivitetsplikten. Kunnskapsdepartementet legger, jf. kapittel 2 i denne rapporten, til grunn at skolen på én arbeidsuke bør ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg ivaretatt. Revisor ser grunn til å vektlegge at det i betydelig grad er en skjønnsvurdering hva som ligger i at skolen «imøtekommer elevene og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg ivaretatt», og at det her vil være betydelige variasjoner i subjektive opplevelser og sakers kompleksitet.

I to av de undersøkte sakene indikerer sakens dokumenter at skolens tidsbruk fra innkommet varsel til utarbeidelse av aktivitetsplan har vært fem virkedager eller mindre. Dette må klart sies å være tilfredsstillende i lys av undersøkelses- og aktivitetsplikten – og graden av «samtidighet» i disse pliktene.

Etter revisors syn kan det neppe legges til grunn som et *ubetinget krav* at selve aktivitetsplanen foreligger i løpet av fem virkedager, men det virker klart at et opphold på tre måneder mellom samtale som utløser aktivitetsplan, og utarbeidelse av selve aktivitetsplan er for lang tid – og ikke i samsvar med opplæringslovas krav. I én av de seks undersøkte sakene er dermed revisjonskriteriet om å «utarbeide skriftlige aktivitetsplaner når det skal settes inn tiltak som følge av at en elev ikke har det trygt og godt på skolen», kun til dels oppfylt. Det er utarbeidet en plan, men denne synes altså å være utarbeidet lang tid etter første samtale om de forholdene som den uttrykkelig bygger på.

I én av de undersøkte sakene¹⁹ er det usikkerhet knyttet til når første utgave av aktivitetsplanen ble utarbeidet.

I de to øvrige sakene der dokumentasjonen gir mulighet for å vurdere skolens tidsbruk – og der total tidsbruk fra innkommet varsel til utarbeidelse av aktivitetsplan har oversteget en arbeidsuke, registrerer revisor at det opplyses i plandokumentene at skolen umiddelbart *har gått i dialog* med eleven og dennes foresatte. Under henvisning til departementets understrekning av «ivaretagelse» som et overordnet hensyn bak de undersøkelser som skal utføres og plandokumenter som skal opprettes, finner revisor ikke grunnlag for å *fastslå* at tidsbruken fra skolens side – åtte virkedager - har vært for lang i disse sakene.

Etter dokumentasjonen i de seks sakene å dømme, *har skolene i fem av de seks sakene oppfylt revisjonskriteriet om å sørge for at involverte elever i enkeltsaker har blitt hørt*. I den sjettede saken etterlater altså dokumentasjonen noe tvil rundt hvorvidt dette hensynet er ivaretatt.

Når det gjelder innholdet i aktivitetsplanene, anser revisor at fem av de seks aktivitetsplanene oppfyller innholdskravene som følger av opplæringslova. Den sjettede aktivitetsplanen – som er utarbeidet ved Vestbygd oppvekstsenter – fremstår mer som en redegjørelse for tiltak som allerede er igangsatt. Den inneholder informasjon om hvem som har vært involvert i – men ikke hvem som har vært gitt ansvar for – konkrete tiltak. Planen inneholder ikke informasjon om evaluering. I denne konkrete saken beskriver planen en oppfølging av den konkrete eleven, men den inneholder mindre informasjon om hvorvidt iverksatte tiltak er ansett å virke etter hensikten. Etter revisors vurdering er oppfølgingen av aktivitetsplikten mangelfullt dokumentert i denne planen/sakene. I de øvrige fem planene/sakene vurderer revisor at skolen har dokumentert tilfredsstillende oppfølging av sin tiltaksplikt, jf. revisjonskriteriet om dette.

¹⁹ Saken omtales som «den femte saken» under overskrift nr. 4.2.2 ovenfor.

4.3 Kommunens arbeid med elevenes psykososiale miljø: Konklusjon

Revisor anser at en kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø har et systemnivå og et individnivå.

Når det gjelder arbeidet som Lødingen kommune gjør på systemnivå, er revisors vurderinger oppsummert at:

- skolene oppfyller revisjonskriteriet om å sørge for at de ansatte kjenner til forpliktelsene sine med henblikk på å følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak.
- skolene *oppfyller* revisjonskriteriet om å ha rutiner for avdekking og håndtering av mobbing. Revisor anser at det vil være relevant for kommune- og skoleledelsen å vurdere hvorvidt skolene generelt – og Vestbygd oppvekstsenter spesielt - i tilstrekkelig grad har skriftliggjorte rutiner for avdekking og håndtering av mobbing.
- kommunen *oppfyller* revisjonskriteriet om å gi forskrift om ordensreglement for sine skoler. Revisor anser videre at bestemmelsene oppfyller innholdskravene som opplæringslova angir.
- skolene oppfyller revisjonskriteriene om å ha elevråd og foreldreutvalg med arbeidsutvalg, men *oppfyller ikke fullt ut* revisjonskriteriet om å ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon. Bakgrunnen for dette er at samarbeidsutvalget – som kan fungere som skolemiljøutvalg under forutsetning om at elever og foreldre utgjør et flertall blant medlemmene – ikke er satt sammen på en måte der elever og foreldre utgjør utvalgets flertall.
- skolene *oppfyller i stor grad, men ikke fullt og helt*, revisjonskriteriet om å sørge for at elever og foresatte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon om rettighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9A
- kommunen *oppfyller ikke* for de undersøkte årene 2020 og 2021 revisjonskriteriet om årlig å forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen
- skolene *oppfyller* revisjonskriteriet om å ha systemer for å sikre elevenes deltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet

