

FORVALTNINGSREVISJON

Elevenes psykososiale skolemiljø

Dyrøy kommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Dyrøy kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot elevenes psykososiale skolemiljø. 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 Dyrøy kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Dyrøy kommune og Elvetun skole for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 26.8.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler Dyrøy kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø. Det er én kommunal grunnskole i kommunen; Elvetun skole, og det er dermed denne skolens arbeid som er gjenstand for undersøkelse. Elvetun skole er en 1-10 skole med skolefritidsordning og det er 103 elever ved skolen skoleåret 21/22.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:
Er Dyrøy kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

I opplæringslovens kapittel 9A er krav til arbeid med elevenes skolemiljø. Vi har utledet revisjonskriterier, som kommunens praksis vurderes opp mot, fra denne delen av opplæringsloven og forarbeider og veiledere til loven. Vi har også utledet revisjonskriterier fra kommunelovens bestemmelse om internkontroll.

For å besvare problemstillingen har vi innhentet skriftlige rutinebeskrivelser for Elvetun skoles arbeid på området. Vi har fått muntlig informasjon fra rektor og skolens teamledere. Videre har vi gjennomgått annen relevant dokumentasjon som resultater fra kartlegginger, referater fra møter mv. Vi har også gjennomgått dokumentasjon i enkeltsaker hvor elever ikke har opplevd skolemiljøet som trygt og godt, og vurdert om kravene til skriftlig plan og dokumentasjon er etterlevd i disse sakene. I våre undersøkelser av aktivitetsplaner er det altså skriftlig dokumentasjon som er lagt til grunn. Revisor har ikke anledning til å undersøke hva som faktisk er gjort, dersom dette ikke er dokumentert.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er en individuell rettighet for hver enkelt elev. Revisor har ikke mulighet til å undersøke hvorvidt hver enkelt elev faktisk opplever miljøet som trygt og godt. Forvaltningsrevisjonen retter seg mot kommunens og skolens systemer for overholdelse av forpliktelser etter opplæringslovas kapittel 9A.

Revisors konklusjon er at Dyrøy kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø ikke fullt ut er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området.

Konklusjonen er basert på våre funn og vurderinger. Disse er oppsummert i det videre.

I systemet for arbeid med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole, i skolens pedagogiske plattform og skolens utviklingsplan fremgår mål for skolemiljøet/skolemiljøarbeidet. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet som oppfylt.*

Det er utarbeidet eget dokument som beskriver arbeidet med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole. I skolens utviklingsplan er det oppgitt tiltak for å nå de målene som er satt. Videre har rektor og teamledere beskrevet også andre tiltak som skal bidra til å sikre et godt og trygt skolemiljø. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø som oppfylt.*

Elvetun skole har ikke utarbeidet egne risikokartlegginger (ROS-analyser). Rektor har opplyst at de i personalet ofte snakker om hvor viktig det er å være til stede, og gjør en form for analyse av hvor voksnes tilstedeværelse er særlig viktig. Rektor har opplyst at selv om de ikke har egne rutiner for risikokartlegging, gjør de likevel risikovurderinger gjennom mye av arbeidet de gjør. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for*

*kartlegging av utfordringer (sårbarhet/risiko) som **til dels oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at det i praksis gjøres en del slike vurderinger ved skolen, men at disse ikke gjøres systematisk etter samme mal.*

I systemet for arbeidet med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole er det beskrevet rutiner for å følge med, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak. Opplysninger vi har fått tilsier at rutineene for dette jevnlig diskuteres. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å følge med på skolemiljøet, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak er **oppfylt**.*

Planen som inneholder beskrivelser av regelverk og rutiner for å ivareta elevenes rettigheter og ansattes plikter repeteres ofte i personalet, har rektor opplyst. Planen og aktivitetsplikten er tema under fagdager ved starten av hvert skoleår. Minst to ganger i året sendes den også ut til alle ansatte av rektor, med forpliktelse om å lese/sette seg inn i planen. Rektor informerer også renholdere, vaktmester og vikarer. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner som skal sikre at den enkelte ansatt kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringsloven kapittel 9A som **oppfylt**.*

Når det gjelder elevmedvirkning, har Elvetun skole elevråd for alle klasser. I henhold til skolens egen plan skal det fastsettes møteplan for elevrådet, noe som ikke er gjort for skoleåret 21/22. Utover elevrådsarbeidet medvirker elevene også i fastsettelse av ulike regler som skal gjelde, har vi fått opplyst. Resultatene fra elevundersøkelsen viser at elevene gjennomsnittlig opplever at de er med på å fastsette reglene. Det velges også elevrepresentanter til de formelle organene, men det har vært utfordringer med å få foreldrerrepresentanter til disse, slik at eksempelvis skolemiljøutvalget skoleåret 21/22 ikke har fungert helt som forutsatt. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet, i stor grad, men ikke fullt ut, er oppfylt.*

Elever og foreldre informeres om rettigheter gjennom møter samt informasjonsskriv til hjemmet og plakater på skolen. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å informere elevene og foreldrene om elevenes rettigheter og skolens aktivitetsplikt, samt muligheten til å melde en sak til statsforvalteren, i henhold til opplæringsloven kapittel 9A, som **oppfylt**.*

Elvetun skole har et årshjul i systemet sitt for arbeidet med elevenes psykososiale miljø, og aktivitetene i dette er i stor grad utført som forutsatt. Det som ikke er utført som forutsatt, er årlig evaluering og rullering av systemet. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet, **ikke er oppfylt**.* Gjennom blant annet årshjulet og ulike møter i personalet, er det rutiner som skal bidra til å sikre at planer følges og planlagte tiltak iverksettes. Det er imidlertid er svakhet at det ikke gjøres systematisk evaluering. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt, som **til dels oppfylt**.*

Revisor har gjennomgått seks saker hvor elev ikke opplevde skolemiljøet som trygt og godt, og det ble opprettet aktivitetsplan. I to av seks saker revisor gjennomgikk, var det ikke dokumentasjon på at undersøkelse var gjennomført. Med bakgrunn i at det i disse sakene var opprettet aktivitetsplan, er det naturlig å legge til grunn at det var gjort undersøkelser i forkant av dette som ikke er dokumentert. I én av sakene var det flere varsler som lå til grunn for undersøkelse og utarbeidelse av aktivitetsplan. Det er ikke dokumentasjon som viser hvilke

undersøkelser som ble gjort, og revisor har derfor ikke grunnlag for å vurdere om det var grunnlag for å opprette aktivitetsplan etter første varsel. I de øvrige fem sakene gikk det ni, syv, to, fem og fire dager fra varsel var mottatt til plan var utarbeidet. Elvetun skole har selv fastsatt at det skal gå fem dager. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, må sørge for at saken undersøkes og at en skriftlig plan utarbeides så snart som mulig, til dels er oppfylt*. I én av de undersøkte sakene har elev opplevd at en ansatt ved skolen har opptrådt krenkende. I slike tilfeller skal skoleeier varsles. Ut fra dokumentasjonen vi er forelagt, oppfatter vi at skoleeier ble varslet samme dag som skolen fikk informasjon om aktuell hendelse.

I alle de seks undersøkte aktivitetsplanene er beskrivelse av planlagte tiltak. I fem av seks planer er det informasjon om når tiltakene skal gjennomføres. I én av de fem planene er det ikke oppgitt varighet for alle tiltak. Ansvarlig for gjennomføring av tiltakene er oppgitt i fem av seks planer. I én av planene mangler angivelse av ansvarlig for et av tiltakene, men det inngår for de andre tiltakene. I fem av seks undersøkte planer er det oppgitt tidspunkt for evaluering av tiltakene. I den siste planen er det oppgitt at planen skal evalueres, men ikke tidspunkt for slik evaluering. I alle planer inngår informasjon om hendelser/opplevelser som er bakgrunnen for opprettelse av aktivitetsplan. Planene inneholder også målsetning, som i flertallet av planene er at elev skal ha et trygt og godt skolemiljø. I to av planene inngår det opplysninger som gir revisor informasjon om hvilke problemer planen skal løse. I de øvrige tilfellene er det informasjon om hva som ligger til grunn for at det er opprettet plan, men ikke konkret informasjon om hvilke problem planen skal løse. Revisor vurderer følgende revisjonskriterium som ***i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt***:

Dyrøy kommune v/Elvetun skole må, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, lage en skriftlig plan hvor det skal fremgå

- *Hvilke 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*

I to av seks undersøkte saker fremgår ikke av dokumentasjon at eleven er hørt i forbindelse med undersøkelse, utarbeidelse av plan eller seinere. I de fire andre sakene fremgår at elev er hørt i forbindelse med undersøkelse, og i et tilfelle at elev har medvirket i utarbeidelse av plan. Jevnlige samtaler med elev er oppgitt som tiltak i flere av de undersøkte planene. Kun i én av disse fremgår at samtaler er gjennomført. Ikke i noen av de undersøkte planene/sakene fremgår det hvorvidt elev var involvert/ble hørt i forbindelse med avslutning av aktivitetsplanen. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, sørge for at involvert(e) elev(er) blir hørt, som i liten grad oppfylt*. Vi presiserer at vurderingen baserer seg på dokumentasjonen som foreligger i de aktuelle sakene.

I de undersøkte sakene er det lite dokumentasjon som belyser oppfølging av tiltakene i aktivitetsplanen (hva som faktisk er gjort). I fem av seks undersøkte saker er det ingen dokumentasjon på dette. Det fremgår også i liten grad i sakene om planene er evaluert og resultatet av slik evaluering. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, 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, som i liten grad oppfylt*.

Dyrøy kommune arbeider med å etablere et nytt internkontrollsystem. Etter lovendring fra 1.1.2021 er det kommunedirektøren som har ansvaret for internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves. Administrasjonen har opplyst at nytt internkontrollsystem er under etablering, men ikke fullt ut implementert. Som det fremgår av våre øvrige vurderinger, har Elvetun skole flere relevante rutiner. Arbeidet med skolemiljø er imidlertid ikke underlagt jevnlig evaluering. Dette er også en del av internkontrollen. Samlet sett vurderer revisor at det per nå ikke er en helhetlig internkontroll som skal bidra til å sikre etterlevelse av opplæringslovens kapittel 9A. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/kommunedirektør skal ha internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves, som i liten grad oppfylt.*

Med bakgrunn i våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Dyrøy kommune og Elvetun skole å:

- Videreutvikle det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale miljø, herunder å
 - videreutvikle og formalisere rutiner for kartlegging av utfordringer (risiko/sårbarhet)
 - sikre elevmedvirkning i arbeidet
 - ha system for jevnlig evaluering, og eventuelt forbedring, av planer, rutiner og tiltak i arbeidet med skolemiljø
- Påse at alle aktivitetsplaner tilfredsstiller krav til minimumsinnhold
- Sørge for at involverte elever blir hørt i alle saker og dokumentasjon av dette
- Dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten samt evaluering av tiltak i alle saker

Vi anbefaler også Dyrøy kommune v/rådmann å gjøre vurderinger av hvorvidt kommunens internkontroll er tilstrekkelig til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 9A etterleves.

