

# FORVALTNINGSREVISJON

## Longyearbyen skole

- Elevenes psykososiale miljø
  - Finansiering
  - Ressursbruk

Longyearbyen lokalstyre



## Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Longyearbyen lokalstyre har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon om Longyearbyen skoles arbeid med elevenes psykososiale miljø. I henhold til bestillingen fra kontrollutvalget belyser vi også finansieringen av og ressursbruken ved skolen. 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. Bestemmelsene får anvendelse overfor Longyearbyen lokalstyre, jf. Svalbardloven § 41 bokstav e og f.

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 Longyearbyen lokalstyre. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Longyearbyen lokalstyre for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 4.10.2021

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Prosjektleder, oppdragsansvarlig  
forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

**Dag Ove Andreassen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Knut-Åge Vargren**  
*Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor*

## SAMMENDRAG

---

Denne forvaltningsrevisjonen rettet mot Longyearbyen skole er gjennomført av KomRev NORD på oppdrag fra kontrollutvalget i Longyearbyen. Vi besvarer følgende tre problemstillinger:

1. *Er Longyearbyen lokalstyres arbeid med elevenes psykososiale miljø i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Hvordan finansieres skoletilbudet i Longyearbyen?*
3. *Hvor mye ressurser brukes ved Longyearbyen skole på spesialundervisning og særskilt språkopplæring?*

Under *problemstilling 1* gjør revisor vurderinger av Longyearbyen skoles arbeid opp mot forpliktelser den er pålagt etter opplæringslova kapittel 9A om elevenes psykososiale miljø. Revisor har lagt til grunn – i tråd med hva som er skolens oppfatning – at disse reglene i opplæringslova gjelder for Longyearbyen skole<sup>1</sup>. Elevenes rett til trygt og godt skolemiljø er stadfestet i lovens § 9 A-2. Skolen skal arbeide kontinuerlig og systemrettet for å oppfylle kravene til skolemiljøet, herunder har ansatte ved skolen en aktivitetsplikt som er delt inn i flere ulike delplikter. Utdanningsdirektoratet har i ulike rundskriv gitt veiledning for tolkningen av bestemmelsene om elevenes psykososiale miljø. I våre vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene har vi tatt i betraktning Utdanningsdirektoratets fortolkninger av hva de ulike forpliktelsene innebærer for skolen. *Problemstillingene 2 og 3* er beskrivende og under disse gjør ikke revisor vurderinger.

For vår besvarelse av alle tre problemstillingene er det relevant at Longyearbyen skole har et relativt lite antall elever og at det er stor utskiftning blant elevene gjennom skoleåret.

### **Problemstilling 1 om elevenes psykososiale miljø**

Arbeidet med Longyearbyen skoles skolemiljø har forankring i overordnet planverk vedtatt av lokalstyret. Skolens overordnede dokumenter knyttet til skolemiljøarbeidet, er *Skolemiljøplanen* og *Verdiplakaten*. Skolen har skriftliggjort hvordan skolen skal arbeide med det psykososiale miljøet. Vi har også funnet blant annet at skolen har innhentet opplysninger om opplevd skolemiljø fra elever og at skolen rapporterer om læringsmiljøet gjennom blant annet tilstandsrapporter. Det gjøres ikke sammenligninger av resultater over år eller iverksettes tiltak basert på utvikling over år. Dette er begrunnet i at det er stor utskiftning blant elevene, noe som gjør at resultatene kan gjelde for andre elever enn de som går på skolen på tidspunktet resultatene er klare. Longyearbyen skole har lite dokumentasjon som kan belyse om gjeldende planer og rutiner følges i praksis og om de fungerer. Revisor har fått muntlige beskrivelser av skolens arbeid rettet mot et godt og trygt skolemiljø. Det har blitt presisert i samtaler revisor har hatt med skolens ansatte at skolemiljø er en del av det totale undervisningstilbudet og noe som det jobbes mye med.

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at ***Longyearbyen lokalstyres arbeid med elevenes psykososiale miljø til dels er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området.***

---

<sup>1</sup> Opplæringsloven og forskrifter gitt med hjemmel i opplæringsloven gjelder så langt de etter forholdene passer. Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke bestemmelser som passer, jf. forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard § 3

*Følgende oppsummerte funn og vurderinger ligger til grunn for konklusjonen på problemstilling 1:*

Revisjonskriteriet om å sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet er etter revisors vurdering **ikke fullt ut oppfylt**. Longyearbyen skole har med dokumentene *Skolemiljøplanen* og *Verdiplakaten* redegjørelser for hva som gjelder for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet. Skolemiljøplanen inneholder i stor grad henvisninger til opplæringslovas definisjoner, og vi kan ikke finne at skolen har konkretisert hvilke *mål som skal gjelde for skolemiljøet* ved Longyearbyen skole spesielt. Når det gjelder *skolemiljøarbeidet*, er dette konkretisert. Vi legger vekt på at det er informasjon om konkrete tiltak som skal gjøres ved skolen og hvem som er ansvarlig for disse. Fordi det ikke er konkretisert hvilke mål for skolemiljøet disse tiltakene skal bidra til å oppfylle, vurderer vi at kriteriet ikke er fullt ut oppfylt.

Revisjonskriteriet om å utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø er etter revisors vurdering **oppfylt**. Skolemiljøplanen inneholder planer og tiltak knyttet til skolemiljøet ved skolen. Om de ulike delpliktene som aktivitetsplikten består av, inngår det beskrivelser av hva som skal gjøres for å sikre et godt og trygt skolemiljø. Skolens verdiplakat inneholder informasjon om satsingsområder.

Revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for kartlegging av utfordringer. Ifølge skolens overordnede dokumenter innen skolemiljø fremkommer skal det gjennomføres elevundersøkelser. Dette er skolen pålagt også fra Utdanningsdirektoratet. Det er ikke nedfelt skriftlig eventuelle andre måter for kartlegging av utfordringer. I vår vurdering legger vi vekt på at vi har fått informasjon om hva som er kartlagt som utfordring for skolemiljøet; blant annet at det er høy turn-over blant elever.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge med på skolemiljøet, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak. I skolemiljøplanen er det beskrivelser av disse nevnte delpliktene. At vi har vurdert revisjonskriteriet som ikke fullt ut oppfylt begrunner vi blant annet i at beskrivelsene ikke er veiledende for «alle som arbeider ved skolen». Ifølge opplæringslova er det flere av delpliktene som gjelder for alle som arbeider ved skolen, og ikke kun rektor, avdelingsleder og kontaktlærer som er direkte nevnt i skolemiljøplanen på disse punktene.

Revisjonskriteriet om å ha rutiner som sikrer at den enkelte ansatte kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringslova kapittel 9 A er etter revisors vurdering **i liten grad er oppfylt**. Vi har lagt vekt på muntlige opplysninger fra avdelingslederne om at det er usikkert hvorvidt alle de ansatte er fullt klar over innholdet i sine forpliktelser. Vi har også sett disse opplysningene i sammenheng med at skolemiljøplanen ikke for alle delpliktene gir veiledning for hvordan faktisk gjennomføre delplikten.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt. Det er ikke skriftlig nedfelt hvordan skolen eventuelt skal kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt. Skolens skolemiljøplan inneholder informasjon om at det systematisk forebyggende arbeidet knyttet til klassemiljø dokumenteres i en skolemiljømappe. Praksis er ikke i samsvar med dette. Revisor er forelagt lite skriftlig utover ovennevnte overordnede plandokumenter.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og elevrådet er informert om skolemiljøet og tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Når det gjelder elevrådet, har vi opplysninger om at dette tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Vi har også fått opplysninger om at skolen i en periode ikke har hatt de nødvendige skoleutvalgene operative. Skolemiljøutvalget er kommet i gang og det har betydning for vår vurdering av at dette revisjonskriteriet er oppfylt.