Når det gjelder skolenes arbeid i de seks undersøkte sakene der aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd har blitt opprettet, er revisors vurderinger oppsummert at:

- skolene i de seks undersøkte sakene har oppfylt sin undersøkelsesplikt i den forstand at dokumentasjonen indikerer at skolen har gjort undersøkelser i de aktuelle sakene, og
 - dokumentasjonen gir grunnlag for å fastslå at dette i to saker er gjort snarest mulig,
 - mens det i tre av de øvrige undersøkte sakene i hvert fall ikke kan fastslås at skolens tidsbruk med hensyn til undersøkelser har vært for lang
 - I en av de undersøkte sakene gir dokumentasjonen ikke grunnlag for å vurdere skolens tidsbruk med hensyn til gjennomføring av undersøkelser

- skolene i to av de seks sakene klart må sies å ha oppfylt revisjonskriteriet om raskt etter et innkommet varsel å ha utarbeidet en aktivitetsplan
- det i én av de seks undersøkte sakene har gått for lang tid før utarbeidelse av aktivitetsplan til at *aktivitetsplikten* fullt ut kan anses ivaretatt. Dermed er revisjonskriteriet om å utarbeide skriftlige aktivitetsplaner når det skal settes inn tiltak som følge av at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, vurdert som *til dels* oppfylt i én av sakene
- det i to av de seks undersøkte sakene *ikke kan fastslås* at skolens tidsbruk fra innkommet varsel til utarbeidelse av aktivitetsplan har vært for lang
- det i en av sakene ikke foreligger dokumentasjon som gir grunnlag for å vurdere skolens tidsbruk fra innkommet varsel og frem til utarbeidelse av aktivitetsplan
- skolene i fem av de seks undersøkte sakene har oppfylt revisjonskriteriet om å sørge for at involverte elever i enkeltsaker har blitt hørt, og
 - at dokumentasjonen i den sjettede saken etterlater noe tvil rundt hvorvidt dette hensynet er ivaretatt
- skolene i fem av de seks undersøkte tilfellene har utarbeidet en aktivitetsplan som oppfyller innholdskravene som følger av opplæringslova, herunder å inneholde informasjon om
 - hvilket problem tiltakene skal løse,
 - hvilke tiltak skolen har planlagt,
 - når tiltakene skal gjennomføres,
 - hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,
 - når tiltakene skal evalueres.
- den sjettede aktivitetsplanen (fra Vestbygd oppvekstsenter) tilfredsstiller flere, men ikke alle, av disse innholdskravene. For denne planen er revisjonskriteriene relatert til planens innhold *til dels* oppfylt.
- skolene i fem av de seks undersøkte sakene/planene oppfyller revisjonskriteriet om å dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle tiltaksplikten
 - mens den sjettede planen (fra Vestbygd oppvekstsenter) fremstår mangelfull med henblikk på dette kravet

På bakgrunn av de funn og vurderinger som fremgår ovenfor, er **revisors samlede konklusjon at Lødingen kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø på mange områder er i tråd med regelverk og anbefalinger på området, men at enkelte mangler og brudd på regelverket foreligger**. Våre funn indikerer forbedringsbehov på enkelte områder.

5 RESSURSBRUK I KOMMUNENS GRUNNSKOLEDRIFT

Hvordan er Lødingen kommunes ressursbruk innen grunnskole? Hvordan er kommunens ressursbruk i forhold til andre sammenliknbare kommuner, og hva kan være hovedårsakene til eventuelle forskjeller?

5.1 Lødingen kommunes ressursbruk på grunnskole

Netto driftsutgift på *funksjon 202 Grunnskole* i Lødingen kommune for årene fra og med 2019 til og med 2022 er fremstilt i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2. Netto driftsutgift, grunnskole, Lødingen kommune, 2019-2022

Funksjon 202 Grunnskole	Beløp 2019	Beløp 2020	Beløp 2021	Beløp 2022	Endring i %
Fastlønn	21 869 604,92	22 733 582,98	22 798 702,17	24 177 855,10	11 %
Vikar	510 130,78	518 661,35	403 040,01	231 204,74	-55 %
Ekstrahjelp	324 661,06	-	-	19 624,85	-94 %
Overtid	2 444,29	12 442,33	225 813,96	485 052,30	19744 %
Annen lønn og godtgjørelse	58 999,50	5 218,10	243 048,37	367 565,06	523 %
Arb.giv.avg og pensjon	3 686 958,60	2 912 259,69	3 006 856,95	3 800 439,33	3 %
SUM LØNNSUTGIFTER	26 452 799,15	26 182 164,45	26 677 461,46	29 081 741,38	10 %
Varer og tjenester	2 077 169,89	2 588 851,90	2 155 727,33	2 598 217,36	25 %
Refusjoner/inntekter	- 4 246 262,51	- 3 521 399,21	- 3 607 375,72	- 3 325 906,25	-22 %
Salgsinntekter	- 17 150,00	- 44 478,65	- 15 980,00	- 15 937,14	-7 %
Sykelønnsrefusjon	- 540 769,00	- 899 607,00	- 957 948,00	- 2 095 222,00	287 %
Øvrige inntekter	- 87 859,60	- 677 097,00	- 2 007 002,00	- 1 109 940,76	1163 %
Netto driftsutgift	23 637 927,93	23 628 434,49	22 244 883,07	25 132 952,59	6 %

Kilde: Kommuneregnskapene for 2019, 2020 og 2021

Av tabell 2 ovenfor fremgår det at netto driftsutgift til grunnskole i Lødingen kommune økte fra om lag 23,6 millioner kroner i 2019 til ca. 25,1 millioner kroner i 2022. Dette utgjør en økning på 6 %. Justert for lønns- og prisvekst har netto driftsutgift ikke økt i løpet av fireårsperioden.