Sammendrag	0
1 Innledning	2
1.1 Bestilling	2
1.2 Om grunnskolen i Dyrøy kommune.....	2
2 Problemstilling og revisjonskriterier	3
2.1 Problemstilling	3
2.2 Kilder for revisjonskriterier.....	3
2.3 Utleddning av revisjonskriterier.....	3
3 Metode, datamateriale og avgrensning	11
3.1 Metode og datamateriale	11
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	11
3.3 Avgrensninger	11
4 Elevenes psykososiale miljø	13
4.1 Systematisk skolemiljøarbeid.....	14
4.1.1 Innledning	14
4.1.2 Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.....	15
4.1.3 Planer og tiltak for å sikre et godt skolemiljø	15
4.1.4 Aktivitetsplikten og rutiner for kartlegging av utfordringer	18
4.1.5 Kontroll og evaluering av planer, rutiner og tiltak	22
4.1.6 Informasjonsplikten	24
4.1.7 Elevmedvirkning.....	24
4.2 Undersøkelser og aktivitetsplaner	25
4.2.1 Plikten til å undersøke.....	25
4.2.2 Plikten til å sette inn tiltak	26
4.2.3 Dokumentasjon	26
4.2.4 Undersøkelse og opprettelse av aktivitetsplan.....	27
4.2.5 Aktivitetsplan og innholdet i denne	27
4.2.6 Dokumentasjon av hva som er gjort, oppfølging og evaluering av tiltak.....	27
4.2.7 Sørge for at involverte elever blir hørt.....	28
4.3 Revisors vurderinger og konklusjon	28
5 Uttalelse	32
6 Anbefalinger	35
7 Referanser	36

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Dyrøy kommune vedtok i sak 5/21 å iverksette prosess med bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot mobbing og elevenes psykososiale miljø. Forvaltningsrevisjon med slikt tema har første prioritet i Dyrøy kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023. Denne planen ble vedtatt av kommunestyret 10.12.2020. I sak 14/21 vedtok kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisse for forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å vurdere hvordan Dyrøy kommune sikrer elevene et godt psykososialt miljø på skolen.

1.2 Om grunnskolen i Dyrøy kommune

Dyrøy kommune har en grunnskole; Elvetun skole. Skolen er geografisk plassert i kommunesenteret Brøstadbotn. Skolen er en 1-10 skole med skolefritidsordning. Det er også idrettshall og svømmebasseng i tilknytning til skolen. Skolens visjon er ifølge kommunens hjemmesider at den skal gi elevene kompetanse, trivsel og respekt. På hjemmesiden er også fem satsingsområder oppgitt:

- Arbeide for et trygt og godt skolemiljø – forebygge mobbing
- Inkluderende skolemiljø
- Elevvurdering
- Lese- og skriveopplæring, med fokus på begynneropplæring
- Alle elever har egen iPad

Skolen har 103 elever, og 13,2 pedagogårsverk. Ledelsen består av 1,6 årsverk. Skolen har også miljøterapeut og tre fagarbeiderstillinger kombinert med SFO.

2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstilling

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstilling:

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

2.2 Kilder for 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 av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)
- Forarbeider til opplæringsloven:
 - Prop. 57L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
 - Ot.Prp. nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
 - Innst. O. nr. 7 (2002-2023) om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
- Utdanningsdirektoratets rundskriv:
 - *Retten til et godt psykososialt miljø (2-2010)*
 - *Systemrettet arbeid etter opplæringslova kapittel 9a (4-2014)*
 - *Ordensreglement (2-2014)*
 - *Skolemiljø (3-2017)*

2.3 Utledning av revisjonskriterier

Kontinuerlig og systemrettet arbeid med skolemiljøet

Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er stadfestet i opplæringsloven § 9 A-2. Det følger av bestemmelsens forarbeider at skolemiljø favner både det fysiske og psykososiale miljøet. Videre presiserer forarbeidene at det er elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø, og at dette omfatter hvordan eleven opplever å ha det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet.¹

Opplæringsloven § 9 A-3 lyder:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering. Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane.

Som det fremgår av bestemmelsen, skal skolen arbeide forebyggende for å unngå brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø. Før 1.1.2021 fulgte det av bestemmelsen at det var rektor

¹ Prop. 57L (2016-2017).

sitt ansvar at dette ble gjort.² Fra 1.1.2021 trådte nye bestemmelser om internkontroll i kommuneloven i kraft. Bestemmelser om internkontroll i flere særlover ble samtidig endret, slik at det er kommunelovens krav til internkontroll som gjelder for de fleste tjenesteområder. I opplæringsloven innebar dette – i tillegg til nevnte endring i § 9A-3 – endring i lovens § 13-10. Før 1.1.2021 fulgte det av denne bestemmelsen at kommunene skulle ha et tilfredsstillende kontrollsystem for å sikre at skolen drives i samsvar med lov og forskrift, og at det foreligger system for å sikre kvaliteten av dette. Kravet til internkontroll følger nå av kommuneloven § 25-1:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- 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*

Med lovendringene som trådte i kraft fra 1.1.2021 er det kommunedirektøren som er tillagt ansvaret for helhetlig internkontroll i kommunen, herunder innenfor opplæringsloven. Også i tidligere kommunelov var det overordnede ansvaret lagt til kommunedirektør³. Det er således ikke vesentlige endringer som følge av lovendringene, men det er ikke lengre lovkrav innenfor internkontroll som spesifikt retter seg mot rektorene. Det er likevel – som det følger av § 9 A-3 – tillagt skolene ansvaret for å forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å jobbe kontinuerlig for å fremme helse, trivsel og læring hos elevene. Tidligere hadde skolene v/ rektor også ansvaret for å arbeide systematisk for at kravene i opplæringslovens kapittel 9A ble oppfylt. Forarbeidene til opplæringsloven § 9 A-3 sier noe om hva systematisk arbeid innebærer. Selv om bestemmelsen nå er endret, er ikke kommunens ansvar for systematisk arbeid endret, og vi benytter forarbeidene til å belyse hva det bør omfatte.

Ifølge forarbeidene til opplæringsloven, handler kravet om systematisk arbeid til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og til dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole.⁴

I veileder om systemrettet arbeid, skriver Utdanningsdirektoratet at en nødvendig forutsetning for det systemrettede arbeidet er at skolen omsetter kravene i kapittel 9A til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles. Veilederen er utarbeidet før lovendringene som gjelder internkontroll. I veilederen vises det til hva som er skolens ansvar. Med lovendringen er dette kommunedirektørens ansvar.

² Bestemmelsen lød tidligere: «Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremja helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhold av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.»

³ Jf. tidligere kommunelov § 23 2. andre setning: *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

⁴ Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 8.3.4

Videre står det i den nevnte veilederen at internkontroll innebærer at skolen selv må føre kontroll med om kravene i kapittel 9A er oppfylt. Internkontroll forutsetter at skolen har omsatt kravene i kapittel 9A til konkrete mål for skolemiljøet, kartlagt utfordringene og planlagt og iverksatt tiltak for å nå målene. Videre må skolen ha rutiner for å følge nøye med på miljøet og den enkeltes opplevelse av det og kontrollere at rutinene blir fulgt opp. Skolen må, for å oppfylle kravet til internkontroll,

- Sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet
- Arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problemer
- Ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder ha rutiner for å avdekke og håndtere problemer når de dukker opp og kontrollere at rutinene blir fulgt

I veilederen står det videre at skolen må kunne dokumentere at den har et system for internkontroll. Dokumentasjonen trenger ikke være omfangsrik. Det avgjørende er om skolemiljøarbeidet/internkontrollen er egnet til sitt formål, som er å sikre elevenes rett til godt psykososialt miljø der elevene føler seg trygge og opplever sosial tilhørighet og som fremmer helse, trivsel og læring. Det viktigste er at den viser hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, når det skal gjøres og hva som faktisk blir gjort.

Skolen må ifølge Utdanningsdirektoratet kunne legge frem dokumentasjon for

- Hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet jf. §§ 9A-1, 9A-2 første ledd og 9 A-3 første ledd
- Hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innen helse, miljø og sikkerhet
- Planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- Hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og liknende)
- Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- Hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (evaluering av skolearbeidet)

I tillegg må skolen kunne dokumentere at

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

Dokumentasjonen må til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig både for ansatte, skoleeier og tilsynsorgan.

Aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø - systemnivå

Opplæringsloven § 9 A-4 er en bestemmelse om *aktivitetsplikt*. Aktivitetsplikten er delt inn i flere delplikter, hvor flere gjelder «alle som arbeider ved skolen», mens andre er plikter for «skolen». Departementet understreker at det konkrete innholdet i aktivitetsplikten må fastsettes ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon den ansatte har på skolen. Det vil kreves mer av en ansatt som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver.⁵

Departementet viser til at det er en naturlig del av skolens systematiske arbeid at skolen avklarer og tydelig formidler til den enkelte ansatte hva som forventes ut fra rollen og oppgavene den enkelte har. Det vil også være en del av skolens systematiske arbeid å fordele visse oppgaver knyttet til de ulike delpliktene i aktivitetsplikten, for eksempel inspeksjon i friminutter, tilsyn i garderober, ta imot varsler fra ansatte o.l.⁶

Opplæringsloven § 9A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen, har *plikt til å følge med* om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Plikten innebærer at den enkelte må være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom.⁷ «Følge med-plikten» må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen. I forarbeidene skriver departementet at sammen med plikten til systematisk arbeid for å forebygge krenkelser og dårlig skolemiljø, forutsetter følge med-plikten for eksempel inspeksjonsordninger, tilsyn i garderober og lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Departementet viser også til betydningen av elevenes rett til medvirkning og å bli hørt i den forbindelse, og at det for eksempel kan være svært nyttig å involvere elevene for å ta rede på om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, om det er bestemte elever som medelever er urolige for eller om det er noen bestemte aktiviteter eller elevmiljøer som de ansatte bør være ekstra på vakt for.⁸

Alle som arbeider på skolen skal *gripe inn* mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. opplæringsloven § 9A-4 første ledd. I Utdanningsdirektoratets veileder om skolemiljø fremgår det at plikten til å gripe inn, innebærer umiddelbar handling rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og som er forholdsvis akutt. Det kan dreie seg om å stoppe en slåsskamp eller annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre verbalt. Forutsetningen for å gripe inn, er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene i forbindelse med å stanse situasjonen.⁹ Det er fremhevet i forarbeidene at det i forbindelse med plikten til å gripe inn er svært viktig at rektor, som en del av skolens systematiske arbeid, sørger for at den ansatte kjenner plikten til å gripe inn, men også har kompetanse om hvordan det bør gjøres. Det vises i denne sammenheng også til skoleeiers plikt til å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse jf. opplæringsloven § 10-8.

Det følger av opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal *varsle* rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Plikten til å varsle, legger grunnlaget for at rektor får oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Dette gir rektor et godt utgangspunkt

⁵ Prop. 57L (2016-2017) pkt. 5.5.1

⁶ Prop. 57L (2016-2017) pkt. 5.5.2.1

⁷ Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.1

⁸ Prop. 57 (2016-2017) pkt. 5.5.2.1

⁹ Prop. 57 (2016-2017) pkt. 5.5.2.2. og 10.1

for å følge opp enkeltsaker, samtidig som det bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Aktivitetsplikt i enkeltsaker

Ved mistanke om eller kjennskap til at elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest *undersøke* saken jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har trygt og godt skolemiljø, og dermed utløser plikten til nærmere undersøkelser. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal alltid utløse undersøkelsesplikten. Departementet fremhever i forarbeidene at undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak en elevs 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 elevenes omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.¹⁰

Det følger av opplæringsloven § 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 en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, som vil si at plikten innebærer at skolen må følge opp tiltakene, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak er et tiltak som kan gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Plikten løper så lenge en elev opplever ikke å ha det trygt og godt på skolen. Dersom det i forbindelse med evaluering av tiltakene fremkommer at en elev fortsatt opplever mobbing eller andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn mer intensive tiltak. Tiltak behøver ikke rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot et større eller mindre problem eller miljøutfordringer på skolen.¹¹

Opplæringsloven § 9 A-5 angir en skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller hvis ansatte får mistanke eller kunnskap om at en ansatt har krenket en elev, herunder utsatt eleven for mobbing, vold, diskriminering eller trakassering. I slike tilfeller skal rektor straks varsles, som igjen skal varsle skoleeier. Dersom det er skoleledelsen som har utført den krenkende handlingen, skal den ansatte varsle skoleeier direkte.