Revisjonskriteriet om å 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 opplæringslova kapittel 9A er etter revisors vurdering **ikke oppfylt**. Vi bemerker at informasjonen om skolemiljøet i form av skolemiljøplanen ikke er tilgjengelig på andre språk enn norsk. Basert på informasjonen om at en stor andel av skolens elever ikke er norske, stiller revisor spørsmål ved om informasjon om elevenes rettigheter og de ansattes forpliktelser når fram til alle elever og foresatte.

Basert på revisors funn, er revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet. Vurderingen baserer seg på revisors funn og vurderinger knyttet til de øvrige revisjonskriteriene og som en følge av at revisor oppfatter at Longyearbyen skole ikke fullt ut har etablert et system knyttet til elevenes psykososiale miljø. Revisor forstår av muntlige opplysninger at det gjøres evalueringer av skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, men vi har ikke funnet at skolen på en systematisk måte evaluerer sitt eget arbeid på området. Både muntlige og skriftlige opplysninger revisor er forelagt viser at skolemiljøplanen er under revidering.

Revisors vurdering er at administrasjonen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at Longyearbyen lokalstyre får vedtatt et ordensreglement i tråd med opplæringslova § 9A-10.

Under problemstilling 1 har revisor undersøkt skolens dokumentasjon i mapper til elever som har skriftlig aktivitetsplan. Opplæringslova inneholder krav til når slik plan skal opprettes, hvor lang tid skolen har på seg til å utarbeide skriftlig plan og det inngår konkrete krav til innholdet i slike planer. Fem av de åtte aktivitetsplanene ble utarbeidet innen én uke fra det ble varslet og for disse er revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at saken undersøkes og at skriftlig plan utarbeidet så snart som mulig. Revisjonskriteriet er etter vår vurdering **ikke oppfylt** for én av sakene da skolen brukte 21 dager. For to av planene har vi ikke kunne gjøre en entydig vurdering fordi det ikke var informasjon om dato for varsling i de aktuelle elevmappene.

For de undersøkte aktivitetsplanene er revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å 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 og når tiltakene skal evalueres.

Foreliggende dokumentasjon i elevenes mapper gir **ikke revisor tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en sikker vurdering** opp mot revisjonskriteriet om at Longyearbyen skole må sørge for at involverte elever blir hørt.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole for de undersøkte sakene *ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om å 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.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjon på problemstilling 1 anbefaler vi Longyearbyen lokalstyre å:

- videreutvikle det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale miljø herunder å
  - utvikle og videreutvikle egne mål og rutinebeskrivelser for arbeidet med skolemiljø
  - sikre at alle som arbeider på skolen har nødvendig kunnskap om pliktene til å følge med, gripe inn og varsle
  - etablere system for evaluering av skolemiljøarbeidet
  - påse at skolen har tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon om det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø
  
- påse at samtlige krav når det gjøres tiltak i en sak oppfylles herunder
  - at skriftlig aktivitetsplan opprettes så raskt som mulig
  - at det i tilstrekkelig grad dokumenteres 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

### **Problemstilling 2 om finansiering av skoletilbudet**

Longyearbyen lokalstyre fastsetter årlig en fast ramme for Longyearbyen skole. Rammen gjelder uavhengig av om skolen har et stort antall elever som trenger særskilt språkopplæring eller spesialundervisning. Dersom det avdekkes behov for særskilt språkopplæring eller spesialundervisning, utløser ikke det ekstra ressurser. Skolen opplever å ha god økonomi og at de kan gjøre tilpasninger innenfor allerede etablerte systemer for undervisning hvor det er to lærere per klasse. Det er nødvendig med denne muligheten da det er stor turn-over blant elevene og det gjennom året kan bli behov for å gjøre endringer i undervisningen.

### **Problemstilling 3 om ressursbruk til særskilt norskopplæring og spesialundervisning**

Regnskapene fra Longyearbyen skole gir ikke svar på hvor mye ressurser som brukes på særskilt norskopplæring og spesialundervisning. Tilgjengelig dokumentasjon har informasjon om antallet elever som får slik undervisning og vi har opplysninger om hvor mange lærerressurser som brukes. Det fremgår av opplysninger fra GSI<sup>2</sup> at i skoleåret 2019-2020 ble 26,2 % av årsverkene ved skolen benyttet til særskilt norskopplæring og spesialundervisning.

---

<sup>2</sup> Grunnskolenes informasjonssystem er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge.

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Bakgrunn og bestilling .....	8
1.2 Longyearbyen skole .....	8
<b>2 Problemstillinger og revisjonskriterier</b> .....	<b>9</b>
2.1 Problemstillinger .....	9
2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier.....	9
2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1.....	10
<b>3 Metode, datamateriale og avgrensning</b> .....	<b>20</b>
3.1 Metode og datamateriale .....	20
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	22
3.3 Avgrensninger .....	23
<b>4 Elevenes psykososiale miljø</b> .....	<b>24</b>
4.1 Systematisk arbeid.....	24
4.2 Ordensreglement .....	37
4.3 Skriftlige aktivitetsplaner .....	39
4.4 Konklusjon .....	41
<b>5 Finansiering av skoletilbudet i Longyearbyen</b> .....	<b>42</b>
<b>6 Ressursbruk ved Longyearbyen skole</b> .....	<b>44</b>
<b>7 Uttalelse</b> .....	<b>49</b>
<b>8 Anbefalinger</b> .....	<b>50</b>
<b>9 Referanser</b> .....	<b>51</b>

## 1 INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget i Longyearbyen behandlet i møte 16.9.2020, i sak 19/20, bestilling av en forvaltningsrevisjon om elevenes psykososiale miljø i skolen. Kontrollutvalget ønsket også at forvaltningsrevisjonen skulle omhandle finansiering av grunnskolen og ressursbruk. Kontrollutvalget viste i diskusjonene til utfordringene Longyearbyen skole står ovenfor med tanke på at en voksende andel av elevene kommer fra andre land enn Norge.

Basert på drøftelsene i møtet og bestillingen utarbeidet KomRev NORD en overordnet projektskisse med tilhørende notat. Den overordnede skissen og vårt notat om den nærmere innretningen av undersøkelsene ble behandlet av kontrollutvalget i møte 2.12.2020, i sak 25/20.

### 1.2 Longyearbyen skole

Longyearbyen skole er en kombinert barne- og ungdomsskole med elever fra 1.-10. trinn. Skolen har i tillegg en videregående avdeling og skolefritidsordning (SFO).<sup>3</sup> Skolen har rundt 55 ansatte; rektor (enhetsleder), avdelingsledere, pedagogisk personale, assistenter i både grunnskole og skolefritidsordningen samt administrasjonsmedarbeider og miljøarbeider.

Per 1. mai 2020 var det 267 elever fordelt på grunnskole og videregående avdeling som gikk på Longyearbyen skole. Per 1. mai 2020 var det 53 utenlandske elever i grunnskolen hvorav 13 av disse var fra Norden/Island. I tilstandsrapporter for Longyearbyen skole er informasjon om nevnte elevtall og også for antall minoritetsspråklige elever. Som det fremgår av tabellen nedenfor, har andelen minoritetsspråklige elever økt noe de tre siste årene.

**Tabell 1.** Elevtall ved Longyearbyen skole i årene 2017-2020

Dato for rapportering	Minoritetsspråklige elever	Totalt antall elever
<b>1. mai 2020</b>	53 elever	267 elever
<b>1. oktober 2018</b>	47 elever	268 elever
<b>1. oktober 2017</b>	40 elever	267 elever

Elevene med behov for særskilt norsk opplæring kommer ikke nødvendigvis til skolestart i august, men gjennom hele året.

<sup>3</sup> Tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn og for barn med særskilte behov 1.-7. årstrinn.



## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. **Er Longyearbyen lokalstyres arbeid med elevenes psykososiale miljø i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?**
2. **Hvordan finansieres skoletilbudet i Longyearbyen?**
3. **Hvor mye ressurser brukes ved Longyearbyen skole på spesialundervisning og særskilt språkopplæring?**

### 2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1 er normativt formulert og for å besvare denne må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som reviderte enhets praksis skal vurderes i forhold til. Problemstillingene 2 og 3 besvares som beskrivelser av kartlagte fakta. For disse problemstillingene er det dermed ikke relevant å utlede revisjonskriterier.

For problemstilling 1 er følgende kilder relevante for å utlede revisjonskriterier:

- Lov 17.7.1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven)
- Forskrift 18.1.2007 nr. 76 om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard
- Lov 17.7.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Forarbeider til opplæringslova:
  - Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
  - Ot. Prp. Nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringer i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa
  - Innst. O. nr. 7 (2002-2003) om lov om endringer i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa
- Utdanningsdirektoratets rundskriv:
  - *Retten til et godt psykososialt miljø* (2-2010)
  - *Systemrettet arbeid etter opplæringslova kapittel 9a* (4-2014)
  - *Ordensreglement* (8-2014)
  - *Skolemiljø* (3-2017)
- Longyearbyen lokalstyres og Longyearbyen skoles egne vedtatte rutiner og retningslinjer

#### *Opplæringslovas anvendelsesområde på Svalbard*

Det følger av **forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard** § 1 at barn og unge av norske statsborgere har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring den tiden de er bosatt på Svalbard som de ville hatt på fastlandet, jf. opplæringsloven § 2-1. Barn av utenlandske statsborgere har rett til slik grunnskoleopplæring den tiden de bor på Svalbard. Lokalstyrets ansvar for å gi slik opplæring følger av forskriften § 2: «Longyearbyen lokalstyre skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring på Svalbard. Lokalstyret kan også drive videregående opplæring».

Opplæringsloven og forskrifter som er gitt med hjemmel i opplæringsloven gjelder så langt de etter forholdene passer. Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke bestemmelser som passer, jf. forskriften § 3. Revisor har i denne forvaltningsrevisjonen lagt til grunn at opplæringslova kapittel 9 A om elevenes skolemiljø gjelder på Svalbard. Vi legger vekt på at det ikke er noen særskilte hensyn som taler for at slike bestemmelser ikke skal kunne få anvendelse; elevene på Longyearbyen skole må ha samme rettigheter når det gjelder psykososialt skolemiljø som elever på skolene i fastlandskommunene. Videre har vi forstått det slik at Longyearbyen skole selv legger til grunn at disse bestemmelsene gjelder. Longyearbyen skole har utarbeidet en egen skolemiljøplan som har blitt til gjennom flere møter i skolemiljøutvalget. Planen gjelder fra skoleåret 2018-2019. I skolemiljøplanen vises det til reglene som fremgår av opplæringslova kapittel 9 A. Kunnskapsdepartementet har 21.4.2021 sendt på høring nye regler for barnehagevirksomhet, grunnskole og videregående opplæring i Longyearbyen. Departementet mener at reglene i opplæringslova kapittel 9 A bør gjelde i Longyearbyen, med unntak av § 9 A-12<sup>4</sup>. Høringsfristen var 15.8.2021.

### *Psykososialt miljø*

Med *psykososialt miljø* menes de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet omhandler også elevens opplevelse av læringssituasjonen. Det psykososiale miljøet er resultatet av samhandlingen og kommunikasjonen mellom alle som oppholder seg i skolen og blir til i samspillet mellom eleven, andre elever i klassen, elever i andre klasser, de ansatte og alle som har en befatning med skolen som foreldre, skoleeier og lokalt kultur- og næringsliv. Elevenes psykososiale miljø kan påvirkes av blant annet sosiale, kulturelle, religiøse, økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige forhold. Det psykososiale miljøet omfatter elevens læringsmiljø og skolemiljø for øvrig.

## 2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

### **Kontinuerlig og systemrettet arbeid med skolemiljøet**

Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er stadfestet i opplæringslova § 9 A-2. Det følger av bestemmelsens forarbeider at skolemiljøet 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.<sup>5</sup>

Det følger av Svalbardloven § 41 bokstav g) at fra kommuneloven § 25-1 om internkontroll trådte i kraft 1.1.2021 er den også gjeldende for Longyearbyen lokalstyre. Med ikrafttredelsen av nye interkontrollbestemmelser i kommuneloven, har opplæringslova § 9 A-3 som var en bestemmelse om internkontroll fått endret ordlyd. Nå følger plikten til internkontroll på opplæringslovas område av kommuneloven § 25-1. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder imidlertid en tidsperiode før 2021 og relevant bestemmelse om internkontroll er opplæringslova § 9 A-3. I denne sto det at «*Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering. Skolen skal arbeide kontinuerleg og*

<sup>4</sup> Som gjelder skolebytte

<sup>5</sup> Prop.57 L (2016-2017)

*systematisk for å fremja helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort»<sup>6</sup>.*

Ifølge forarbeidene til opplæringslova er skolen med forpliktelsen til systemrettet arbeid pålagt å drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å oppfylle kravene til skolemiljøet. Kravet om systematisk arbeid handler 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.<sup>7</sup>

Utdanningsdirektoratet skriver i veilederen om systemrettet arbeid 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.

Videre står det i 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 rutineene 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 rutineene blir fulgt

Skolene avgjør selv hvordan de organiserer arbeidet med internkontroll etter kapittel 9 A så lenge de kan påvise at de har et system og at dette kan brukes for å vurdere om kravene i kapittel 9 A er oppfylt og følger opp resultatene fra disse vurderingene. Skoleledelsen har ansvaret for den daglige oppfølgingen av skolens systematiske arbeid. Skolens ledelse ved rektor skal følge med og har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

I veilederen står det videre at skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Skolen må kunne legge fram dokumentasjon av internkontrollen når dette kreves av råd og utvalg ved skolen, jf. § 9-A 6 første ledd. Dokumentasjon for internkontroll skal også være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. 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 fram dokumentasjon for

---

<sup>6</sup> Opplæringslova § 9 A-3 lyder nå: «Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering. Skolen skal forebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane»

<sup>7</sup> Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 8.3.4

- Hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf. §§ 9 A-1, 9 A-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 til det som dokumenteres skriftlig må skolen kunne dokumentere skriftlig at

- Internkontrollen dekker alle bestemmelsene i kapittel 9 A
- 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 de ansatte og brukerorganet og skoleeier/tilsynsorganet.

### **Aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø**

Opplæringslova § 9 A-4 er en bestemmelse om aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Aktivitetsplikten etter opplæringslova § 9 A-4 er delt i flere delplikter hvor flere av pliktene gjelder «alle som arbeider på skolen» mens andre er plikter for «skolen». I lovens forarbeider fremhever departementet viktigheten av å ha en aktivitetsplikt som favner vidt og at den dermed må gjelde for alle voksne som arbeider eller yter tjeneste på 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.<sup>8</sup>

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 garderobes, ta imot varslene fra ansatte o.l.<sup>9</sup>

Opplæringslova § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen, har *plikt til å følge med* på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Plikten er en viktig forutsetning for at skolen skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever har et trygt og godt skolemiljø etter opplæringslova § 9 A-3. Av veilederen om skolemiljø fremgår det at plikten til å følge med dessuten sikrer at en ansatt eller en skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak

<sup>8</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.1

<sup>9</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.1

ved å vise til at de ikke visste hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