Tabellen tydeliggjør nokså stabile utgifter til *fast lønn* fem til i 2021, før disse økte med om lag 1,4 millioner kroner fram til 2022. Av tabellen fremgår også en markant økning i utgifter til *overtidslønn*. Det samme gjelder *annen lønn og godtgjørelse*. Utgiftene til *ekstrahjelp* ble redusert i løpet av fireårsperioden, men de samlede lønnsutgiftene økte med om lag 10 %. Videre tydeliggjør tabell 2 en reduksjon på posten *refusjoner/inntekter* i løpet av fireårsperioden. Det fremgår også at sykelønnsrefusjonene har økt markant i løpet av perioden, og særlig fra 2021 til 2022.

Rektor ved Lødingen skole opplyser at skolen har opplevd økning i langtidsfraværet blant ansatte i løpet av perioden. Dette skyldes enkelttilfeller av alvorlig langvarig sykdom i tillegg til noe koronarelatert fravær underveis i fireårsperioden. Videre viser han til at det ved skolen er flere lærere som grunnet økende alder har krav på reduksjon i undervisningstiden sin. Samlet omfang av reduksjoner i læreres undervisningsplikt utgjør pr. mars 2023 nærmere ett årsverk. Dette har medført økt lærertetthet gjennom perioden. Et annet forhold som har virket «fordyrende» etter at nye Lødingen skole ble tatt i bruk, er at spesialrommene som brukes i forbindelse med fag som *mat og helse*, *naturfag*, *forming* og *musikk* er for små til at hele klasser

kan ha undervisning i dem samtidig.²⁰ I disse timene må klassene deles opp – og dette øker ressursbruken i den forstand at det må flere medarbeidere til for å forestå undervisningen. Rektor opplyser videre at skolen fra april 2022 har tatt imot en rekke ukrainske flyktninger som utløser behov for norskopplæring. Dette krever økte bemanningsressurser og fysiske ressurser i form av materiell og utstyr.²¹

Tabell 3 viser informasjon hentet fra GSI om antall årsverk, antall lærere, antall assistenter og antall elever ved skolene i Lødingen kommune. Som tabellen tydeliggjør, har antall årsverk ved grunnskolene i Lødingen – samlet sett – blitt marginalt redusert fra skoleåret 2018/2019 til skoleåret 2022/2023. Antallet elever var 199 pr skoleåret 2022/2023, noe som innebærer en liten økning fra skoleåret 2018/2019. Driftsnivået ved *Vestbygd oppvekstsenter* fremstår i innværende skoleår vesentlig redusert sett i forhold til i skoleåret 2018/2019, med mer enn en halvering av antall årsverk og en vesentlig reduksjon i antall elever. Nye *Lødingen skole* ble satt i drift fra og med skoleåret 2019/2020, men for GSI-rapporteringen har «sammenslåingen» av skoledriften for barne- og ungdomstrinnet først fått betydning fra og med skoleåret 2021/2022.

Tabell 3. Antall årsverk (totalt), antall lærere, antall assistenter og antall elever ved skolene, 2019-2022

Årsverk, lærere, assistenter og elever	Skoleåret 2018/2019	Skoleåret 2019/2020	Skoleåret 2020/2021	Skoleåret 2021/2022	Skoleåret 2022/2023
Lødingen barneskole	18,9 årsverk 15 lærere 8 assistenter 144 elever	18,4 årsverk 16 lærere 7 assistenter 133 elever	34,6 årsverk 27 lærere 11 assistenter 177 elever	35,2 årsverk 29 lærere 11 assistenter 175 elever	35,1 årsverk 30 lærere 13 assistenter 185 elever
Lødingen skole	11,5 årsverk 12 lærere 1 assistent 54 elever	12,6 årsverk 13 lærere 2 assistenter 53 elever			
Vestbygd oppvekstsenter	9,1 årsverk 7 lærere 22 elever	6,7 årsverk 6 lærere 19 elever	6 årsverk 5 lærere 20 elever	4,8 årsverk 5 lærere 15 elever	4,3 årsverk ²² 6 lærere 14 elever
SUM	39,5 årsverk 34 lærere 9 assistenter 190 elever	37,7 årsverk 35 lærere 9 assistenter 205 elever	40,6 årsverk 32 lærere 11 assistenter 197 elever	40 årsverk 34 lærere 11 assistenter 190 elever	39,4 årsverk 36 lærere 13 assistenter 199 elever

Kilde: GSI og Lødingen kommune

I tabell 4 nedenfor viser vi utviklingen i netto driftsutgift ved skolene, enkeltvis, i Lødingen kommune fra og med 2019 til og med 2022. Tabellen viser også netto driftsutgift pr. elev ved skolene. Tabellen tydeliggjør økninger i netto driftsutgift pr. elev både ved Lødingen skole og Vestbygd oppvekstsenter i perioden 2020-2022. Ved Vestbygd oppvekstsenter må økningen anses som vesentlig, og den gjenspeiler reduksjon i antall elever kombinert med stabil netto driftsutgift. Ved Lødingen skole er økningen særlig stor fra 2021 til 2022, og revisor antar at dette kan henge sammen med tilstrømmingen av flykninger, ressursene dette krever og

²⁰ Fra assisterende rektor ved Lødingen skole opplyses det at årsaken til dette er at skolen er dimensjonert på bakgrunn av en forventning om nedgang i antall elever fremover.