Det skal ligge faglige vurderinger til grunn for hvilke tiltak som er aktuelle og hvilke tiltak skolen setter inn i en konkret sak. Når det skal tas stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, må det etter departementets syn vurderes ut fra hva som ut fra en faglig standard kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforholdet. Departementet mener den riktige terskelen for hva som kan kreves av skolene, er at de skal gjennomføre aktiviteten som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Det innebærer at skolen har oppfylt aktivitetsplikten når den i en bestemt sak har gjort alt som med rimelighet kan forventes på de ulike stadiene i en sak, for å sikre at elevene får et trygt og godt skolemiljø.

Som redegjort for, skal skolen dokumentere hva den gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. Det følger av rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om skolemiljø at dokumentasjonskravet gjelder

¹⁰ Prop. 57L (2016-2017) pkt. 5.5.2.4

¹¹ Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.5

alle deler av aktivitetsplikten. Det innebærer at skolen må dokumentere hvordan de undersøker saken, hvordan rektor varsles og hvordan rektor varsler skoleeier om alvorlige tilfeller og hvordan de setter inn egnede tiltak, hører involverte elever og tar hensyn til elevenes beste. I forarbeidene står det at formålene med dokumentasjonen er å:

- Sikre at elev og foreldre får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken alvorlig
- Støtte en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolen
- Forenkle arbeidet til skolen, for eksempel hvis en sak blir meldt til fylkesmannen (statsforvalteren) eller i tilsyn, ved at de kan dokumentere hva de har gjort for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (etterprøvnbarhet)

Skolens plikt til å utarbeide en *skriftlig plan når det settes inn tiltak* følger av opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å utarbeide skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som plikten til å iverksette tiltak etter § 9 A-4 fjerde ledd. Denne plikten utløses når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I planen skal det stå:

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

Det følger ikke av loven tidsfrist for utarbeidelse av aktivitetsplan. Av opplæringslovens § 9 A-6 følger at dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til statsforvalteren etter at saken er tatt opp med rektor. Dersom saken ikke er tatt opp med rektor, eller hvis det er under en uke siden den ble tatt opp, skal statsforvalteren avvise saken, men mindre særlige grunner gjør dette urimelig. Med bakgrunn i dette, er det naturlig å legge til grunn at aktivitetsplan bør være utarbeidet innen en uke etter at rektor mottar varsel.

Elevdeltakelse i det systemrettede arbeidet og samarbeidsutvalg

Elevene skal ifølge opplæringsloven § 9 A-8 ta del i planlegginga og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Elevene kan oppnevne representanter til å ivareta sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker. Dersom det finnes et arbeidsmiljøutvalg eller lignende organ ved skolen, kan elevene møte med inntil to representanter når utvalget behandler saker som gjelder skolemiljøet. Representantene skal bli innkalt til møtet med talerett og rett til å få sin mening protokollert.

Det fremgår av opplæringsloven § 11-1a at det ved hver grunnskole skal være et skolemiljøutvalg. Elevene skal være representerte i utvalget og utvalget skal være sammensatt slik at representantene for elevene og foreldrene til sammen er i flertall.

Ved hver grunnskole skal det i henhold til opplæringsloven § 11-2 være et elevråd for årstrinnene 5-7 og 8-10. Elevrådet skal fremme fellesinteressene til elevene på skolen og arbeide for å skape godt lærings- og skolemiljø.

Skolens informasjonsplikt

Skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9A, herunder blant annet om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 9 A-9. Informasjonen som skal gis må være tilstrekkelig til at elevene og foreldrene kan vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå frem for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Informasjonen forutsettes gitt til elever og

foreldre i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt.¹² Departementet understreker i forarbeidene at formålet med informasjonsplikten er å legge til rette for at elevene skal kunne kreve sine rettigheter oppfylt. Videre må informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Utdanningsdirektoratet har opprettet en informasjonsportal: www.nullmobbing.no. Departementet understreker i forarbeidene at informasjonsportalen ikke erstatter skolens informasjonsplikt. Som et ledd i informasjonsplikten kan skolene vise til informasjonsportalen eller opplysningene som fremgår i portalen kan gjenbrukes i skolens egen informasjon til elever og foreldre.

Utlede revisjonskriterier

Som en del av det systematiske skolemiljøarbeidet må Dyrøy kommune v/Elvetun skole:

- *Sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet*
- *Utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø*
- *Ha rutiner for kartlegging av utfordringer (sårbarhet/risiko)*
- *Ha rutiner for å:*
 - *følge med på skolemiljøet*
 - *gripe inn*
 - *undersøke*
 - *varsle*
 - *sette inn tiltak*
- *Ha rutiner som skal sikre at den enkelte ansatt kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringsloven kapittel 9A*
- *Ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt*
- *Ha rutiner for å informere elevene og foreldrene om elevenes rettigheter og skolens aktivitetsplikt, samt muligheten til å melde en sak til statsforvalteren, i henhold til opplæringsloven kapittel 9A*
- *Ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet*
- *Ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet*

Som en del av det individrettede skolemiljøarbeidet må Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst:

- *Sørge for at saken undersøkes og at en skriftlig plan utarbeides så snart som mulig*
- *Lage en skriftlig plan hvor det skal fremgå*
 - *Hvilke 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*
- *Sørge for at involvert(e) elev(er) blir hørt*
- *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*

Dyrøy kommune v/rådmann skal ha internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves.

¹² Prop 57 (2016-2017) punkt 8.4.4.

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

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹³.

Rektor ved Elvetun skole har vært revisors kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen ble avholdt i oktober 2021, og fra Dyrøy kommune deltok rådmann og rektor og inspektør ved Elvetun skole.

For å undersøke skolens arbeid med skolemiljø, har vi i tillegg til de ovennevnte også gjennomført samtale med skolens teamledere for småtrinnet, barnetrinnet og ungdomstrinnet. Vi har etterspurt og fått dokumentasjon som belyser arbeidet med skolemiljø. Dokumentasjonen består blant annet av planer, referater fra møter i ulike organer og resultater fra elevundersøkelsen.

For å undersøke det individrettede arbeidet med elevenes psykososiale miljø, ba vi om å få tilsendt alle aktivitetsplaner med tilhørende dokumentasjon som var opprettet etter 1.1.2020 og avsluttet på tidspunktet for vår forespørsel (februar 2022). Vi har fått oversendt seks aktivitetsplaner som vi har gjennomgått med bakgrunn i en sjekklister utarbeidet av revisor. Sjekklisten er laget med utgangspunkt i krav i opplæringslova som stilles til aktivitetsplaner og undersøkelser. Ingen av de seks aktuelle sakene er meldt til statsforvalteren.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og å konkludere på problemstillingen. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Bakgrunnen for det er at vi har innhentet informasjon fra ansatte med sentrale roller i arbeidet med skolemiljø. Vi har også fått dokumentasjonen som vi har etterspurt, og vi anser denne som relevant og tilstrekkelig for å belyse skolens arbeid.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt våre beskrivelser av datamaterialet for kommunen.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringsystem.

3.3 Avgrensninger

Retten til et trygt og godt skolemiljø er en individuell rettighet for hver enkelt elev. Revisor har ikke mulighet til å undersøke hvorvidt hver enkelt elev faktisk opplever miljøet som trygt og godt. Læringsmiljø omfatter alt som virker inn på læring, helse og trivsel og handler blant annet om klasseledelse, forholdet mellom lærer og elev, elevinvolvering og samarbeidet med hjemmet. Arbeid med læringsmiljø inngår således i alt som gjøres ved skolen. Deler av dette

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

arbeidet er det ikke mulig å gjøre undersøkelser av. Forvaltningsrevisjonen retter seg mot kommunens og skolens systemer for overholdelse av forpliktelser etter opplæringslovas kapittel 9A.

I våre undersøkelser av aktivitetsplaner, har vi lagt til grunn kommunens skriftlige dokumentasjon. Revisor har ikke anledning til å undersøke hva som faktisk er gjort, dersom dette ikke er dokumentert. Plikten til å utarbeide skriftlig aktivitetsplan inntreer når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere i hvor mange tilfeller plikten til å lage en slik aktivitetsplan faktisk er utløst. Revisor har altså ikke mulighet til å kontrollere om det har vært tilfeller ved skolene hvor det burde vært utarbeidet aktivitetsplan, men hvor dette ikke har blitt gjort. Slike tilfeller blir kun synlige dersom elev/foresatte klager til skolen eller statsforvalteren, eller det på annen måte er dokumentert.

4 ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

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

Revisjonskriterier

Som en del av det systematiske skolemiljøarbeidet må Dyrøy kommune v/Elvetun skole:

- *Sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet*
- *Utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø*
- *Ha rutiner for kartlegging av utfordringer (sårbarhet/risiko)*
- *Ha rutiner for å:*
 - *følge med på skolemiljøet*
 - *gripe inn*
 - *undersøke*
 - *varsle*
 - *sette inn tiltak*
- *Ha rutiner som skal sikre at den enkelte ansatt kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringsloven kapittel 9A*
- *Ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt*
- *Ha rutiner for å informere elevene og foreldrene om elevenes rettigheter og skolens aktivitetsplikt, samt muligheten til å melde en sak til statsforvalteren, i henhold til opplæringsloven kapittel 9A*
- *Ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet*
- *Ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet*

Som en del av det individrettede skolemiljøarbeidet må Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst:

- *Sørge for at saken undersøkes og at en skriftlig plan utarbeides så snart som mulig*
- *Lage en skriftlig plan hvor det skal fremgå*
 - *Hvilke 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*
- *Sørge for at involvert(e) elev(er) blir hørt*
- *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.*

Dyrøy kommune v/rådmann skal ha internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves.

4.1 Systematisk skolemiljøarbeid

4.1.1 Innledning

Rektor ved Elvetun har i møte med revisor opplyst at hun har det overordnede ansvaret for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Miljøterapeut ved skolen har også en viktig rolle – særlig i det forebyggende arbeidet. Samtidig har hele personalgruppa et viktig ansvar. I oppfølging av enkeltsaker hvor aktivitetsplikten er utløst, har ofte kontaktlærer en sentral rolle i oppfølgingen av aktivitetsplanen.

Dyrøy kommune har deltatt i inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS). IBS er en nasjonal satsing i regi av Utdanningsdirektoratet. Gjennom IBS deltok skolen og kommunen i en prosess med mål om å utvikle praksis innen arbeidet med barnehagemiljø, skolemiljø, mobbing og andre krenkelser. Mange kommuner har deltatt i IBS, og Dyrøy kommune var med i pulje 3 av satsingen som pågikk fra høsten 2018 til høsten 2020.¹⁴ Rektor har opplyst at de hadde utbytte av deltakelsen. Gjennom IBS arbeidet de med at inkludering skulle ligge til grunn for alt de holder på med. Hovedfokus var på den autoritative, varme og tydelige klasselederen. Arbeid med dette og inkludering er videreført i skolens utviklingsplan.

Dyrøy kommune er i felles nettverk med fire av kommunene som deltok samtidig som dem i IBS, og samarbeider med disse innenfor skole.

Elvetun skole har også hatt veiledning fra Veilederkorpset til Utdanningsdirektoratet. De avsluttet sitt arbeid våren 2021. Som en del av arbeidet, ble det gjennomført ekstern skolevurdering med klasseledelse som tema. Skolen har videreført arbeidet med dette, og det inngår som nevnt som en del av utviklingsplanen.

Desentralisert ordning for skolebasert kompetanseutvikling, DeKomp, er en del av Utdanningsdirektoratets modell for lokal kompetanseutvikling i skolen. Gjennom DeKomp får skolen veiledning fra Universitetet i Stavanger i to år fremover. De skal delta på planleggingsdag ved skolen høsten 2022. Tema er skole-hjem-samarbeid.