*Plikten til å følge med* må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom<sup>10</sup>. «Følge med-plikten» må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen. For eksempel har elevenes alder, elevgruppens sammensetning og forhold ved skoleanlegget betydning for hvordan skolen plikter å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skolene må kjenne til at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes. Det er derfor viktig at skolene følger særskilt med på hvordan disse elevene har på det skolen. I forarbeidene skriver departementet at sammen med plikten til systematisk arbeid for å forebygge og avdekke 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. Hvordan det følges med må tilpasses lokalt og etter forhold ved elevene og skolen. Det vil være andre måter å følge med på overfor yngre elever enn eldre, og selve skoleanlegget vil også påvirke hvordan det følges med. Skolen skal ifølge departementet gjøre det som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Departementet viser også til betydningen av elevenes rett til medvirkning og til å bli hørt i den forbindelse, og det vises til 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 urolig for eller om det er noen bestemte aktiviteter eller elevmiljøer som de ansatte bør være ekstra på vakt for.<sup>11</sup>

En viktig forutsetning for å kunne utføre sin plikt til å følge med er at enhver ansatt kjenner til plikten og har den kompetansen som skal til for å utføre sine plikter og oppgaver. Enhver må kjenne til hvordan de i sin arbeidshverdag skal være årvåken for forhold eller oppførsel som kan være en indikasjon på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. At de ansatte har slik kompetanse, er rektors ansvar som en del av det systematiske arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø.<sup>12</sup>

Alle som arbeider på skolen skal *gripe inn* mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. opplæringslova § 9 A-4 første ledd. I veilederen om skolemiljø fremgår det at det å oppfylle plikten til å gripe inn, innebærer umiddelbar handling rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og som er forholdsvis akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irrettesette elever som krenker andre verbalt. De handlingene som omfattes av plikten til å gripe inn, er dermed ikke de samme som er forbundet med tiltaksplikten etter opplæringslova § 9 A-4 fjerde ledd. 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.<sup>13</sup> 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 de ansatte kjenner plikten til å gripe inn, men også at de 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. opplæringslova § 10-8.

<sup>10</sup> Jf. Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.1

<sup>11</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.1

<sup>12</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.1

<sup>13</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.2 og 10.1.

Det følger av opplæringslova § 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 for de som arbeider på skolen til å varsle, legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest *undersøke saken*, jf. opplæringslova § 9 A-4 tredje ledd. Det skal være en lav terskel for hva som skaper mistanke eller kjennskap til at elev ikke har et 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, ettersom dette betyr at vilkåret om kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Departementet fremhever i forarbeidene at undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse, ikke å framskaffe 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<sup>14</sup>.

Det følger av opplæringslova § 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. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Når tiltakene evalueres og det viser seg at en elev fortsatt opplever mobbing eller andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Skolens forpliktelse gjelder å sette inn tiltak som er egnet til å løse elevens problem og sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolens tiltak må tilpasses den konkrete saken, blant annet årsaken til problemet, og valg av tiltak må bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltak behøver ikke rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot et større eller mindre problem eller miljøutfordringer på skolen.<sup>15</sup>

Opplæringslova § 9 A-5 setter opp en skjerpet aktivitetsplikt for de ansatte ved den enkelte skole. Hvis de ansatte får mistanke eller kunnskap om at en ansatt har krenket en elev, herunder utsatt eleven for mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal varsle om forholdet til 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

<sup>14</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.4

<sup>15</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.2.5

aktivitetsplikt, må det etter departementets syn vurderes 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 skolen skal gjennomføre de aktivitetene som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken. Det skal være en hensiktsmessig balanse mellom krav til skolen om å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og en faglig tilnærming til hva som kreves av skolen med tanke på aktiviteter og vurderinger. En slik regel vil bety at skolen har oppfylt aktivitetsplikten når den i en bestemt sak har gjort alt som med rimelighet kan forventes på de ulike stadiene av en sak, for å sikre at elevenes får et trygt og godt skolemiljø. Standarden knytter seg i og for seg til alle delpliktene i aktivitetsplikten, men vil i konkrete saker først og fremst handle om hvilke tiltak skolen skal sette inn. De øvrige delpliktene legger på mange måter grunnlaget for tiltaksplikten.<sup>16</sup>

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9A-4 første til femte ledd.

Skolene står overfor et todelt dokumentasjonskrav tilknyttet aktivitetsplikten. Dokumentasjonsplikten som følger av opplæringslova § 9 A-4 syvende ledd retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter opplæringslova § 9 A-4 første til sjette ledd, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolene skal sørge for et trygt og godt skolemiljø. Det er derfor viktig å skille mellom dette dokumentasjonskravet fra de kravene som er tilknyttet skolens systematiske arbeid etter opplæringslova § 9 A-3. Det følger av rundskrivet Skolemiljø Udir-3-2017 punkt 6.6 at dokumentasjonskravet gjelder alle delene av aktivitetsplikten, så skolen må dokumentere hvordan:

- de følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø,
- de griper inn mot krenkelser,
- de varsler rektor, rektor varsler skoleeier om alvorlige tilfeller,
- skolen undersøker saken,
- de setter inn egnede tiltak, de hører involverte elever og de tar hensyn til elevenes beste.

Det følger av rundskrivets 6.6.1 at formålet bak kravet til å dokumentere arbeidet gir noen holdepunkter for hvordan skolen skal oppfylle plikten. Utgangspunktet er at aktivitetsplikten skal være så handlingsrettet som mulig, slik at skolen kan bruke sine ressurser på tiltak som hjelper elevene<sup>17</sup>. Skoleeier og skolen bør dermed ikke lage et mer omfattende system for dokumentasjon enn nødvendig. 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 for skolen, for eksempel hvis en sak blir meldt til fylkesmannen eller i tilsyn, ved at de kan dokumentere hva de har gjort for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø (etterprøvbarhet)

Rundskrivet viser videre til at dokumentasjonsplikten som følger av § 9 A-4 syvende ledd retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke generelt arbeid som skolen gjør for å oppnå et trygt og godt skolemiljø. Det er derfor viktig å skille dette dokumentasjonskravet fra de kravene som knytter seg til systematisk arbeid etter opplæringslova § 9 A-3.

<sup>16</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) pkt. 5.5.5

<sup>17</sup> jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.6 og 5.5.7

Det er den enkelte skole som skal sørge for at det skjer en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av skolens arbeid<sup>18</sup>. Hva som skal dokumenteres og på hvilken måte må tilpasses både den enkelte skole og formålet med dokumentasjonen. Skoleeier og skoler bør ikke lage et mer omfattende system for dokumentasjon enn nødvendig. Bortsett fra skriftlighet, er det ikke andre formkrav. Det er viktig at dokumentasjonen er i et slikt format at skolen kan overlevere den til statsforvalteren i en håndhevingssak eller i tilsyn.

Skolens plikt til å utarbeide en *skriftlig plan når det settes inn tiltak* følger av opplæringslova § 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

Av forarbeidene følger det at minstekravet til opplysninger etter opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e) må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4 gjelder for én elev, men tiltak i aktivitetsplanen kan imidlertid rette seg mot flere elever eller knytte seg til situasjoner som omfatter flere elever. Eksempler på dette kan være tiltak som blir satt inn rundt gjennomføring av friminutter, eller tiltak som retter seg mot hele eller deler av klassen.

I Utdanningsdirektoratets veileder (Udir-3-2017) pkt. 7.4 står det at hvis eleven/foreldrene ikke har tatt opp saken med rektor, eller det er under én uke siden rektor fikk vite om saken, er hovedregelen at statsforvalteren ikke skal behandle saken. Én uke tilsvarer fem arbeidsdager i tilfeller med offentlige fri- og helligdager. At det som hovedregel skal gå minst én uke før saken meldes til statsforvalteren, gir skolen mulighet til å ta tak i saken og til å trygge eleven og foreldrene om at det nå vil skje noe. Vi legger til grunn at skolen har maksimalt én uke på seg fra varsel er mottatt til det skal være igangsatt tiltak.