²¹ Ved årsoppgjørsrevisjon for 2022 registrerer revisor at det ikke er anslagspostert inntekter på til sammen nærmere 1,7 millioner kroner som kommunen kan ha krav på. Inntektene vedrører søknader til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI).

²² Rektor ved Vestbygd oppvekstsenter opplyser at 5,2 årsverk – som skolen står registrert med i GSI for innværende skoleår – ikke er riktig og skyldes en feilregistrering. Hun opplyser at 4,3 er det korrekte tallet.

manglende anslagsposterings av inntekter i denne forbindelse. Kommunens totale netto driftsutgift pr. elev har økt med om lag 16,5 % i løpet av fireårsperioden.

Tabell 4. Netto driftsutgift – enkeltskolene i Lødingen skole – 2019, 2020, 2021 og 2022

Netto driftsutgift	2019	2020	2021	2022
Lødingen skole	8 550 280	20 320 290	18 541 771	21 825 996
Lødingen barneskole	11 527 091			
Vestbygd oppvekstsenter	3 560 557	3 308 144	3 703 112	3 306 956
Totalt	23 637 928	23 628 434	22 244 883	25 132 953
Netto driftsutgift pr. elev	2019	2020	2021	2022
Lødingen skole ²³	159 818	111 650	105 351	139 628
Lødingen barneskole ²⁴	82 929			
Vestbygd oppvekstsenter ²⁵	172 008	170 085	208 626	228 065
	110 872	117 493	114 812	129 218

Kilder: Kommuneregnskapet og Grunnskolens informasjonssystem

5.2 Lødingens ressursbruk sammenliknet med sammenliknbare kommuner

Befolkningssammensetningen i en kommune gir grunnlag for bestemte forventninger til kommunens ressursbruk på ulike tjenesteområder. Som vist i kapittel 3, sammenlikner vi i denne rapporten Lødingen kommune med KOSTRA-gruppe 5, KOSTRA-gruppe 6 og alle landets kommuner utenom Oslo.

Den primære målgruppen for en kommunes grunnskoletilbud, er *innbyggere i skolepliktig alder*; fra og med seks til og med 15 år. I tabell 5 nedenfor inngår informasjon om befolkningssammensetningen i Lødingen kommune og referansegruppene.

Tabell 5. Innbyggere i skolepliktig alder, Lødingen kommune og referansegrupper, 2019-2022

Andel innbyggere i alderen 6-15 år	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	10,2 %	9,9 %	9,4 %	9,5 %
KG5		11,3 %	11,1 %	11,2 %
KG6	10,4 %			
Landet	12 %	11,9 %	11,8 %	11,8 %

Kilde: KOSTRA (SSB)

Tabellen viser at andel innbyggere i skolepliktig alder i Lødingen kommune har sunket i fireårsperioden. Reduksjonen i andel innbyggere i skolepliktig alder har vært større i Lødingen enn gjennomsnittlig for landet u/Oslo. I perioden tabellen viser, har andel innbyggere i skolepliktig alder ligget lavere enn gjennomsnittene i referansegruppene. Tallene i tabell 5 gir i utgangspunktet grunn til å forvente en noe lavere ressursbruk på grunnskoledrift i Lødingen kommune sammenliknet med sammenliknbare kommuner og landsgjennomsnittet.

²³ Vektet elevtall: 53,5 i 2019, Vektete elevtall Lødingen skole – 2020: 182, 2021: 176, 2022:180

²⁴ Vektet elevtall: 139 i 2019,

²⁵ Vektet elevtall: 20,7 i 2019, 2020: 19,45, 2021: 17,75. 2022: 14,5

5.2.1 Prioriteringsindikatorer - ressursbruk

Tabell 6. Netto driftsutgift, funksjon 202 Grunnskole, Lødingen kommune, 2019-2021

Netto driftsutgift til grunnskole, Lødingen kommune	2019	2020	2021	2022
KOSTRA	23 644 000	23 605 000	22 246 000	25 134 000
Tabell 1	23 637 928	23 628 434	22 244 833	25 132 953

Kilde: KOSTRA (SSB)

Tabell 6 viser netto driftsutgift for *funksjon 202 grunnskole* i Lødingen kommune slik denne fremgår hos Statistisk Sentralbyrå og i revisors egne oppstillinger i kapittel 4.1 ovenfor.

Forskjellene som fremgår av tabellen, er små. Dette må ses som uttrykk for at kommunens innrapportering til KOSTRA stemmer godt overens med hvordan kommunen har ført regnskapet sitt med henblikk på plassering av inntekter og utgifter på de aktuelle funksjonene.