Dokumentet «System for arbeid med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole» beskriver skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Revisor oppfatter at dette er det sentrale og førende dokumentet for skolens arbeid på området. Rektor har opplyst at planen er tema ved oppstart hvert skoleår, både for personalet på skolen og andre som har tilknytning til skolen. Den brukes også som grunnlag når personalet drøfter elevmiljø. Planen er utarbeidet av hele personalet og skolemiljøutvalget. Elevrådet og foreldre var også involverte i arbeidet. Rektor har skriftliggjort planen. Planen ble behandlet av kommunestyret i 2018.

Skolen har en utviklingsgruppe som også er ledergruppe. Denne består av rektor, inspektør og teamledere. Utviklingsgruppa har møter minst annenhver uke, og drøfter aktuelle saker, herunder eventuelle saker knyttet til skolemiljø. Utviklingsgruppa jobber på litt mer overordnet nivå og har fokus på hva som skal til for å løse de utfordringene som finnes i elevmiljøet.

Fra 1.1.2021 har kommunelovens bestemmelse om internkontroll vært gjeldende også innenfor skole. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for internkontrollen. I oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen, stilte revisor spørsmål om ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven har medført endringer i internkontrollen for skole. Rektor opplyste at hun ikke har opplevd endringer som følge av dette og at hun ikke var kjent med nevnte lovendring.

¹⁴ Andre kommuner i Troms som deltok samtidig var Salangen, Lavangen, Bardu, Målselv og Tromsø.

Rådmannen deltok i oppstartsmøtet, og opplyste at kommunen arbeidet med å få et nytt kvalitetsstyrings-/internkontrollsystem i kommunen. Dette skulle tilfredsstillende de lovkrav som hver enhet til enhver tid jobber etter. Per mai 2022 var dette systemet – Compilo – fremdeles under oppbygging. I uttalelse til rapporten av august 2022 viser kommuneadministrasjonen til at systemet fremdeles ikke er fullt ut implementert.

4.1.2 Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet

I beskrivelsen av systemet for arbeid med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole inngår følgende mål:

Målet for vårt skolemiljø er at alle elever skal oppleve det som trygt og godt. Skolen har nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Også i skolens pedagogiske plattform er det definert et hovedmål:

Å etablere et helhetlig læringsmiljø som gir elevene gode betingelser for faglig og sosial læring.

Dette skal oppnås gjennom å gi/vise elevene kompetanse, trivsel og respekt. Personalet skal vise eleven trivsel ved å:

- Skape gode og inkluderende sosiale fellesskap
- Skape gode læringsmiljø

Skolen har utviklingsplan for det enkelte skoleår. I denne er det også definert mål. Av relevans for skolemiljø er det følgende mål i utviklingsplan for skoleåret 21/22:

- Etablere et helhetlig læringsmiljø som gir elevene gode betingelser for faglig og sosial læring
- Varm og tydelig klasseledelse

4.1.3 Planer og tiltak for å sikre et godt skolemiljø

Elvetun skoles system for arbeid med elevenes psykososiale miljø inneholder informasjon om aktuelt lovverk samt definisjoner på mobbing, krenkelser, trakassering, rasisme og diskriminering. Det nærmere innholdet i dokumentet omtales under de relevante punktene i underkapitlene i det videre. Skolen har også et eget ordensreglement fra 2018, som blant annet har som formål å legge til rette for et godt arbeidsmiljø for elevene, fremme orden og gode arbeidsvaner og ivareta elevenes helse. Reglementet har også som formål å bidra til å skape trygghet, trivsel, respekt og klare grenser for elevene.

Planen for elevenes psykososiale miljø repeteres ofte i personalet, har rektor opplyst. Under fagdager ved starten av hvert skoleår er planen og aktivitetsplikten tema. Minst to ganger i året sender også rektor planen til alle ansatte, med forpliktelse om å lese/sette seg inn i planen. Rektor bruker planen for å informere ansatte om aktivitetsplikten, herunder også renholdere, vaktmester og vikarer. Rektor og inspektør har opplyst at alle nyansatte og mer faste vikarer får informasjon om planen. Timevikarer som ringes opp samme morgen får kanskje ikke informasjon om aktivitetsplikten eller planen.

I skolens utviklingsplan er det informasjon om satsingsområde, mål, tegn på god praksis, tiltak (hva), strategi (hvordan), ansvarlig (hvem) og evaluering (når). Til målet om varm og tydelig klasseledelse er det følgende tegn på god praksis:

- Skolen har retningslinjer for god klasseledelse som lærerne følger opp

- Vi har en felles forståelse av hva inkludering innebærer
- Vi vektlegger inkludering i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen
- Alle kjenner reglene for orden og oppførsel

Tiltak er blant annet at skolen samarbeider med elever og foreldre om å utvikle og opprettholde et inkluderende læringsmiljø, lærerne legger til rette for samarbeidsformer som fremmer empati og vennskap, ha inkluderingsvakt i friminuttene og å gjennomføre «klassetrivsel» (undersøkelse) to ganger i året. De to sistnevnte omtaler vi nærmere litt senere i rapporten.

Å etablere helhetlig læringsmiljø som gir elevene gode betingelser for faglig og sosial læring er det følgende tegn på god praksis:

- Skolens ledelse og personal er enige om hva som er skolens utfordring
- På skolen vår har vi strukturerte møter der alle får komme til orde
- På vår skole har vi delingskultur

Tiltak for å nå tegn på god praksis er å ha møteplan for fellestid, møteplan som viser tema og at sakliste utarbeides før møtet og referat skrives. Ansvarlige for dette er skoleledelsen og teamleder. Skolen har tre teamledere; for småtrinnet (1. - 4. klasse), for mellomtrinnet (5. - 7. klasse) og for ungdomstrinnet (8. - 10. klasse).

Hver mandag er det felles utviklingstid, hvor hele personalet deltar – med unntak av fagarbeiderne som jobber på SFO. Møtene kan være felles for alle hele tiden, eller delt inn i team i deler av tida, avhengig av tema. Skolemiljø er ikke fast tema i disse møtene, men veldig mye av det de jobber med og diskuterer i møtene omhandler skolemiljø, har rektor opplyst. Det er egne møter for teamene/trinnene onsdag hver uke. Rektor og miljøterapeut har også faste møter annenhver uke. Hver tirsdag er det fellesmøte med hele personalet, hvor elever som har det vanskelig eller trenger å følges ekstra med på gjennomgås, slik at hele personalet er kjent med det.

Teamlederne har opplyst at de fungerer som et bindeledd mellom lederne og sine team. De viderefremmer informasjon fra skolens utviklingsgruppe til teamene sine og motsatt. De har en generell oversikt over skolemiljøet innenfor sine team, uten at de nødvendigvis kjenner alle detaljer i enhver sak til enhver tid. Når det avholdes relevante kurs er det teamlederne som deltar sammen med rektor og skal bringe videre lærdom.

På teammøtene hver onsdag er det ikke fast agenda som gjennomgås hvert møte, det avhenger av behov. Det er alltid en plan for hva møtet skal handle om, men det varierer fra gang til gang, har teamlederne opplyst. Det kan være saker fra utviklingsgruppa som skal bringes videre. Skolemiljø er ofte tema. Det kan være konkrete saker som gjelder enkeltelever eller grupperinger som diskuteres. Fellesaktiviteter planlegges også i disse møtene. I alle team jobbes det med aktiviteter på tvers av trinn, slik at elevene blir kjent med hverandre. Flere av klassene ved skolen er relativt små og det er ønskelig å legge til rette for at de blir kjent på tvers av trinn. Både teamledere og rektor har opplyst at de er opptatte av å bygge fellesskap på tvers av trinn, både innenfor teamene og på hele skolen, gjennom ulike aktiviteter og fellesdager.

Når det gjelder møtetid, har teamlederne opplyst at flere av lærerne underviser på flere trinn, og har dermed flere trinnteam som de tilhører. Alle har samarbeidstid på onsdager kl. 8-8.30, og det er ikke mulig å delta på flere trinnteam samtidig. En mulig løsning kunne være at det rulleres på hvilket trinn det skal fokuseres på de ulike ukene, slik at de som tilhører trinnet kan

delta. Teamlederne opplever at samarbeidet internt på skolen fungerer bra når det gjelder skolemiljø. Det er mye diskusjon og sparring i kollegiet, noe de tenker er bra. Rektor er også godt orientert om det som skjer på skolen, herunder i skolemiljøet, fortalte de. En av teamlederne har opplyst at det er ønskelig med mer tid på teamene fremfor fellestid i utviklingstiden de har på mandager, og at dette er signalisert behov for. Det er også ønskelig at de i stor grad har mulighet til å kunne sette egen agenda på teamtiden, i tillegg til enkelte fellesbestillinger fra utviklingsgruppa. Dette for å få tid til å ta opp det de ser behov for, eksempelvis å søke råd fra kolleger i elevsaker. På den måten kan de bruke hverandre som støtte i organiserte rammer i alt fra elevsaker til ulike problematikker i hele elevgruppa. De vet «hvor skoen trykker» og ønsker å skape gode løsninger.

Våren 2022 jobbet skolen mye med ordene «tilhørighet» og «utenforskap» og «vi-følelsen» på hele skolen. Etter jul har skolen jobbet med modulen «Inkluderende fellesskap» fra Utdanningsdirektoratet. Modulen inneholder filmer og refleksjonsspørsmål som er diskutert i teamene.

Konkrete tiltak/metoder som benyttes i arbeidet med skolemiljø er Zippys venner, klassetrivsel (undersøkelse) og «Mitt valg». Sistnevnte er utviklet av Lions og fokuserer på fem sosiale ferdigheter. Zippys venner er et program fra 1.-4. trinn som skal bidra til å lære elevene livsmestring gjennom å mestre dagliglivets utfordringer, å identifisere og snakke om følelser og å støtte andre. Ungdomstrinnet har gjennomført et glede-andre-prosjekt. De gjennomfører også overnattingsturer, og på våren er det fast tur med 7., 8. og 9. klasse som vil utgjøre neste års ungdomstrinn, slik at de kan bli kjente med hverandre. Mellomtrinnet gjennomfører to aktivitetsuker i året. Da er det aktiviteter for elevene, i tillegg til at elevene selv planlegger aktiviteter for elevene på småtrinnet. Sistnevnte handler også om å gjøre noe fint for andre.

Teamleder på småtrinnet har arbeidet med skolefravær den siste tiden, med bakgrunn i at det var elever med mye fravær og som ikke ville på skolen. Det viste seg at årsaken til det ikke egentlig hadde noe med skolen å gjøre. Men det kan også være skolen som er årsaken i slike tilfeller, og uansett er det viktig å undersøke årsaken. Andre kommuner har manualer på området, og de ønsker å utarbeide en slik manual også for Elvetun skole. Det er flere elever som har relativt høyt fravær. De siste to årene har vært spesielle på grunn av koronasituasjonen som har medført mer fravær enn normalt. Det er viktig å komme tilbake til normalsituasjonen sa teamlederne, slik at elevene ikke lengre blir hjemme ved det minste symptom, slik det var under korona. Selv om koronasituasjonen har medført høyere fravær enn normalt, er det viktig å være oppmerksom på høyt fravær. Også fravær på konkrete dager er det viktig å være oppmerksom på – eksempelvis på aktivitetsdager, dager med svømmeundervisning e.l.