I opplæringslova § 9 A-4 femte ledd lovfestes elevenes rett til å medvirke og at hva som er best for elevene skal være grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

### **Elevdeltakelse i det systemrettede arbeidet og samarbeidsutvalg**

Elevene skal ifølge opplæringslova § 9 A-8 ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Elevene kan oppnevne representanter til å ivareta elevene sine interesser overfor skolen og styremaktene i skolemiljø saker. Dersom det finnes et arbeidsmiljøutvalg eller lignende organ ved skole, 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 opplæringslova § 11-1a at det ved hver grunnskole skal det være et skolemiljøutvalg.

Opplæringsloven §§ 11-1 og 11-1a fastslår at hver grunnskole skal ha et samarbeidsutvalg og et skolemiljøutvalg. Det følger også av bestemmelsene at samarbeidsutvalget kan selv være

---

<sup>18</sup> Jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.7.3 og 10.1



skolemiljøutvalg. Sammensetningen av utvalgene følger også av bestemmelsen, og for at et samarbeidsutvalg også skal kunne være skolemiljøutvalg må det oppnevnes tilleggsrepresentanter for elevene og foreldrene slik at de samlet har flertallet i utvalgene. Det fremgår av opplæringsloven § 11-1 at samarbeidsutvalget må ha to representanter fra undervisningspersonalet, en for andre ansatte på skolen, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Jf. opplæringsloven § 11-1a er det ikke fastsatt antall representanter, men det følger av bestemmelsen at elevene, foreldrerådet, de ansatte, skoleledelsen og kommunen skal være representerte. Lovbestemmelsene gir ikke føringer på hvor mange møter som eventuelt må avholdes i utvalgene, men det følger av skolemiljøplanen til Longyearbyen skole at det skal gjennomføres minst fire møter i skolemiljøutvalget i året.

### **Skolens informasjonsplikt**

Det følger av opplæringslova § 9 A-9 tredje ledd at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringslova kapittel 9 A, herunder blant annet om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, jf. opplæringslova § 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 fram 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<sup>19</sup>. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, i konkrete situasjoner og ved henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. 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](http://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.

---

<sup>19</sup> jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 8.4.4

## Ordensreglement

Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole, jf. opplæringslova § 9 A-10. Et ordensreglement kan bidra til å få et mer velfungerende skolesamfunn ved at det gis regler om hvordan elevene skal ha det, hva elevene kan og ikke kan gjøre på skolen, og hvilke konsekvenser brudd på ordensreglementet har.

### *Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1*

Som en del av det systematiske skolemiljøarbeidet må Longyearbyen lokalstyre v/Longyearbyen 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 ansatte kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringslova kapittel 9A
- Ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt
  
- Påse at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og elevrådet er informert om skolemiljøet og tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak
- 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 opplæringslova kapittel 9A
- Ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet
  
- Ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet

Om ordensreglement utleder vi som revisjonskriterium at administrasjonen må legge til rette for at Longyearbyen lokalstyre får vedtatt et ordensreglement i tråd med opplæringslova § 9A-10.

Som en del av det individrettete skolemiljøarbeidet må Longyearbyen lokalstyre v/Longyearbyen 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

### 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

---

#### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>20</sup>. Revisor sendte oppstartsbrev til administrasjonssjef Hege Walør Fagertun 10.12.2020. Vår kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært rektor ved Longyearbyen skole, Frode Westby Thorstad. Vi avholdt oppstartsmøte 18.12.2020 via Teams. På møtet deltok rektor samt assisterende rektor ved Longyearbyen skole.

##### *Problemstilling 1*

I vår besvarelse av problemstilling 1 har vi – i tråd med kravene som gjelder etter opplæringslova – gjort undersøkelser av det systemrettede skolemiljøarbeidet til Longyearbyen skole og deler av det individrettede arbeidet. Når det gjelder skolens systemrettede arbeid baserer vi våre beskrivelser på skriftlige opplysninger i følgende dokumenter:

- Lokalsamfunnsplan 2013-2023, vedtatt av lokalstyret 10.12.2013
- Utviklingsplan Longyearbyen skole 2016-2017, 2018-2019 og 2020-2024
- Plan for oppvekst og undervisning, vedtatt av lokalstyret 22.9.2009, sak 38/09
- Planprogram for oppvekstplan, Longyearbyen skole, oppvekst- og kulturutvalget 20.6.2017
- Skolemiljøplan Longyearbyen skole 2018-2019
- Ordensreglement Longyearbyen skole, gjeldende fra 1.8.2015
- Tilstandsrapport for Longyearbyen skole 2016-2017, 2018-2019, 2019-2020
- Resultater fra elevundersøkelser gjennomført i perioden 2017-2020 blant 5.- 7. trinn og 8.- 10. trinn

Vi har også innhentet informasjon fra skoleporten.no som er Utdanningsdirektoratets verktøy for vurdering av kvalitet i grunnsopplæringen. I denne presenteres data på flere områder innen skole herunder læringsmiljø. For besvarelse av problemstilling 1 har vi også innhentet muntlige opplysninger fra rektor ved Longyearbyen skole. Muntlige opplysninger er også innhentet fra assisterende rektor/avdelingsleder 8.- 10. trinn, avdelingsleder 5.-7. trinn og avdelingsleder 1.- 4. trinn. Førstnevnte har arbeidet ved skolen i fire år, mens de to andre avdelingslederne har jobbet ett års tid ved Longyearbyen skole. De har erfaring fra andre skoler i fastlandskommuner i Norge.

Når det gjelder elevundersøkelsen, inneholder den informasjon om elevenes egne oppfatninger knyttet til flere forhold ved lærings- og skolemiljøet. Elevundersøkelsen retter seg mot elever på 5., 6. og 7. trinn og mot elever på 8. – 10. trinn. Vi har fått resultatene fra elevundersøkelser gjennomført ved Longyearbyen skole våren 2017, våren 2019, høsten 2019, våren 2020 og høsten 2020.

For elever på 5.-7. trinn var svarprosenten over 85 % på samtlige av undersøkelsene. Revisor har ikke opplysninger om svarprosenten for elever på 8.-10. trinn. Med bakgrunn i at det ofte er utskiftninger i elevgruppen gjennom skoleåret betrakter revisor resultatene fra elevundersøkelsene som relevante uavhengig av hvor mange som har besvart undersøkelsene, da disse uansett vil gi indikasjoner på hvordan elever som til enhver tid har besvart undersøkelsen opplever sitt skolemiljø.

---

<sup>20</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Vi benytter informasjon fremskaffet gjennom elevundersøkelsene de nevnte årene i våre beskrivelser om skolens systemrettede skolemiljøarbeid. Som vi redegjør for i denne rapporten, er det ved Longyearbyen skole ofte utskiftninger i elevgruppen gjennom skoleåret. Det gjør at elever som har svart på undersøkelsen kan ha kommet nylig til skolen eller kan ha flyttet fra skolen innen resultatene fra den ble klar. Dette er forhold som man må ta i betraktning ved eventuelle analyser av resultater fra år til år. Skolen har også presisert at den ikke ser på resultater/utvikling over år og at utskiftning blant elever gjennom skoleåret gjør at resultater ikke kan brukes til å sette inn konkrete tiltak.

Våre undersøkelser av det individrettede arbeidet er gjennomført ved å undersøke hvorvidt skolen oppfyller forpliktelser tilknyttet skriftlige aktivitetsplaner.