Tabell 7. Netto driftsutgifter til grunnskole i prosent av totale netto driftsutgifter

Netto driftsutgift grunnskole – andel av total netto driftsutgift	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	12,6 %	12,4 %	12,7 %	12,6 %
KG5		16,3 %	17,1 %	16,8 %
KG6	15,4 %			
Landet uten Oslo	18,3 %	17,9 %	18,2 %	17,7 %

Kilde: KOSTRA (SSB)

Det fremgår av tabell 7 ovenfor at netto driftsutgift til grunnskole i alle de fire årene sammenlikningen gjelder, utgjorde en betydelig lavere andel av total netto driftsutgift i Lødingen kommune enn gjennomsnittlig for referansegruppene. Funnet er som forventet, tatt i betraktning at andel innbyggere i skolepliktig alder har ligget lavere enn gjennomsnittene i referansegruppene gjennom de tre årene.

I tabell 8 nedenfor inngår to andre indikatorer for ressursbruk på grunnskole.

Tabell 8. Netto driftsutgifter pr. innbygger og pr. innbygger i skolepliktig alder

Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger 6-15 år	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	114 222	118 618	119 602	132 984
KG5		113 759	122 865	126 708
KG6	146 408			
Landet u/Oslo	93 464	93 464	99 617	104 640
Netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger	2019	2020	2021	
Lødingen kommune	11 624	11 785	11 258	12 662
KG5		12 820	13 674	14 138
KG6	15 267			
Landet	11 425	11 338	11 992	12 540

Kilde: KOSTRA (SSB)

Tallene i tabell 8 indikerer at ressursbruken pr. skolepliktige innbygger – og pr. innbygger generelt - i selve grunnskoleledriften (funksjon 202) i Lødingen kommune, har økt noe de siste fire årene – og hovedsakelig fra 2021 til 2022. Økningen i netto driftsutgift pr. innbygger fra 2021 til 2022, som fremgår i det nederste indikatorsettet i tabellen, stemmer overens med «bunnlinja» i tabell 2 i kapittel 5.1 ovenfor. Antallet innbyggere i skolepliktig alder har sunket, mens netto driftsutgift til grunnskole har (i løpende priser) økt.

Når vi sammenlikner indikatorverdiene for Lødingen kommune med de for referansegruppene i tabell 8, fremstår *netto driftsutgift til grunnskoleledrift pr. innbygger* i Lødingen marginalt

høyere enn landsgjennomsnittlig i 2019, 2020, og 2022. Den var marginalt lavere enn gjennomsnittlig for landet i 2021. Ressursbruken *pr. innbygger i skolepliktig alder* fremstår i alle fire år større enn gjennomsnittlig for landet, men i 2021 lavere enn gjennomsnittlig for sammenliknbare kommuner i KG 5. Samlet sett indikerer tallene i tabell 8 at kommunens ressursbruk på grunnskole drift er noe lavere enn i *sammenliknbare kommuner*. Dette må altså ses i sammenheng med at målgruppen for tjenesten er noe mindre i Lødingen enn i sammenliknbare kommuner.

I KOSTRA brukes begrepet *grunnskolesektor* om funksjonene 202 *Grunnskole*, 215 *Skolefritidstilbud*, 222 *Skolelokaler* og 223 *Skoleskyss*. I tabell 9 nedenfor fremstiller vi indikatorer som sier noe om Lødingen kommunes samlede ressursbruk i grunnskolesektoren – sammenliknet med referansegruppene:

Tabell 9. Netto driftsutgifter til grunnskolesektor – samlet og pr. funksjon

Netto driftsutgifter til skolefritidstilbud pr. innbygger	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	352	385	469	481
KG5		330	369	394
KG6	378			
Landet u/Oslo	234	292	317	371
Netto driftsutgifter til skolelokaler pr. innbygger	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	2 513	4 334	4 487	5 129
KG5		2 795	2 977	3 150
KG6	3 907			
Landet u/Oslo	2 398	2 338	2 572	2 735
Netto driftsutgifter til skoleskyss pr. innbygger	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	119	106	199	221
KG5		377	419	438
KG6	458			
Landet u/Oslo	283	262	293	306
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor pr. innbygger	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	14 608	16 611	16 413	18 493
KG5		16 323	17 438	18 121
KG6	20 009			
Landet u/Oslo	14 340	14 230	15 174	15 951
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor pr. innbygger 6-15 år	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	143 536	167 191	174 366	194 227
KG5		144 839	156 689	162 396
KG6	191 890			
Landet u/Oslo	117 310	117 307	126 051	133 106

Kilde: Statistikkbanken, SSB

Det fremgår av tallene i tabellen at Lødingen kommunes *ressursbruk på skolesektoren pr. innbygger* lå omtrent på landsgjennomsnittet u/Oslo i 2019 – og betydelig lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 6 som Lødingen på dette tidspunktet inngikk i. Fra og med 2020 økte kommunens ressursbruk på skolesektoren pr. innbygger, og «vokste fra» landsgjennomsnittet. Lødingen kommune lå i 2022 også høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 5 på denne indikatoren. Den viktigste enkeltårsaken til dette er at Lødingen kommunes *netto driftsutgifter til skolelokaler pr. innbygger* steg markant fra 2019 til 2020. I både 2020, 2021 og 2022 lå Lødingen kommune vesentlig høyere enn både landsgjennomsnittet og sammenliknbare kommuner i KG 5 på denne indikatoren. Dette skyldes antakelig at nye Lødingen skole ble tatt i bruk fra og med august 2019 – og at «helårseffekten» av avskrivninger og kapitalkostnader i driftsregnskapet trådte inn for fullt fra og med 2020.