Skoleåret 21/22 har språkbruk vært en utfordring blant elevene på skolen – spesielt på de høyeste klassetrinnene. Det jobbes med det, og hvordan en skal være mot hverandre. I de høyeste klassetrinnene er begrepet «snitching» også utbredt, og oppfatningen om at man ikke skal «sladre» til voksne om ulike forhold/situasjoner som skjer. Det har dette skoleåret også vært rasistiske utsagn på ungdomstrinnet. Det ble opprettet aktivitetsplaner og fulgt opp overfor hjemmet til de involverte. Teamleder for ungdomstrinnet har forstått det slik at aktivitetsplanene er avsluttet, og at saken dermed er løst overfor de enkelte elevene det gjelder. Det er imidlertid ikke dermed sagt at problemet er borte, og det følges med og følges opp. Rektor har opplyst at de har avtalt med politiet at de skal komme til skolen og snakke med elevene om rasistiske utsagn.

Elvetun skole har ikke helsesykepleier tilgjengelig, noe både rektor og teamlederne skulle ønske de hadde. Det har ikke vært det på to-tre år. Skolen har miljøterapeut, noe de mener er positivt, men miljøterapeut «erstatte» ikke skolehelsetjenesten. I elevundersøkelsen er det også spørsmål om hvor fornøyd elevene er med skolehelsetjenesten på skolen, og gjennomsnittsskåren på dette spørsmålet var naturlig nok relativt lav.

Skolen samarbeider med eksterne, som BUP, barnevern og politi, avhengig av hva det gjelder. Dyrøy kommune har også tverrfaglig forum, noe rektor har opplyst er viktig. Der drøftes saker som gjelder oppvekstmiljøet, og ikke utelukkende knytter seg til skolen. Skolen benytter kommunepsykologen ved behov, blant annet for å drøfte enkeltsaker. Kommunepsykologen har hospitert ved skolen i en uke for å bli kjent med elevene og ansatte. Skolen benytter også mobbeombudet for å diskutere enkeltsaker ved behov. Tidligere år har også mobbeombudet vært på besøk ved skolen.

4.1.4 Aktivitetsplikten og rutiner for kartlegging av utfordringer

I Elvetun skoles system for arbeid med elevenes psykososiale miljø inngår handlingssløyfe som illustrerer skolens aktivitetsplikt. Denne fremgår av utklipp 1 nedenfor.

Utklipp 1: Skolens aktivitetsplikt, handlingssløyfe



Som det fremgår av aktivitetssløyfa – og også av rapportens kapittel 2 – består skolens aktivitetsplikt av fem deler; følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak.

Plikten til å følge med

Om plikten til å følge med, står følgende i skolens system for arbeid med elevenes psykososiale miljø:

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Vi kan oppdage at elever ikke har det bra ved at:

- *vi snakker med elevene*
- *de ansatte ser noe eller fanger opp noe i samtaler med andre elever*
- *foreldre som tar kontakt fordi de melder fra om at det har skjedd noe på skolen*
- *eleven forteller om mistriivsel*
- *endringer i atferd hos elever, eller endringer i klasse- eller skolemiljøet*
- *noen elever blir stille og trekker seg tilbake i lek og deltar ikke i lek og aktiviteter, mens andre trer tydelig fram og gir beskjed når ting blir vanskelige*

- *endringer i klasser kan være mer bråk og uro, endringer sosialt og hvilke barn som leker sammen*

Når det gjelder kartlegging av utfordringer/plikten til å følge med, har rektor opplyst at skolen hver høst gjennomfører elevundersøkelsen for 7.-10. trinn og at denne er et viktig grunnlag for å kartlegge utfordringer. I elev- og utviklingssamtaler, som gjennomføres minst to ganger i året, er elevens opplevelse av skolemiljøet tema. Som utgangspunkt for samtalen er spørsmålene i den anonyme spørreundersøkelsen Spekter. Fra skoleåret 21/22 brukes *Klassetrivsel*, som er en ikke-anonym undersøkelse som gjennomføres digitalt. Dette sikrer at skoleledelsen får god tilgang til elevens besvarelser. I tillegg til disse undersøkelsene og samtalene, er den jevne dialogen mellom voksne som er i skolemiljøet og elev viktig for å kartlegge elevmiljøet, har rektor opplyst. For å sikre at de voksne kjenner til utfordringer, er det fast møtepunkt en morgen i uka, hvor kjennskap til utfordringer er fast tema. I disse møtene understrekes også plikten til å følge med og elever man har en bekymring for trekkes frem. Eventuelle pågående 9A-saker gjennomgås i møtene. Skolen har også en informasjonsskjerm, hvor de som eventuelt ikke deltok i møte får informasjon om at det er orientert om konkrete saker eller elever, og bes henvende seg til inspektør/rektor for å få nærmere informasjon.

Rektor har vist til at plikten til å følge med er beskrevet i skolens system for arbeid med elevens psykososiale miljø, hvor innholdet er gjengitt ovenfor. Ansatte følger med gjennom samtaler med elev, observasjoner, endring i adferd eller foreldre som tar kontakt.

Skolen har egen inspeksjonsplan. På spørsmål om det er gjort egne risikokartlegginger, eksempelvis av uteområdet, opplyste rektor at det ikke er laget ROS-analyse. De snakker om hvor viktig det er å være til stede, og gjør i så måte en form for analyse av hvor voksnes tilstedeværelse er særlig viktig. På en planleggingsdag har de hatt gjennomgang av hele uteområdet. Elevene har ikke vært systematisk involvert i arbeid med å kartlegge uteområdet og eventuelle områder som oppleves utrygge, men det har kommet innspill fra elever. Med bakgrunn i at en klasse tok opp at det var et område hvor konflikter oppstod og hvor de følte seg mest utrygge og ønsket mer voksentilstedeværelse, ble inspeksjon styrket der. Skolen har også opplyst at de gjennom elevrådsmøter blir kjent med elevenes syn, og har det med seg i utarbeidelsen av inspeksjonsplan. Selv om de ikke har egne rutiner for risikokartlegging, gjør de likevel risikovurderinger gjennom mye av det de gjør, fortalte rektor. En av filmene fra Utdanningsdirektoratet i modulen de arbeider med omhandler risikovurderinger, og de er i gang med å se på dette.

Skolen har også egen instruks for «inkluderingsvakt». Inkluderingsvakt har tilsyn med elevene i friminuttene og følger med at elevene er inkludert i positiv aktivitet og er sammen med andre elever. Vakten skal også følge med på at elevene ikke holder på med noe som kan føre til skade på dem selv, på andre eller på noe som tilhører skolen eller andre elever.

På spørsmål om det gjøres kartlegginger av skolens sårbare elever, svarte rektor at hun mener de har oversikt over elevene som er sårbare. Samtidig kan dette endre seg, og de kan bli klar over nye ting som endrer bildet. De kan aldri si med full sikkerhet at de har full oversikt over alle, men rektor mener de har relativt god oversikt. Inkluderingsvakta ute følger ekstra med på dem som er sårbare eller av andre årsaker bør følges ekstra med på.

Rektor har opplyst at det er viktig med rutiner for å følge med ute, men det er også viktig i klasserommene og skolen for øvrig. Det er ikke kun ute det oppstår hendelser, og det er like viktig å følge med inne. Arbeidet med klasseledelse har i så måte bidratt til økt bevissthet også inne, opplyste hun. Klasseleder er den voksne som er i rommet, og ikke kun kontaktlærer. Det

er den voksne som er i rommet/i situasjonen som skal ta ansvar. Rektor opplever at de har kommet et godt stykke videre på dette området gjennom arbeidet som er gjort. Det diskuteres en del hva en skal følge med på, og hvordan. Det er kjente områder hvor det oppstår situasjoner, eksempelvis i ballbingen. Der er det viktig at voksne er til stede til enhver tid.

I oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen opplyste rektor at det var planlagt å ta i bruk klassetrivselsundersøkelser. De hadde ikke hatt rutiner for å gjøre dette tidligere. Planen var å gjennomføre det to ganger i året, og ellers etter behov. Tidligere ble Speker brukt ved utfordringer i klassemiljø, og miljøterapeut satte blant annet opp sosiogram. Klassetrivselsundersøkelse planlegges også brukt for å se om iverksatte tiltak i en elevgruppe (klasse) har hatt ønsket effekt.

Elevundersøkelsen gjennomføres hver høst for 7.-10. trinn og er også en type kartlegging. Rektor har opplyst at de har hatt god prosess i elevrådet med resultatene fra denne. Elevrådet var overrasket over at noen elever opplever mobbing. Rektor sa at dette kan skyldes flere forhold. Det kan være at en ikke ser at andre blir mobbet/ikke føler tilhørighet, eller at det er ulike oppfatninger av hva mobbing er. Alle elever har ikke et bevisst forhold til de ulike begrepene. Skolen jobber med å bruke begrepet «tilhørighet» fremfor inkludering og å snakke om mangel på tilhørighet fremfor mobbing.

Resultatene fra elevundersøkelsen viser blant annet at elevene ønsker mer praktisk og variert undervisning. I samtaler med elevrådet fremkom at praktisk undervisning for elevene innebærer fysisk aktivitet, mens praktisk undervisning egentlig omfatter mer enn det. Videre viser elevundersøkelsen lav motivasjon blant elevene. Rektor har opplyst at det er utfordrende å motivere elevene. Samtidig viser resultatene blant annet at elevene trives på skolen, har noen å være sammen med i friminuttene, er med å lage regler i klassen, opplever at de voksne har klare forventninger om hvordan de skal oppføre seg mot hverandre og at det er lite digital mobbing. Flertallet av elevene opplever ikke å bli mobbet, men det er også elever som opplever å bli mobbet av andre elever. Gjennom foreldreundersøkelsen har foreldre oppgitt at de opplever at skolen ikke håndterer mobbesaker på en god måte.

Gripe inn

Det følger av skolens plan at en ansatt skal gripe inn umiddelbart og stoppe situasjonen dersom en overhører eksempelvis hatytringer eller observerer mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som kalle andre stygge ting. Det følger videre at plikten til å gripe inn er begrenset til inngrep som er mulige å gjennomføre. Det innebærer at ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene for å stanse situasjonen, med mindre det er nødrett eller nødverge.

Rektor har opplyst at plikten til å gripe inn i både verbale og fysiske krenkelser er et punkt som ofte løftes frem i personalgruppa.

I samtale med rektor spurte revisor om plikten til å gripe inn, herunder grensene for den, er tydelig for alle ansatte. Rektor fortalte at plikten til å gripe inn er et vanskelig område. Hun opplever at alle ansatte er kjent med plikten, men at det noen ganger kan være vanskelig å vite hvor grensene går. Det vil være situasjonsavhengig. Forrige skoleår hadde de en periode med

flere fysiske hendelser mellom elever. Rektor fortalte at dette var situasjoner hvor enkelte ansatte kviet seg for å gripe inn, og disse situasjonene ble tematisert og diskutert.

Varsle

I skolens plan er beskrivelser av når og hvordan en skal varsle. Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor hvis de ser eller mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det skal være lav terskel for hva som skaper mistanke om at en elev ikke har det bra på skolen, og plikten til å varsle rektor gjelder for all mistanke. Som eksempler for hva som kan føre til varsel er nevnt:

- Basert på observasjoner av elevene
- Tilbakemeldinger i undersøkelser
- Beskjeder fra foreldre eller medelever
- Aktivitet i sosiale medier
- At en elev sier fra at han eller hun ikke trives på skolen

Hvor raskt det skal varsles, må vurderes fra sak til sak, følger det av planen. Alvorlige saker skal varsles straks. Andre saker kan det være forsvarlig å vente lengre med – eksempelvis til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer. Ved varsel til rektor skal varslingsskjema brukes. Dette er vedlegg til planen og fremgår av utklipp 2.

Utklipp 2: Skjema for varsel til rektor, kapittel 9A



Dyrøy kommune
Elvetun skole

Meldeskjema

om bekymring for elevens psykososiale skolemiljø

Elevens navn:		Fødselsdato:	Elevens klasse:
Elevens navn		Fødselsdato	Klasse
Bekymringen meldes til:	Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.		
Bekymringen meldes av: <i>(elev, medelev, foresatte, andre)</i>	Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.		
Dato for meldingen:	Meldingsdato		
Hva dreier bekymringen seg om? <i>(mobbing, vold, rasisme, diskriminering, utestenging)</i>			
Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.			
Hvordan ble bekymringen oppdaget?			
Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.			
Andre observasjoner:			
Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.			