Revisor fikk tilgang til Longyearbyen lokalstyres saks- og arkivsystem, Elements, den 20.1.2021. Revisor mottok veiledning fra arkivansvarlig den 22.1.2021. Tilgangen revisor fikk var begrenset til tilgangsnivå «e», og ved å søke på innholdet i journalposter kunne revisor få en oversikt over hvilke saker som var opprettet. Revisor har i Elements søkt på følgende fraser: «tiltaksplan», «aktivitetsplan» og «mobbing». Revisor fikk treff på ni elevmapper hvor det lå saker som er opprettet etter opplæringslovens § 9 A-4. Revisor har i etterkant av dette søket vært i dialog med rektor med spørsmål om vi har fremskaffet alle aktive aktivitetsplaner, noe rektor mener må være riktig. Vi har i samtale med avdelingslederne fått informasjon om at det ikke er mange elever som for tiden har aktivitetsplaner. Vi har ikke fått konkret antall fra rektor eller avdelingsledere, men legger til grunn at vi har fremskaffet de aktive planene på undersøkelsestidspunktet<sup>21</sup>. Blant de utvalgte elevmappene var det en av sakene som omhandlet skolemiljø som startet i forkant av den undersøkte perioden høsten 2017-januar 2021. I kapittel 5.2 gjengir revisor informasjon fra mappegjennomgangen av de åtte elevmappene som inngikk i vårt utvalg. Revisors tilgang til elevmappene ble avsluttet automatisk den 29.1.2021. Revisor hentet ut relevant informasjon, herunder datoer og informasjon fra aktivitetsplaner, fra elevmappene. Vi noterte funn i en sjekklister som vi på forhånd hadde utarbeidet for denne datainnsamlingen. Vi har ikke notert informasjon som kan gjøre at enkeltpersoner kan identifiseres. Ifølge rektor skal all informasjon tilknyttet den aktuelle eleven og vedkommendes aktivitetsplan, være arkivert i Elements.

### *Problemstilling 2*

Finansiering av grunnskolen skjer ved enten rammefinansiering eller stykkprisfinansiering hvor førstnevnte er vanligst i kommunesektoren. Utdanningsdirektoratets temanotat 2/2014 *Skoleeiers finansiering av grunnopplæringen. Kriteriemodeller og betydningen av tillitsvalgte medbestemmelse* inneholder noen sentrale føringer som skoleeier må følge når økonomiske midler skal fordeles til skolene. Under problemstilling 2 presenterer vi rammen som Longyearbyen lokalstyre stiller til skolens disposisjon. Vi presenterer særskilte forhold ved elev- og lærermassen ved skolen. Vi benytter også informasjon om driftsbudsjettet for grunnskolen for årene 2018, 2019 og 2020. Vi bruker også informasjon som vi mottok i samtale med rektor.

### *Problemstilling 3*

Regnskapstall for Longyearbyen skole inneholder ikke oversikt over hvor mye ressurser som brukes ved skolen på spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Vi benytter imidlertid informasjon fra Longyearbyen lokalstyres regnskap om utgifter til skoledriften, samt offentlig

---

<sup>21</sup> Revisor har fått tilsendt dokumentet «Tilstandsrapport for grunnskolen 2021» for Longyearbyen skole, datert 17.8.2021. I denne fremgår det at skolen ved forrige skoleår hadde ti aktivitetsplaner. Antallet som oppgis her kan indikere at revisor har funnet alle relevante aktivitetsplaner på undersøkelsestidspunktet.

tilgjengelig informasjon fra GSI<sup>22</sup> og SSB<sup>23</sup> og skolens tall på antall årstimer som brukes på spesialundervisning i skolen. Vi presiserer at tallene ikke gir opplysninger om hvor mange elever disse timene med spesialundervisning er fordelt på. Vi har også benyttet muntlige opplysninger fra rektor og avdelingsledere ved skolen. Når man ser på regnskapstall knyttet til spesialundervisning, er det viktig å være oppmerksom på at elevgrunnlaget ved Longyearbyen skole er lite. Det innebærer at mindre endringer kan gi store utslag på regnskapet. I denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke gjort undersøkelser knyttet til gjennomføringen av spesialundervisning. Det er imidlertid viktig å presisere at opplysningene om antallet timer spesialundervisning som vi gjengir, baserer seg på opplysninger fra vedtak og de sier ikke noe om hvordan spesialundervisningen gis. Skolen har presisert at spesialundervisning ikke består i å ta elever ut fra klasserommet eller lage et annet opplegg, men at det tilrettelegges for spesialundervisning i den aktuelle klassen. Spesialundervisning utløser ikke nødvendigvis en ekstra lærerressurs.

### 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 problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi viser til at vi har innhentet de sentrale dokumentene som er gjort gjeldende for Longyearbyen skole når det gjelder skolemiljø. Videre viser vi til at vi har innhentet muntlige opplysninger fra rektor som er skolens leder og som har et særskilt ansvar på området i henhold til opplæringslova. Vi har ikke innhentet informasjon fra alle som er underlagt forpliktelser etter opplæringslova, men valgt ut informanter med bakgrunn i hvilken rolle de har og ansvar det er beskrevet i skolens egne dokumenter at de har. Revisor har ikke selv innhentet informasjon fra elevene. Deres syn på flere relevante tema knyttet til skolemiljø fremkommer i ulike undersøkelser som skolen selv har gjort, og vi gjengir derfor sentral informasjon fra disse kartleggingene.

En svakhet ved undersøkelsene av elevmappene, er at vi ikke har klart å få sikkerhet for hvor mange aktivitetsplaner som var opprettet og aktive på undersøkelsestidspunktet. Basert på muntlige opplysninger fra rektor og avdelingsledere er det indikasjoner på at vi har undersøkt samtlige aktive aktivitetsplaner, men dette kan vi ikke si med sikkerhet når skolen ikke har en samlet oversikt over de til enhver tid gjeldende aktivitetsplanene. Vi mener imidlertid å ha gjort tilstrekkelige undersøkelser for å kunne få dette avklart. Når skolens ledelse mener at antallet virker riktig, legger vi til grunn at vi har et tilstrekkelig undersøkelsesutvalg. Vi viser også til informasjon i siste tilstandsrapport for skolen at det var ti aktivitetsplaner.

En annen potensiell svakhet ved undersøkelsene av elevmappene kan være at noe av dokumentasjonen skolen bruker i sin oppfølging av elever som ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen, ikke har blitt lagt inn i elevmappen til eleven det gjelder. Revisor understreker at det følger av opplæringslovens § 9 A-4 sjuende ledd at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd. Rektor har imidlertid opplyst at all dokumentasjon skal ligge i mappene vi har gjennomgått.

---

<sup>22</sup> Grunnskolens Informasjonssystem, skoler rapporterer inn tall på blant annet undervisningstimer til Utdanningsdirektoratet via GSI.

<sup>23</sup> Statistisk sentralbyrå.

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 datamaterialet for skolen/våre informanter.

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

### 3.3 Avgrensninger

Med ikrafttredelsen av nye internkontrollbestemmelser i ny kommunelov ble det gjort noen endringer i opplæringslovas internkontrollbestemmelser. Forvaltningsrevisjonen omhandler tidsperioden før internkontrollbestemmelsene ble endret og vi har derfor ikke gjort vurderinger opp mot bestemmelser i ny kommunelov.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er en individuell rettighet for hver enkelt elev. Revisor har ikke mulighet til å undersøke hvorvidt de enkelte elevene faktisk opplever miljøet som trygt og godt. Basert på opplæringslovas krav til systematisk arbeid herunder dokumentasjonskrav har undersøkelsene våre rettet seg mot skolens systemer og rutiner generelt for overholdelse av forpliktelsene i opplæringslova kapittel 9A. Dette gjelder imidlertid ikke forpliktelsen til å lage aktivitetsplan. Her har undersøkelsene rettet seg mot konkrete saker og vi har kunnet basere oss utelukkende på dokumentasjon

For noen av områdene og forpliktelsene som skolen har, har vi undersøkt skolens dokumenterte praksis. Mange av skolens mål og tiltak er formulert på et overordnet nivå og det vil ikke være mulig å gjøre vurderinger av oppnåelsen av slike mål. Revisor legger også til grunn at målsetningene er for å gi uttrykk for skolens holdning og det vil dermed til enhver tid være målsetninger som skolen skal arbeide for å nå. Arbeidet skal være systematisk og kontinuerlig, og det er denne delen av skolens forpliktelse denne forvaltningsrevisjonen er innrettet mot. Læringsmiljø er alt som virker inn på læring, helse og trivsel og det handler om blant annet klasseledelse, forholdet mellom lærer og elev, elevinvolvering og samarbeid med hjemmet. Det skal inngå i alt som gjøres ved skolen og det er derfor mye av arbeidet som ikke vil være mulig å gjøre undersøkelser av.