5.2.2 Produktivitetsindikatorer – «enhetskostnader»

I tabell 10 på neste side viser vi indikatorverdier for *gruppestørrelse* i grunnskolen. Det fremgår av tabellen at gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen i Lødingen i perioden 2019-2022 har vært vesentlig lavere enn gjennomsnittlig for landets kommuner. I 2020, 2021 og 2022 var gjennomsnittlig gruppestørrelse i Lødingen også mindre enn gjennomsnittlig for KG6. I alle de fire årene var altså *lærertettheten* høyere i Lødingen kommunes grunnskole sammenliknet med gjennomsnittet for landet. I 2020, 2021 og 2022 var lærertettheten også høyere enn i sammenliknbare kommuner (i KG5). Dette er en viktig årsak til at ressursbruken på selve grunnskoledriften (funksjon 202) *pr. innbygger i skolepliktig alder* var høyere i Lødingen kommunes grunnskole sammenliknet med landet utenom Oslo i 2019-2021, jf. tabell 8 ovenfor.

Tabell 10. Gjennomsnittlig gruppestørrelse

Gruppestørrelse 2 (antall)	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	12	11,6	10,3	10,7
KG5		13,1	12,8	13
KG6	9,7			
Landet	15,8	15,7	15,6	15,6

Kilde: KOSTRA (SSB)

Tabell 11. Korrigerte brutto driftsutgifter²⁶ til grunnskole og grunnskolesektor

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole pr. elev	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	127 465	133 441	138 722	146 847
KG5		119 808	131 169	136 606
KG6	158 031			
Landet u/Oslo	103 019	100 890	107 915	113 363
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolesektor pr. elev	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	162 530	184 279	193 668	208 529
KG5		154 494	168 937	177 020
KG6	206 841			
Landet u/Oslo	133 765	131 065	141 284	149 039

Kilde: KOSTRA (SSB)

I tabell 11 over fremstiller vi to overordnede produktivitetsindikatorer; *korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole pr. elev* – og *korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolesektor pr. elev*. På begge disse indikatorene har Lødingen kommune ligget vesentlig høyere enn gjennomsnittet for landet utenom Oslo i perioden f.o.m. 2019 t.o.m. 2021. Sammenliknet med gjennomsnittet i KOSTA-gruppe 5 var Lødingen kommunes indikatorverdier i 2020 og 2021 også relativt høye. Tallene i tabell 10 indikerer i utgangspunktet en lavere produktivitet enn gjennomsnittlig i Lødingen kommunes grunnskole. Den viktigste årsaken til dette er sannsynligvis den høye lærertettheten i Lødingen kommunes grunnskole, jf. tabell 10 over.

Det kan være flere årsaker til høy lærertetthet i en kommunes grunnskole. Høy lærertetthet kan ses som uttrykk for en politisk prioritering. Videre er det klart at dersom en kommune opplever en reduksjon i antall skolepliktige innbyggere – og dermed en nedadgående tilstrømning av elever til grunnskolen – vil forholdet mellom ansatte i undervisningsstillinger og elever i skolen påvirkes av dette. Som vist i kapittel 5.1 ovenfor har rektor ved Lødingen skole opplyst at

²⁶ I beregning av korrigerte brutto driftsutgifter inngår driftsutgiftene til kommunens *egen* tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger minus dobbeltføringer i de kommunale regnskapene som skyldes viderefordeling av utgifter mv. Dette gjelder art 690 Fordelte utgifter. Det korrigeres for art 729 Kompensasjon for merverdiavgift, for MVA påløpt i driftsregnskapet. I korrigerte brutto driftsutgifter pr. tjenesteområde, for eksempel grunnskole, er art 710 Sykelønnsrefusjon trukket fra (SSB, 2018).

forhold relatert til både lærerstandens gjennomsnittsalder og den fysiske utformingen av skolen medfører økt lærertetthet. For Vestbygd oppvekstsenter sin del, fremgår det av fremstillingene i kapittel 5.1 ovenfor at reduksjonen i antall lærere er mindre enn reduksjonen i antall elever fra skoleåret 2018/2019 til skoleåret 2022/2023. En annen variabel som kan tenkes å påvirke lærertettheten i grunnskolen, er forekomsten/omfanget av spesialundervisning – som ofte foregår i små grupper eller «én til én». I tabell 12 på neste side fremstiller vi indikatorverdier relatert til dette.

Tabell 12. Andel elever med spesialundervisning

Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	2019	2020	2021	2022
Lødingen kommune	10,7	14,7	14,2	11,6
KG5		9,7	9,5	9,5
KG6	10			
Landet	7,8	7,8	7,9	7,9

Kilde: Statistikkbanken, SSB

Av tabellen fremgår det at andelen elever som får spesialundervisning ved kommunale og private grunnskoler i Lødingen har økt noe fra 2019 til 2022 – og vært høyere enn i referansegruppene i 2019-2022.