Rektor har opplyst at ikke alle varsler kommer via dette skjemaet, en del kommer muntlig. Dersom hun mottar muntlige varsler, skriftliggjør hun disse selv. Hun opplever at de ansatte er kjent med hvordan de skal gå frem for å varsle. På spørsmål om hvordan terskelen er blant de ansatte for å varsle, svarte rektor at det nok varierer – hvor lenge en ser an/forsøker å løse situasjonen kan variere. Hun opplever imidlertid ikke at noen ansatte kvier seg for å varsle. Det har blitt opprettet aktivitetsplaner med bakgrunn i varsler fra ansatte, uten at foresatte har varslet, har rektor opplyst.

Plikten til å følge med, gripe inn og varsle gjelder *alle* ansatte ved skolene, herunder også renholdere, vaktmestere og andre som utfører arbeid på skolen uten å arbeide direkte med undervisning eller elevene. I skolens egen plan følger det at ved skolestart informerer skolens personale om § 9A og det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Det gis også informasjon til renholdere og uteseksjon om deres plikt til å følge med, gripe inn og varsle rektor dersom de ser elever som blir krenket.

4.1.5 Kontroll og evaluering av planer, rutiner og tiltak

Skolen har i sitt system for arbeid med elevenes psykososiale miljø et årshjul som viser hvilke aktiviteter som gjøres når. I mai måned skal det gjennomføres evaluering og rullering av system for elevenes psykososiale miljø, og dette har rektor ansvaret for. Rektor har opplyst at det helhetlige evalueringsarbeidet gjøres i skolemiljøutvalget. Her tas det utgangspunkt i elev- og foreldreundersøkelsene og sammenfatning av hva personalet gir av tilbakemeldinger.

I oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen, opplyste rektor at årlig revisjon av planen ikke har vært gjort som forutsatt. Rektor hadde på planen å ta det opp. Det var på daværende tidspunkt ikke satt dato for møte hvor revisjon av planen var på agendaen. Også i møte med rektor i mai 22 opplyste hun at arbeidet med evaluering og rullering av system for elevenes psykososiale miljø ikke er gjort som forutsatt.

Årshjulet fremgår av utklipp på neste side. Med unntak av punktet om evaluering og rullering av system for elevenes psykososiale miljø, som i henhold til årshjulet skal gjøres i mai måned, har rektor opplyst at de følger årshjulet. Noen aktiviteter kan skje litt tidligere eller senere enn oppgitt i årshjulet, men de gjennomføres.

I samtale med teamlederne spurte revisor om de savner noe i skolens systemer for arbeid med elevenes psykososiale miljø, eksempelvis retningslinjer e.l., opplyste de at det ikke er noe konkret de savner. En teamleder opplyste at det som kan være utfordrende, er at problemet ikke alltid løses selv om de har gjort alt som står i retningslinjene og har iverksatt gode tiltak. I slike tilfeller kan det være aktuelt å involvere andre instanser, som kommunepsykolog eller BUP, avhengig av hva saken gjelder. En annen teamleder sa at de individuelle rettighetene elevene har kan være vanskelige for hele gruppen sett under ett. Det er vanskelige avveininger. En elev med eksempelvis utagerende atferd kan få mange tiltak, samtidig som kanskje andre i klassen også skulle fått like mange tiltak.

Utklipp 3: Årshjul for arbeid med elevenes psykososiale miljø

ÅRSJUL

Måned	Aktivitet	Ansvar
August	<ul style="list-style-type: none"> Skolen system for arbeide med elevenes psykososiale miljø gjennomgås med hele personalet ved skolestart Systemet gjennomgås med andre arbeidstakere som er på skolen bla renholdere og uteseksjon Ordensreglement og system gås gjennom i alle klasser. Klassene lager egne klasseregler Det sendes ut informasjon til elever og foresatte 	Rektor Rektor Kontaktlærer Rektor
September	<ul style="list-style-type: none"> Nominasjon og utvelgelse av trivselsledere Det velges elevrådsrepresentanter fra alle klassetrinn Elevråd konstitueres Det holdes klasseforeldremøter hvor klassemiljø og system for elevenes psykososiale miljø er tema 	Kontaktlærere og ansvarlig for trivselsleder-ordninga Kontaktlærere Elevrådskontakt Kontaktlærer
Oktober	<ul style="list-style-type: none"> Frist for gjennomføring av elevsamtaler uke 40. Skjema for ikke-anonym mobbeundersøkelse 	Kontaktlærer

	fra Læringsmiljø-senteret brukes <ul style="list-style-type: none"> Årsmøte i foreldrerådet med valg av representanter til skolemiljøutvalg(SMU) og samarbeidsutvalg(SU) Elevundersøkelsen gjennomføres 	Rektor/ FAU-leder Rektor
November	<ul style="list-style-type: none"> Utviklingssamtaler gjennomføres innen uke 42 Resultat av elevundersøkelsen presenteres i elevråd, personalmøte og FAU Møte i SMU 	Kontaktlærer Rektor og kontaktlærere Rektor
Desember	<ul style="list-style-type: none"> Felles julegrøt for alle elever 	Rektor/FAU
Februar/mars	<ul style="list-style-type: none"> Foreldremøter Elevsamtaler frist uke 10, ikke-anonymt skjema brukes Møte i SMU 	Kontaktlærer Rektor
April	<ul style="list-style-type: none"> Utviklingssamtaler inne uke 18 	Kontaktlærer
Mai	<ul style="list-style-type: none"> Evaluering og rullering av system for elevenes psykososiale miljø Møte i SMU 	Rektor Rektor

4.1.6 Informasjonsplikten

I skolens plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø, står det at foresatte får skriftlig informasjon om rettigheter i opplæringslovens kapittel 9A og om aktivitetsplikten. Dette skal også være tema på klasseforeldremøter. Dette har rektor også opplyst; klassemiljø er fast tema på foreldremøter, hvor skolen informerer om rettigheter og plikter. Foreldre medvirker til forebyggende aktiviteter i klassen. Høsten 2020 deltok rektor på de fleste klasseforeldremøtene og gjennomgikk rettigheter og plikter. Revisor har fått innkallinger til foreldremøter i 9. klasse for skoleåret 21/22 som viser at klasse- og læringsmiljø har vært tema i møtene. For 6. klasse har vi fått referat som viser at klasse- og skolemiljø og regelverk mot mobbing var tema i foreldremøte.

Rektor har opplyst at ved oppstart av skoleår gjennomgås skolens ordensreglement i alle klassene, hvor fokus på rettigheter og plikter er viktig. Hvordan en vil bli møtt av andre og skal møte andre, vise og få respekt og slippe fysisk eller verbal/psykisk krenking er utgangspunkt for at alle klasser utarbeider egne klasseregler. Informasjon om elevens rettigheter og aktivitetsplikt er en del av dette, har rektor opplyst. Skolen har også plakater fra Utdanningsdirektoratet i klasserommene, hvor det står at en skal si fra til en voksen dersom en ikke har det bra og at eleven kan melde fra til fylkesmannen (statsforvalteren) dersom skolen ikke har gjort nok.

Skolen sender også informasjon hjem til elever og foreldre om retten til et trygt og godt skolemiljø og hva de skal gjøre dersom deres barn sier fra om noe de har opplevd som utrygt. Informasjonsskrivet som sendes ut er laget av Utdanningsdirektoratet. Det inneholder informasjon om hva som er skolens ansvar, hva som skjer om en elev blir mobbet av en ansatt på skolen, at en sak kan meldes til Fylkesmannen og hva Fylkesmannen kan gjøre samt henvisning til nettstedet nullmobbing.no, som inneholder mer informasjon. Informasjonen finnes på flere språk, slik at foreldre kan få det på sitt morsmål. Ved behov benyttes telefontolk under utviklingssamtaler eller andre samtaler med foreldre.

4.1.7 Elevmedvirkning

I skolens egen plan for arbeidet med elevenes psykososiale miljø er elevdeltakelse omtalt. Det følger av planen at alle klassene velger to representanter til skolens elevråd. Elevrepresentantene skal møtes både i trinngrupper og i møter hvor det er representanter fra alle klassene. Det skal settes opp møteplan, og elevmiljø og trivsel skal være tema på hvert møte.

Skolen har elevråd helt fra 1. klasse, det vil si at alle klasser ved skolen velger elevrådsrepresentanter. Elevrådsmøtene deles gjerne opp, eksempelvis slik 1. - 6. klasse har felles møte og 7. - 10. klasse har felles møte. Det er en av teamlederne som er elevrådskontakt. Revisor har fått referater fra elevrådsmøtene som er avholdt i skoleåret 21/22. Elevmiljø og trivsel har vært tema i alle møter – i tillegg til andre saker elevene har tatt opp/ønsket å diskutere. Rektor har opplyst at det ikke har vært en fast møteplan for elevrådet dette skoleåret, noe de ser det bør være. Rektor fortalte at det er et engasjert elevråd, så de trenger i hovedsak litt tilrettelegging fra voksne, som å få på plass møteplan.

Av referatene fra elevrådsmøtene, fremgår at representantene i elevrådet fremmet saker fra sine klasseråd. Rektor har også opplyst at saker diskuteres i klassene ved behov. Det kan eksempelvis være regler for snøballkasting ute – hvor det skal være lov og ikke, eller regler for bruk av ballbingen. Da involveres elevene i fastsettelsen av reglene.

Videre følger det av skolens plan for arbeidet med elevenes psykososiale miljø at elevene er aktive deltakere i trivselslederprogrammet som aktiviteter ute i friminuttene. Sammen med en voksen planlegger de aktiviteter og deltar på kurs i programmet. Rektor har opplyst at skolen har sagt opp selve avtalen med trivselslederprogrammet, men de har videreført og praktiserer ordningen fremdeles.

På elevsamtaler skal brukes ikke-anonym mobbeundersøkelse utarbeidet av Læringsmiljøsenderet. Disse brukes som ei kartlegging av elevmiljøet og drøftes i lærerteam og i elevgruppene.

Resultat fra elevundersøkelsen skal presenteres for elevrådet for 7.-10. trinn. Det fremgår av referat fra elevrådsmøte at dette er gjort. I elevundersøkelsen er det spørsmål som handler om medvirkning. På flere av disse tilsier resultatene at elevene i gjennomsnitt opplever medvirkning, blant annet i å utforme regler. På enkelte andre spørsmål om medvirkning er gjennomsnittskåren noe lavere, eksempelvis på spørsmålet om skolen hører på elevenes forslag (gjennomsnittskår på 3,5 av 5).

Elevrådet skal velge to medlemmer til skolens samarbeidsutvalg og fire medlemmer til skolemiljøutvalget. Rektor har opplyst at det har vært vanskelig å få foreldre til å delta i de formelle organene, særlig skoleåret 21/22. Det har vært vanskelig å finne leder til FAU og foreldrerepresentanter til skolemiljøutvalget (SMU) og samarbeidsutvalget (SU). Våren 2022 hadde de møte i samarbeidsutvalget uten at noen foreldre deltok. Rektor fortalte at på klassenivå fungerer skole-hjem-samarbeidet bra og det er godt oppmøte på klassevise foreldremøter og utviklingssamtaler. Det er til de formelle organene det er utfordrende å finne representanter.