Longyearbyen skole har både en grunnskoleavdeling og en videregående avdeling. I denne forvaltningsrevisjonen har revisor undersøkt etterlevelse av regelverket, finansieringen og ressursbruk på grunnskolen. Longyearbyen lokalstyre har plikt til å tilby grunnskoleundervisning på Svalbard, men har ikke plikt til å drive videregående opplæring. Selv om lokalstyre tilbyr videregående opplæring på Svalbard er dette tilbudet redusert, blant annet fordi det ikke tilbys spesialundervisning og at et av opptakskravene til den videregående avdelingen er høyt norsknivå.

Revisors undersøkelse av ressursbruk er en kartlegging og omfatter ikke drøftinger av eventuelle årsakssammenhenger eller vurderinger av om ressursbruken er «riktig».

## 4 ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ

Er Longyearbyen lokalstyres arbeid med elevenes psykososiale miljø i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

### Revisjonskriterier

#### Longyearbyen skole skal:

- 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 ansatte kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringslova kapittel 9A
- Ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt
  
- Påse at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og elevrådet er informert om skolemiljøet og tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak
- 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 opplæringslova kapittel 9A
- Ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet
  
- Ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet

### 4.1 Systematisk arbeid

*Revisors funn*

#### **Mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet**

Revisor har fått tilsendt dokumentene *Utviklingsplan Longyearbyen skole* og *Skolemiljøplan for Longyearbyen skole*. Vi har utviklingsplanen for 2018-2019 og 2020-2024. Skolemiljøplanen gjelder for 2018-2019.

Longyearbyen skoles utviklingsarbeid skal ifølge overordnet planverk ta utgangspunkt i at skolen er **inkluderende, utviklende og mangfoldig**. «Inkluderende» handler om elevenes læringsmiljø og det er fastsatt følgende om dette i *Utviklingsplan Longyearbyen skole*:

«For å fremme et godt psykososialt miljø der den enkelte kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet har vi fokus på:

- Å ivareta nye elever og ansatte gjennom gode rutiner og tydelig praksis
- Å ivareta fastlandselever
- Å forebygge mobbing gjennom holdningsskapende arbeid
- Å legge til rette for at alle elever skal trives og bygge gode vennskapsrelasjoner



- Å legge til rette for fysisk aktivitet i skolehverdagen
- Å gjøre Ordensreglementet kjent og forstått av elever, foresatte og ansatte
- Å gjøre plan for mobbing kjent og forstått av elever, foresatte og ansatte»

Formålet med *Skolemiljøplan for Longyearbyen skole* har vært å «lage en enkel og oversiktlig plan – som er kjent og gir oversikt for elever, foresatte og ansatte. Et mål med planen er å på en oversiktlig måte vise hvordan vi jobber med skolemiljøet på Longyearbyen skole».

I skolemiljøplanen står det at paragraf 9 A-2 i opplæringslova inneholder tydelige mål for arbeidet, og det vises til at planen i det videre har brukt de samme ordene som i loven. I skolemiljøplanen redegjøres det for hva loven sier om skolemiljø, og lovbestemmelsene som hjemler retten til et trygt og godt skolemiljø, nulltoleranse og systematisk arbeid samt aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø gjengis. Begrep som skolemiljø, mobbing, læringsmiljø og krenkelser blir redegjort for i planen. I planen er det ikke med skolens egne ord gitt uttrykk for hva som er de konkrete målsetningene.

I planen står det at elever som opplever å bli utsatt for krenkelser som mobbing, vold, rasisme eller ulike former for diskriminering, skal kunne stole på at alle voksne ved Longyearbyen skole tar slike krenkelser på alvor. Dersom en elev ikke opplever skolemiljøet sitt som trygt og godt, skal skolen iverksette nødvendige tiltak. Et godt samarbeid mellom skole og hjem er viktig for å lykkes, står det i planen.

Det vises til at «Longyearbyen skole har høy turnover blant elever og ansatte. Skolen skal derfor være særlig bevisst på å være en inkluderende skole som jobber systematisk og langsiktig med skolemiljøet. Skolen har et mangfold av nasjonaliteter, og to skoleslag i en skole. For å fremme et trygt og godt skolemiljø der den enkelte elev lærer mest mulig, jobber vi med:

- Å gjøre skolemiljøplanen til et levende og styrende dokument, som oppleves som viktig for elever og ansatte
- Å ivareta elever og ansatte, både nye og «veteraner», gjennom gode rutiner og tydelig praksis
- At alle skal respektere og oppføre seg skikkelig overfor hverandre – også de man ikke er venner med
- Å legge til rette for at alle elever skal trives og bygge vennskskapsrelasjoner
- Å ivareta overganger mellom barnehage og grunnskole – og grunnskole og videregående avdeling».

Longyearbyen skole har også laget en «Verdiplakat». Denne viser vi nedenfor. Rektor har fortalt til revisor at det har blitt valgt ut noen områder som skal ha særlig fokus i perioden 2020-2022 og disse er skrevet i rødt i verdiplakaten. Det er valgt ut nye områder for perioden 2022-2024.

Unikt	Trygt	Skapende
Vi tar i bruk vår arktiske natur og lokalsamfunnet i opplæringa	Vi viser omsorg og respekt	Vi tenker fremover og har historien med oss
Vi ser hele det 13-årige skoleløpet i sammenheng	Vi er engasjerte og til stede	Vi er nysgjerrige og vil utforske
Vi utnytter mangfoldet som en ressurs	Vi skaper forutsigbarhet gjennom klare rammer og tydelig kommunikasjon	Vi tør å prøve, kan ta sats og våger å feile
Vi gir tilbake til lokalsamfunnet	Vi viser toleranse og romslighet	Vi deler og lærer av hverandre

I samtale med de tre avdelingslederene spurte revisor om skolen har satt konkrete mål for skolemiljøet. Alle svarte bekreftende på dette og viste til Skolemiljøplanen. Avdelingsleder for 8.- 10. trinn viste til at skolemiljøplanen skal sikre kapittel 9A for elevene, og at det er nulltoleranse for mobbing og krenkelser som er det viktigste samt at planen har føringer om aktivitetssplikten. Hun opplever at det jobbes kontinuerlig med skolemiljøet. Hun viste også til at krenkelsesbegrepet inneholder mye og at krenkelser kan skje også på fritiden. Skolen er ifølge henne oppmerksom på dette da det kan prege skolehverdagen. Hun viste også til at dette kan bli spesielt nært for elevene i et lite samfunn som Longyearbyen.

Alle de tre avdelingslederene som revisor har snakket med fortalte at Skolemiljøplanen jevnlig nevnes i samtaler og møter i ansattegruppen. Avdelingsleder for 8.-10. trinn viste til at planen er gjennomgått med alle i personalet, men at det kunne vært gjort oftere for å skape bevissthet omkring hvor de er i henhold til planen. Ifølge henne kunne dette vært gjort to ganger i løpet av året for å sikre systematikk.