Det samlede behovet for spesialundervisning i en elevgruppe eller ved en grunnskole samlet sett avhenger i betydelig grad, 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. (Tidl.) Fylkesmannen i Nordland gjennomførte tilsyn med Lødingen kommune og PPD for Lødingen og Vesterålen i oktober 2020. Om begrunnelsen for tilsynet, fremkommer blant annet følgende i tilsynsrapporten:

«Statistikk for Lødingen skole viser at de har 14 % spesialundervisning inneværende skoleår. I lesing lå 8. trinn under både lands- og fylkesgjennomsnittet skoleåret 2019/2020, og 28,6 % av elevene på trinnet var på nivå 1 (laveste mestringsnivå). Tallene har vært med i vurderingen av valg av tilsynsobjekt, men vi vil ikke drøfte eller konkludere med årsaker til tall vi ser i statistikken.»

I tilsynsrapporten identifiseres blant annet avvik på følgende område:

«1. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringa – undervisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring. Kommunen må sørge for at skolen vurderer og følger opp den enkelte elevens utbytte av opplæringa, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4 og barnekonvensjonen art. 3 og art. 12. Kommunen må sørge for at skolen:

- a) rektor sørger for at lærerne, som en integrert del av undervisningen, vurderer behovet for tilpasset opplæring
- b) rektor sørger for at lærerne hører eleven og vektlegger elevens synspunkter ut fra elevens beste
- c) rektor sørger for at lærerne gjennomfører tiltak som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger

Etter noe dialog med Lødingen kommune og PPD for Lødingen og Vesterålen avsluttet Statsforvalteren tilsynet senhøstes 2021.

I Lødingen kommunes årsmelding for 2021 vises det til at Lødingen kommune har «(...) et høyt antall tilmeldinger til barneverntjenesten som også for betydning for elevene i skolen. Barn som tilmeldes barneverntjenesten har ofte sammensatte utfordringer som også gir utslag sosialt/faglig i skolehverdagen og resulterer i enkeltvedtak med spesialpedagogisk oppfølging.»

Revisor anser, med henvisning til ovenstående fremstilling, at behovet for spesialundervisning blant grunnskoleelevene i en gitt kommune, nok påvirkes av flere ulike faktorer – og endrer seg over tid.

5.3 Oppsummering og analyse

Lødingen kommunes ressursbruk (netto driftsutgift) på selve grunnskoledriften har gått noe ned i perioden fra og med 2019 til 2021, men deretter økt fra 2021 til 2022. Hovedårsaken til økningen synes å være økning i antall ansatte ved Lødingen skole. Justert for lønns- og prisvekst er det likevel ingen reell økning i kommunens ressursbruk på grunnskoledriften fra 2019 til 2022. Vi har fått opplyst at flere forhold bidrar til økt lærertetthet ved skolen, herunder blant annet:

- Flere eldre lærere som har rett til reduksjon i sin undervisningsplikt – og økt personellbehov som følge av dette
- For små spesialrom ved nye Lødingen skole – som medfører deling av klasser og økt behov for personalressurser
- Tilstrømning av flyktninger fra Ukraina fra våren 2022

Fra rektor ved Lødingen skole opplyses det også at langtidsfraværet har økt i løpet av fireårsperioden. Denne opplysningen er konsistent med utviklingen i sykelønnsrefusjoner fra 2019 til 2022. Gjeldende regelverk for kompensasjon til arbeidsgivere ved ansattes langtidsfravær innebærer at arbeidsgiver selv må dekke noe av utgiftene forbundet med slikt fravær.

Netto driftsutgift til grunnskoledrift ved Vestbygd oppvekstsenter var noe lavere i 2022 enn i 2019, og driftsnivået fremstår redusert i samme periode. Netto driftsutgift *pr. elev* var i 2022 likevel vesentlig høyere ved Vestbygd oppvekstsenter sammenliknet med Lødingen skole.

Andel innbyggere i skolepliktig alder i Lødingen har sunket i perioden 2019-2022, og grunnskoledriften i Lødingen i samme periode for en lavere andel av kommunens totale netto driftsutgift enn hva som er gjennomsnittlig for sammenliknbare kommuner og landet ellers. Lødingen kommunes ressursbruk på selve grunnskoledriften (funksjon 202) fremstår noe lavere enn i sammenliknbare kommuner, noe som må ses i sammenheng med at målgruppen for tjenesten er mindre enn gjennomsnittlig i Lødingen kommunen. Kommunens ressursbruk (netto driftsutgift) på *grunnskolesektoren* (grunnskole, skolefritidsordning, skolelokaler og skoleskyss) *pr. innbygger* var i fireårsperioden noe høyere enn gjennomsnittlig for landet utenom Oslo – og i 2022 også marginalt høyere enn i sammenliknbare kommuner. En viktig årsak til dette synes å være at kommunens netto driftsutgifter til skolelokaler har økt i forbindelse med etableringen av nye Lødingen skole. Avskrivninger og kapitalkostnader har fått «helårseffekt» i driftsregnskapet fra og med 2020.

Lødingen kommunes ressursbruk (netto driftsutgift) på skolesektoren *pr. innbygger i skolepliktig alder* er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for landets kommuner utenom Oslo, og også høyere enn i sammenliknbare kommuner de tre siste hele driftsår. Forholdet gjenspeiler blant annet det faktum at tjenesteområdets målgruppe relativt sett altså er mindre i Lødingen enn gjennomsnittlig for referansegruppene.