4.2 Undersøkelser og aktivitetsplaner

4.2.1 Plikten til å undersøke

I skolens egen plan er plikten til å undersøke omtalt, og her er presisert at plikten til å undersøke betyr at skolen skal undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet. Dersom noen som jobber i skolen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt, skal de undersøke saken med en gang. Det står at plikten til å undersøke har like lav terskel som plikten til å varsle. Hvis elever sier ifra om at de ikke har det bra, skal skolen alltid undersøke saken nærmere. Det står at det er helt nødvendig for å kunne sette inn gode, egnede tiltak. Hvor grundige undersøkelsene skal være avhenger av skjønn, formålet med undersøkelsene og hvilken situasjon man står ovenfor i hvert enkelt tilfelle. I planen står det også at skolen skal sørge for elevenes medvirkning når de undersøker saker. Dette skal gjøres ved at involverte elever blir hørt, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

Rektor har opplyst at undersøkelse innledes ved at det gjennomføres samtale der rektor/inspektør, kontaktlærer og elev deltar. Deretter har rektor/inspektør samtale med den som har krenket og de informerer foreldre. Noen ganger er det kontaktlærer som i praksis gjennomfører undersøkelsene, og da holdes rektor orientert om hvordan dette gjøres. I de fleste samtaler med elever for å undersøke en sak, er imidlertid rektor/inspektør og/eller miljøterapeut med. De blir enige om hvordan det skal gjøres utfra relasjon til elev/elevgruppe og hva saker gjelder. Ifølge rektor fungerer dette bra.

På spørsmål om alle undersøkelser som gjøres av varsler dokumenteres, svarte rektor at de dokumenteres ikke godt nok. Hun fortalte at det ofte tas notater, men at det nok varierer hvor godt det dokumenteres. De har fem dagers frist på å gjøre undersøkelsene etter å ha fått et varsel, og tidspress kan være noe av årsaken til at dokumentasjonen ikke er god nok, opplyste rektor.

På spørsmål om det gjennomføres mange undersøkelser som viser at det ikke er behov for aktivitetsplan, svarte rektor at det er det ikke. Det er sjelden at undersøkelsen tilsier at det ikke er behov for aktivitetsplan med tiltak. Hun fortalte at når det kommer et varsel er det ofte en grunn til det, og det er viktig å følge opp med aktivitetsplan.

4.2.2 Plikten til å sette inn tiltak

I skolens plan for arbeid med elevenes psykososiale miljø står det at skolen har plikt til å:

- sette inn egnede tiltak for alle elever som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, uansett årsak
- følge opp tiltakene
- evaluere virkningen av tiltakene
- legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig

Rektor har opplyst at å sette inn tiltak gjøres gjennom aktivitetsplanen, som utarbeides sammen med elev, foresatte og kontaktlærer eller andre på skolen som er tett knyttet til eleven.

4.2.3 Dokumentasjon

Skolen har egen mal for aktivitetsplan. Det følger av skolens plan at det i aktivitetsplanen skal settes mål for arbeidet, hvilke tiltak som skal settes inn, angis tidsperiode, ansvarlig for oppfølging og tidspunkt for evaluering. Malen fremgår av utklipp 4. Som det fremgår av utklippet, er punktene i tiltaksplanen veiledende.

Utklipp 4: Mal for aktivitetsplan



AKTIVITETSPLAN – Opplæringsloven §9a

Unntatt offentlighet off §13

Elvetun skole

Elevers navn:

Klasse:

Varslet av:

Varslet til:

Dato for varslings:

Dato for utarbeidet aktivitetsplan:

Kort beskrivelse av utfordringer knyttet til elevenes psykososiale miljø:

•

Målsetting:

Tiltak	Gjennomføringsperiode	Ansvarlig for gjennomføring	Evaluering når og hvordan
De voksne skal følge med			
De voksne skal gripe inn			
Elevers opplevelse			
Tett samarbeid mellom skole og hjem			

Punktene i tiltaksplan er veiledende

4.2.4 Undersøkelse og opprettelse av aktivitetsplan

Revisor har gjennomgått seks aktivitetsplaner med tilhørende dokumentasjon.

I to av seks undersøkte saker er det ikke informasjon om/dokumentasjon på at varselet er undersøkt. I de andre sakene fremgår det at undersøkelser er gjort – i form av samtaler med involverte elever. I to av sakene er det forholdsvis utfyllende dokumentasjon på undersøkelser og bakgrunn for aktivitetsplan.

Fire planer er utarbeidet henholdsvis ni dager, syv dager, to dager og fem dager etter varsel er mottatt. I to av de undersøkte sakene er det flere varsler/hendelser som ligger til grunn for aktivitetsplan. I det ene tilfellet er planen datert fire dager etter første varsel ble mottatt. I det andre tilfellet er plan datert seks dager etter siste varsel og to uker etter første varsel. I sistnevnte tilfelle er det ikke dokumentasjon på om, og eventuelt hvilke, undersøkelser som ble gjort. Revisor har derfor ikke grunnlag for å vite om det var grunnlag for å opprette aktivitetsplan etter første varsel.

I én av de undersøkte sakene fremgår at aktuell elev har opplevd at en ansatt ved skolen har opptrådt krenkende. I slike tilfeller skal skoleeier varsles. Utfra dokumentasjonen vi er forelagt, oppfatter vi at skoleeier ble varslet samme dag som skolen fikk informasjon om aktuell hendelse.

4.2.5 Aktivitetsplan og innholdet i denne

I alle planer inngår informasjon om hendelser/opplevelser som er bakgrunnen for opprettelse av aktivitetsplan. Planene inneholder også målsetning, som i flertallet av planene er at elev skal ha et trygt og godt skolemiljø. I to av planene inngår det informasjon som gir revisor informasjon om hvilke problemer planen skal løse. I de øvrige tilfellene er det informasjon om hva som ligger til grunn for at det er opprettet plan, men ikke konkret informasjon om hvilke problem planen skal løse.

Beskrivelse av planlagte tiltak inngår i alle undersøkte planer. I én plan er det ikke oppgitt når tiltakene skal gjennomføres. I de øvrige fem undersøkte planene er det informasjon om dette. I den ene av dem er det oppgitt tidspunkt for oppstart av alle tiltakene, men er ikke informasjon om varighet for alle tiltakene.

Ansvarlig for gjennomføring av tiltak er oppgitt i alle planer med unntak av én. I en av planene mangler det angivelse av ansvarlig for et planlagt tiltak, men er oppgitt for de andre planlagte tiltakene.

I fem av de undersøkte planene er det oppgitt tidspunkt for evaluering av tiltakene. I den siste planen er det oppgitt *at* planen skal evalueres, men ikke *når*.

4.2.6 Dokumentasjon av hva som er gjort, oppfølging og evaluering av tiltak

Det er i de undersøkte aktivitetsplanene lite dokumentasjon på oppfølging av tiltakene (hva som faktisk er gjort). I fem av de undersøkte planene er det ingen informasjon om dette. I én plan er det dokumentert at det er gjennomført samtaler med elev underveis. Som redegjort for, var det i flertallet av planene oppgitt tidspunkt for evaluering. I én av planene inngår informasjon som belyser at evaluering ble gjort på planlagt tidspunkt sammen med foresatt. I to av planene er det informasjon om tilbakemelding fra foresatte om hvordan det går med

eleven, men det er ikke informasjon om det er gjennomført evaluering. I én plan fremgår at denne er revidert to ganger. Revisor legger til grunn at det i forbindelse med revidering av plan må være gjort en form for evaluering, men det er ikke dokumentert noe fra slik evaluering. I to av de undersøkte planene er det ingen informasjon med relevans for evaluering. Med bakgrunn i at evaluering i liten grad er dokumentert, ser ikke revisor hvordan det enkelte tiltak er vurdert i en slik evaluering, herunder om det er vurdert at tiltak skal videreføres eller endres.

I møte med revisor har rektor opplyst at dokumentasjon på at tiltak gjennomføres og at aktivitetsplanene evalueres, kan være mangelfull og at de har litt å gå på når det gjelder dokumentasjon. Det er imidlertid ingen aktivitetsplaner som avsluttes uten at det er diskutert, opplyste hun. Når det gjelder evaluering av planene, fortalte hun at noen ganger sender foreldrene beskjed til skolen om at det går bedre med eleven og at plan kan avsluttes.

4.2.7 Sørge for at involverte elever blir hørt

I to av sakene fremgår det ikke av dokumentasjonen at eleven er hørt i forbindelse med undersøkelse, utarbeidelse av plan eller seinere. I de fire andre sakene fremgår at elev er hørt i forbindelse med undersøkelse, og i ett tilfelle at elev har medvirket i utarbeidelse av plan. I én sak er det dokumentasjon på at det er gjennomført samtaler med elev underveis mens tiltak pågår. I de andre tilfellene er det ikke dokumentasjon på det. Jevnlige samtaler med elev er imidlertid oppgitt som tiltak i flere av de undersøkte planene, men det er altså ikke dokumentasjon som belyser hvorvidt det er gjennomført.

Av de undersøkte planene fremgår det ikke eksplisitt at disse er avsluttet. Med bakgrunn i at vi ba om aktivitetsplaner som var avsluttet på tidspunktet for oversendelse til oss, legger vi til grunn at alle planene var avsluttet på tidspunktet for vår gjennomgang. I en plan fremgår det at «saken lukkes» etter dialog med foresatt, og at det skal være fokus på tiltak. Ikke i noen av de undersøkte planene fremgår det hvorvidt elev var involvert/ble hørt i forbindelse med avslutning av plan.

4.3 Revisors vurderinger og konklusjon

I systemet for arbeid med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole, i skolens pedagogiske plattform og skolens utviklingsplan fremgår mål for skolemiljøet/skolemiljøarbeidet. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet som oppfylt.*

Det er utarbeidet eget dokument som beskriver arbeidet med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole. I skolens utviklingsplan er det oppgitt tiltak for å nå de målene som er satt. Videre har rektor og teamledere beskrevet også andre tiltak som skal bidra til å sikre et godt og trygt skolemiljø. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø som oppfylt.*

Elvetun skole har ikke utarbeidet egne risikokartlegginger (ROS-analyser). Rektor har opplyst at de i personalet ofte snakker om hvor viktig det er å være til stede, og gjør en form for analyse av hvor voksnes tilstedeværelse er særlig viktig. Rektor har opplyst at selv om de ikke har egne rutiner for risikokartlegging, gjør de likevel risikovurderinger gjennom mye av arbeidet de gjør. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for*

*kartlegging av utfordringer (sårbarhet/risiko) som **til dels oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at det i praksis gjøres en del slike vurderinger ved skolen, men at disse ikke gjøres systematisk etter samme mal.*

I systemet for arbeidet med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole er det beskrevet rutiner for å følge med, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak. Opplysninger vi har fått tilsier at rutineene for dette jevnlig diskuteres. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å følge med på skolemiljøet, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak er **oppfylt**.*

Planen som inneholder beskrivelser av regelverk og rutiner for å ivareta elevenes rettigheter og ansattes plikter repeteres ofte i personalet, har rektor opplyst. Planen og aktivitetsplikten er tema under fagdager ved starten av hvert skoleår. Minst to ganger i året sendes den også ut til alle ansatte av rektor, med forpliktelse om å lese/sette seg inn i planen. Rektor informerer også renholdere, vaktmester og vikarer. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner som skal sikre at den enkelte ansatt kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringsloven kapittel 9A som **oppfylt**.*

Når det gjelder elevmedvirkning, har Elvetun skole elevråd for alle klasser. I henhold til skolens egen plan skal det fastsettes møteplan for elevrådet, noe som ikke er gjort for skoleåret 21/22. Utover elevrådsarbeidet medvirker elevene også i fastsettelse av ulike regler som skal gjelde, har vi fått opplyst. Resultatene fra elevundersøkelsen viser at elevene gjennomsnittlig opplever at de er med på å fastsette reglene. Det velges også elevrepresentanter til de formelle organene, men det har vært utfordringer med å få foreldrerrepresentanter til disse, slik at eksempelvis skolemiljøutvalget skoleåret 21/22 ikke har fungert helt som forutsatt. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet, i stor grad, men ikke fullt ut, er oppfylt.*