Korrigert brutto driftsutgift til grunnskole og til grunnskolesektor *pr. elev* var i 2020-2022 høyere i Lødingen enn gjennomsnittlig for både landet u/Oslo og KOSTRA-gruppe 5. Dette

indikerer at produktiviteten i kommunens drift av grunnskolen og grunnskolesektoren er lavere enn gjennomsnittlig, og den viktigste årsaken til dette synes å være at lærertettheten er høyere i Lødingen kommunes grunnskole enn gjennomsnittlig. Revisor finner i statistikk som er publisert på Statistisk Sentralbyrå sine sider at gjennomsnittsalderen blant lærerne ved grunnskolen i Lødingen fremstår noe høyere enn gjennomsnittlig for sammenliknbare kommuner. Det samme fremkommer om man sammenlikner Lødingen kommune med gjennomsnittet for landet utenom Oslo. Redusert undervisningsplikt får betydning for bemanningsnormen ved skolene. Revisor finner det vanskelig å sammenlikne Lødingen kommunes ressursbruk innen grunnskoledriften i forbindelse med flyktninger med den ressursbruken andre, sammenliknbare kommuner har. Som nevnt har vi også fått opplyst at spesialrommene ved nye Lødingen skole oppleves som for små – noe som utløser deling av klasser og økning i medgåtte personellressurser som følge av dette. Lødingen kommune har som vist ovenfor en høyere andel elever enn gjennomsnittlig som mottar spesialundervisning. Også dette kan tenkes å medføre forhøyet lærertetthet i kommunens grunnskoler.

I ovennevnte *Oppvekstplan Lødingen kommune 2023-2033* vises det under overskriften «Fremtidsbilde» til følgende:

«I dag er det 301 barn under 18 år i Lødingen kommune. Dette er en nedgang på 100 barn fra 2011. SSB spår imidlertid en folkevekst i kommunen, og forespeiler at det vil bo 360 barn og unge under 19 år i Lødingen i 2030. Dette gjør at vi ikke kan planlegge med redusert kapasitet i tjenestetilbudet til barn og unge.»

6 UTTALELSE

Vår rapport ble sendt til kommunedirektøren den 19. mars i år. Frist for eventuell uttalelse til rapporten ble satt til 5. april. Revisor mottok enkelte tilbakemeldinger fra rektorene ved de to skolene som inngår i revisors undersøkelser, men det kom ingen uttalelse fra kommunedirektøren innen uttalelsesfristens utløp. Vi legger dermed til grunn at kommunedirektøren har latt sin uttalelsesrett etter forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 første ledd stå ubenyttet. Vi oversendte endelig rapport til kontrollutvalget v/ K-Sekretariatet den 11. april.

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjonen på problemstilling 1 i denne rapporten anbefaler vi Lødingen kommune å videreutvikle sitt arbeid med elevenes psykososiale miljø, herunder:

- å sikre tilstrekkelig elev- og foreldrerepresentasjon i samarbeidsutvalgene (eventuelt opprette egne skolemiljøutvalg)
- å styrke innsatsen med henblikk på å gi foreldre og foresatte informasjon om rettighetene som følger av opplæringslova kapittel 9A
- å påse at skriftlige *tilstandsrapporter for grunnskoleopplæringen* årlig utarbeides og forelegges kommunestyret for behandling
- å vurdere hvorvidt skolene i tilstrekkelig grad har skriftliggjorte rutiner for avdekking og håndtering av mobbing - særlig ved Vestbygd oppvekstsenter
- å styrke fremdriften i kommunens arbeid med ny handlingsplan mot mobbing
- å videreutvikle skolenes rutiner for å sikre fullstendig overholdelse av undersøkelses- og aktivitetsplikten, jf. opplæringslova kapittel 9A, i enkeltsaker

9 REFERANSER

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
- Rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017 (Utdanningsdirektoratet, 2022)
- Fylkesmannen i Nordland, 2020: Tilsynsrapport – vedtak. Lødingen kommune og PPD for Vesterålen og Lødingen. Tilpasset opplæring og spesialundervisning, 13.-14 oktober 2020
- [Kostra - SSB](#)
- Kringlebotten, Marit, Audun Langørgen og Anne Brit Thorud, 2020: Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018. Statistisk Sentralbyrå. Rapport 2020/18.
- www.lodingen.kommune.no
- *Oppvekstplan Lødingen kommune 2023-2033* (Utkast lagt ut til høring 22.12.2022.)
- <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved/aar-reviderte/2018-06-15?fane=om#:~:text=Bundne%20kostnader%20per%20innbygger%2C%20som%20er%20et%20m%C3%A5l,kostnadene%20varierer%20med%20demografiske%2C%20sosiale%20og%20geografiske%20forhold.>
- <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brugerundersokelser/elevundersokelsen/>
- www.ungdata.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 Lødingen, 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 i Lødingen kommune:

Helse og omsorg – økonomistyring, 2021

Utbygging av Lødingen sykehjem – «SYKOMS-prosjektet», 2018

Integrering av bosatte flyktninger, 2016

Økonomistyring og økonomisk internkontroll, 2014

Pleie og omsorg – utgiftssituasjonen og inntektsskapende virksomhet, 2009

Økonomistyring i pleie og omsorg, 2007

Omstrukturering av Lødingen sykehjem, 2006