Elever og foreldre informeres om rettigheter gjennom møter samt informasjonsskriv til hjemmet og plakater på skolen. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å informere elevene og foreldrene om elevenes rettigheter og skolens aktivitetsplikt, samt muligheten til å melde en sak til statsforvalteren, i henhold til opplæringsloven kapittel 9A, som **oppfylt**.*

Elvetun skole har et årshjul i systemet sitt for arbeidet med elevenes psykososiale miljø, og aktivitetene i dette er i stor grad utført som forutsatt. Det som ikke er utført som forutsatt, er årlig evaluering og rullering av systemet. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet, **ikke er oppfylt**. Gjennom blant annet årshjulet og ulike møter i personalet, er det rutiner som skal bidra til å sikre at planer følges og planlagte tiltak iverksettes. Det er imidlertid er svakhet at det ikke gjøres systematisk evaluering. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt, som **til dels oppfylt**.**

Revisor har gjennomgått seks saker hvor elev ikke opplevde skolemiljøet som trygt og godt, og det ble opprettet aktivitetsplan. I to av seks saker revisor gjennomgikk, var det ikke dokumentasjon på at undersøkelse var gjennomført. Med bakgrunn i at det i disse sakene var opprettet aktivitetsplan, er det naturlig å legge til grunn at det var gjort undersøkelser i forkant av dette som ikke er dokumentert. I én av sakene var det flere varsler som lå til grunn for undersøkelse og utarbeidelse av aktivitetsplan. Det er ikke dokumentasjon som viser hvilke

undersøkelser som ble gjort, og revisor har derfor ikke grunnlag for å vurdere om det var grunnlag for å opprette aktivitetsplan etter første varsel. I de øvrige fem sakene gikk det ni, syv, to, fem og fire dager fra varsel var mottatt til plan var utarbeidet. Elvetun skole har selv fastsatt at det skal gå fem dager. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, må sørge for at saken undersøkes og at en skriftlig plan utarbeides så snart som mulig, til dels er oppfylt*. I én av de undersøkte sakene har elev opplevd at en ansatt ved skolen har opptrådt krenkende. I slike tilfeller skal skoleeier varsles. Ut fra dokumentasjonen vi er forelagt, oppfatter vi at skoleeier ble varslet samme dag som skolen fikk informasjon om aktuell hendelse.

I alle de seks undersøkte aktivitetsplanene er beskrivelse av planlagte tiltak. I fem av seks planer er det informasjon om når tiltakene skal gjennomføres. I én av de fem planene er det ikke oppgitt varighet for alle tiltak. Ansvarlig for gjennomføring av tiltakene er oppgitt i fem av seks planer. I én av planene mangler angivelse av ansvarlig for et av tiltakene, men det inngår for de andre tiltakene. I fem av seks undersøkte planer er det oppgitt tidspunkt for evaluering av tiltakene. I den siste planen er det oppgitt at planen skal evalueres, men ikke tidspunkt for slik evaluering. I alle planer inngår informasjon om hendelser/opplevelser som er bakgrunnen for opprettelse av aktivitetsplan. Planene inneholder også målsetning, som i flertallet av planene er at elev skal ha et trygt og godt skolemiljø. I to av planene inngår det opplysninger som gir revisor informasjon om hvilke problemer planen skal løse. I de øvrige tilfellene er det informasjon om hva som ligger til grunn for at det er opprettet plan, men ikke konkret informasjon om hvilke problem planen skal løse. Revisor vurderer følgende revisjonskriterium som ***i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt***:

Dyrøy kommune v/Elvetun skole må, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, lage en skriftlig plan hvor det skal fremgå

- *Hvilke 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*

I to av seks undersøkte saker fremgår ikke av dokumentasjon at eleven er hørt i forbindelse med undersøkelse, utarbeidelse av plan eller seinere. I de fire andre sakene fremgår at elev er hørt i forbindelse med undersøkelse, og i et tilfelle at elev har medvirket i utarbeidelse av plan. Jevnlige samtaler med elev er oppgitt som tiltak i flere av de undersøkte planene. Kun i én av disse fremgår at samtaler er gjennomført. Ikke i noen av de undersøkte planene/sakene fremgår det hvorvidt elev var involvert/ble hørt i forbindelse med avslutning av aktivitetsplanen. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole må, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, sørge for at involvert(e) elev(er) blir hørt, som i liten grad oppfylt*. Vi presiserer at vurderingen baserer seg på dokumentasjonen som foreligger i de aktuelle sakene.

I de undersøkte sakene er det lite dokumentasjon som belyser oppfølging av tiltakene i aktivitetsplanen (hva som faktisk er gjort). I fem av seks undersøkte saker er det ingen dokumentasjon på dette. Det fremgår også i liten grad i sakene om planene er evaluert og resultatet av slik evaluering. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/Elvetun skole, i saker hvor tiltaksplikten er utløst, 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, som i liten grad oppfylt*.

Dyrøy kommune arbeider med å etablere et nytt internkontrollsystem. Etter lovendring fra 1.1.2021 er det kommunedirektøren som har ansvaret for internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves. Administrasjonen har opplyst at nytt internkontrollsystem er under etablering, men ikke fullt ut implementert. Som det fremgår av våre øvrige vurderinger, har Elvetun skole flere relevante rutiner. Arbeidet med skolemiljø er imidlertid ikke underlagt jevnlig evaluering. Dette er også en del av internkontrollen. Samlet sett vurderer revisor at det per nå ikke er en helhetlig internkontroll som skal bidra til å sikre etterlevelse av opplæringslovens kapittel 9A. Revisor vurderer revisjonskriteriet om at *Dyrøy kommune v/kommunedirektør skal ha internkontroll som bidrar til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovas kapittel 9A etterleves*, som ***i liten grad oppfylt***.

Med bakgrunn i revisors funn og ovennevnte vurderinger er revisors konklusjon at Dyrøy kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø ikke fullt ut er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området.

5 UTTALELSE

Rapporten ble sendt til Dyrøy kommune v/rådmann for eventuell uttalelse 23.6.2022, med opprinnelig frist for tilbakemelding 15.8.2022. Dyrøy kommune v/kommunalsjef for oppvekst og kompetanse ga 26.8.2022 uttalelse til rapporten. Denne er i sin helhet gjengitt på de neste sidene. Revisor har gjennomgått uttalelsen og med bakgrunn i denne har vi utdypet grunnlaget for en av våre vurderinger som gjelder internkontroll. Selve vurderingen er ikke endret. Vi har ikke gjort andre endringer i rapporten som følge av uttalelsen.

Uttalelse etter rapport fra KOMREV Nord

5 Uttalelse

Dyrøy kommune er opptatt av å følge de til enhver tids retningslinjer som gjelder ift. elevenes psykososiale miljø ved vår grunnskole. Tilbakemeldingene etter KOMREV Nord sine vurderinger og funn med tanke på *til dels oppfylte eller ikke oppfylte* kriterier er dokumenter og/eller praksiser som skolen tar til etterretning.

Denne rapporten vil danne grunnlag for å kvalitet sikre og utarbeide retningslinjer som ivaretar vår manglende praksis/dokumentasjon. Dette arbeidet vil involvere Rådmann v/kommunalsjef for oppvekst, skolens ledelse, skolens utviklingsgruppe og/eller andre aktuelle aktører, og vil iverksettes fra september 2022.

Når det gjelder skolens aktivitetsplaner er disse skriftliggjort etter skolens mal der punktene; hvilke problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak som skal gjennomføres, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. I praksis er det svært ofte god dialog mellom elever og de ansvarlige for oppfølging av tiltak, men i enkeltsaker mangler det skriftlig dokumentasjon fra samtalene. Skolen skal arbeide med å utvikle sine interne rutiner for skriftlig dokumentasjon.

Ut ifra rapport vil arbeidet med medvirkning med elever, personal og foresatte i skolemiljøutvalget ha stort fokus i tiden fremover. Elevrådet, både på barne- og ungdomstrinnet, har fokus på elevmiljø på sine møter, og medvirker på den måten i arbeidet med elevmiljø.

I forhold til rapportens konklusjon om at kravet til internkontroll i liten grad er oppfylt som følge av at nytt internkontrollsystem ikke er etablert, ser rådmannen det som viktig å kommentere dette som følgende:

Kommunelovens krav til internkontroll (§25-1) er knyttet til kommunedirektøren, på lik linje med øvrige administrative krav i kommuneloven. Så er det også på dette området viktig å sikre at krav som er tillagt kommunedirektøren gjennom lov og forskrift, blir delegert nedover i organisasjonen i et eget system. Vårt nåværende delegasjonssystem er etablert og vedtatt i 2020 (KF-delegering). Kravet om internkontroll er ikke ny, men er ytterligere presisert i ny kommunelov.

Angjeldende paragraf lister opp hva interkontrollen skal fange opp, ikke hvordan man løser dette. Da er det slik at selv om vårt nye styringssystem Compilo ikke er fullt ut oppe å gå, så er ikke det ensbetydende med at vi mangler system for internkontroll. Konkret knyttet til kap. 9A i opplæringsloven har skolen etablerte rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, men at det nok er forbedringspotensialet.

Skoleeierrollen fanges på rådmannsnivå opp av kommunalsjef, hvor både kontroll og bistand vil være en del av interkontrollen. Compilo er et verktøy som i større grad vil forenkle oppfølging og tilhørende dokumentasjon. Et slikt system skal være dynamisk, hvor både utvikling og forbedring er en stadig pågående prosess. Status er at Compilo som styringssystem er tatt i bruk på flere områder. Eks. vis er en egen modul rullet ut i organisasjonen for avviksregistrering (jfr. KL § 25-1 c).

Vi takker derimot for mottatt rapport, og ser på dette som et ledd i kvalitetssikring av våre elevers psykososiale skolemiljø i Dyrøy kommune og videre utvikling av vår internkontroll system.

6 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Dyrøy kommune og Elvetun skole å:

- Videreutvikle det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale miljø, herunder å
 - videreutvikle og formalisere rutiner for kartlegging av utfordringer (risiko/sårbarhet)
 - sikre elevmedvirkning i arbeidet
 - ha system for jevnlig evaluering, og eventuelt forbedring, av planer, rutiner og tiltak i arbeidet med skolemiljø
- Påse at alle aktivitetsplaner tilfredsstillt krav til minimumsinnhold
- Sørge for at involverte elever blir hørt i alle saker og dokumentasjon av dette
- Dokumentere hva som faktisk er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten samt evaluering av tiltak i alle saker

Vi anbefaler også Dyrøy kommune v/rådmann å gjøre vurderinger av hvorvidt kommunens internkontroll er tilstrekkelig til å sikre at bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 9A etterleves.

7 REFERANSER

- Lov av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)
- Forarbeider til opplæringsloven:
 - Prop. 57L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
 - Ot.Prp. nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
 - Innst. O. nr. 7 (2002-2023) om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
- Utdanningsdirektoratets rundskriv:
 - *Retten til et godt psykososialt miljø (2-2010)*
 - *Systemrettet arbeid etter opplæringslova kapittel 9a (4-2014)*
 - *Ordensreglement (2-2014)*
 - *Skolemiljø (3-2017)*
 - *System for arbeid med elevenes psykososiale miljø på Elvetun skole*
 - *Pedagogisk plattform Elvetun skole*
 - *Ordensreglement Elvetun skole*
 - *Utviklingsplan Elvetun skole, 2020-2021 og 2021-2022*

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

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

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

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

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

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

<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2017
<i>Eierskapskontroll Dyrøy Energi AS,</i>	2019
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2019
<i>Fastlegetjenesten,</i>	2019