Avdelingsleder for 1. – 4. trinn viste til at verdiplakaten og verdiarbeidet som gjøres er tydelig og gjennomarbeidet. Hun opplever at alle ved skolen jobber ut fra et premiss om at det skal være trivsel, trygghet og omsorg i alt som gjøres ved skolen. Det er et grunnfundament, viste hun til. Avdelingsleder for 5.-7. trinn opplever at verdiplakaten er arbeidet grundig med og at alle kjenner den godt. Hun mener det er tydelig at denne er med når det arbeides med planer for arbeidet ved skolen. Avdelingsleder for 8.-10. trinn viste til at verdiplakaten er i tråd med skolemiljøplanen.

Avdelingsleder for 1. – 4. klasse fortalte at hun opplever at gjeldende skolemiljøplan har en noe utdatert forståelse av krenkelses- og mobbebegrepet. Hun viste til at dette er gitt noe for snevert innhold i skolemiljøplanen sammenlignet med hva som er Utdanningsdirektoratets forståelse. Hun viste til at skolens formulering går litt mer i sporet av å fordele skyld og finne tiltak som handler om at «A ikke skal slå B». Avdelingsleder viste til at Utdanningsdirektoratet viser til at det handler om mangel på tilhørighet, og tiltak for skolemiljøet skal handle mer om å få alle til å oppleve å være viktig i et felleskap og finne gode aktiviteter for å oppnå dette. Skolemiljøplanen bør etter hennes syn oppdateres i tråd med dagens forståelse av krenkelse og mobbing.

Alle avdelingslederene fortalte til revisor at Skolemiljøplanen er under revidering. Ifølge avdelingsleder for 5.- 7. trinn er det satt ned en gruppe som skal jobbe med dette.

### **Planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø**

Skolemiljøplanen beskriver det forebyggende arbeidet som skal finne sted på skolen for å skape et trygt og godt skolemiljø. Det beskrives blant annet at ansatte skal ta ansvar for relasjonen de har til elever og til foreldre, ha et positivt elevsyn og forsterke det positive fremfor det negative.

Videre nevnes klasseledelse, herunder tydelig styring, ledelse og struktur på innhold og form i undervisningen, fokus på anerkjennelse og støtte samt bevissthet rundt elevmedvirkning. Planen beskriver flere tiltak for det forebyggende arbeidet. For det enkelte tiltak angitt i planen står det hvem som har ansvaret, hva tiltaket gjelder og på hvilket tidspunkt det skal gjennomføres. Nedenfor har vi gjengitt noen av tiltakene for å illustrere dette herunder viser vi at tiltakene er fordelt på ulike nivåer på skolene og med ulik ansvars plassering.

Nivå	Hva	Tiltak	Tidspunkt	Ansvar
Skole	Forhold mellom lærer og elev, mellom elever, og mellom skole og foreldre	Ansatte tar ansvar for forholdet (relasjonen) de har til elever og til foreldre. De voksne har et positivt elevsyn og forsterker det positive fremfor det negative. Vi framsnakker! Alle hilser på hverandre.	Hele tiden	Alle ansatte
			Morgenen	Alle på skolen
Klasse	Klasseledelse	Tydelig styring, ledelse og struktur på innhold og form i undervisningen, fokus på anerkjennelse og støtte. Bevissthet rundt elevmedvirkning. Bryte raskt inn når regler brytes.	Hele tiden	Lærere
Alle	Holdningsskapende arbeid	Samtaler om hvordan elevene har det på skolen. Veilede i å forstå konsekvenser av egen oppførsel og hvor viktig det er å respektere andres følelser, meninger, interesser og eiendeler (rollespill, film som passer de ulike trinnene)	Jevnlig og ved behov  Høst	Ledelse, ansatte, hjemmet

I *tilstandsrapporten* for Longyearbyen skole som er utarbeidet for skoleåret 2019-2020 vises det til en rekke tiltak som skolen arbeider med for å videreutvikle skolemiljøet ved Longyearbyen skole. Blant tiltakene vises det til at elevundersøkelsen er gjennomført, og at resultatene fra denne skal presenteres for Foreldre Arbeidsutvalget (FAU) i løpet av året. Resultatene fra undersøkelsen skal analyseres på klassenivå og hovedtrinnene av lærerne sammen med skolens ledelse. Elevrådet skal også involveres i analysen på hovedtrinnene og elevene skal på klassenivå analysere sine egne resultater. Arbeidet med analyser av resultatene fra elevundersøkelsen skal ifølge tilstandsrapporten følges opp av tiltak. Skolens representanter har i samtaler med revisor fremhevet at de er forsiktige med å bruke resultater fra elevundersøkelser til iverksettelse av tiltak. Det vises i den forbindelse til utskiftningen av elever som er ved skolen, og at eventuelle tiltak kan bli gjeldende for andre enn de som har besvart undersøkelsen. Alle resultater følges opp på elev- og klassenivå.

Skolen har også egne planleggingsdager hvor skolemiljøplan og iverksatte tiltak blir gjennomgått ifølge tilstandsrapport fra Longyearbyen skole 2019-2020. Det følger også av tilstandsrapporten at det gjøres avklaring av forventningene til skolens personale vedrørende felles praksis og forventinger.

Revisor har i samtaler med avdelingslederne stilt spørsmål om eventuelle tiltak som skolen har på deres avdeling når det gjelder skolemiljøet. Avdelingsleder for 1.-4. trinn fortalte at de arbeider med at alle er «våre elever». Med det menes at alle som arbeider ved skolen skal kunne se og hjelpe alle uavhengig av hvilken klasse de tilhører. Alle de ansatte skal ifølge

avdelingsleder ha nok kunnskap om hva som er nøkkelen til å hjelpe alle barna ved skolen. Som følge av covid-19 har skolen imidlertid kunnet jobbe mindre på tvers av klassene enn det som opprinnelig er bestemt for arbeidet blant elevene.

Avdelingsleder for 5.-7. trinn fortalte at de hele tiden arbeider med klasseledelse og skolemiljø.

Avdelingsleder 8.-10. trinn fortalte at det jobbes mye med skolemiljøet gjennom holdningsskapende arbeid, som blant annet å øke bevisstheten til elevene omkring bruk av digitale medier. Avdelingsleder fortalte at de har hentet inn ressurser utenfra slik som leder for ungdomsklubben og Sysselmanen. Andre eksempler avdelingsleder viste til, var blant annet at de til enhver tid har en voksen til stede i ulike situasjoner som ved oppstarten av dagen, i friminuttene og når elevene skal forflytte seg fra klasserom til idrettshall for eksempel. Avdelingsleder viste til at de voksne ved skolen skal «inn i leken» og ikke bare være observatører av det som foregår blant elevene.

Skolemiljøutvalget har ifølge skolemiljøplanen en rolle i det forebyggende arbeidet. Ifølge skolemiljøplanen skal det være et aktivt utvalg med engasjerte medlemmer. Skolemiljøutvalget skal ha minimum fire møter hvert år. Utover dette er ikke revisor forelagt noe skriftliggjort med hensyn til hvordan skolemiljøutvalget skal arbeide. I oppstartmøtet for denne forvaltningsrevisjonen i desember 2020 fikk vi informasjon om at skolemiljøutvalget ikke hadde vært aktivt den siste tiden. I møtet med rektor i mai 2021 fikk vi muntlig og skriftlig informasjon om at utvalget var i gang igjen. I referat fra et møte i skolemiljøutvalget i april 2021 inngår det informasjon om tiltak som var ønskelig igangsatt basert på noen kartlagte utfordringer for skolemiljøet. Skolemiljøutvalgets forslag til tiltak er ifølge møtereferatet:

- *Ha klare uttalte forventninger til de som flytter til Longyearbyen, og til de som er i Longyearbyen*
- *Bli godt kjent så tidlig som mulig, ha faste plasser/samarbeidspartnere i et rulleringssystem*
- *For å bli godt kjent med elever i klassen blir også foreldregruppa og det som skjer på fritiden viktig*

#### ***Ha rutiner for kartlegging av utfordringer (sårbarhet/risiko)***

Ifølge rektor har skolen jevnlig gjennomført elevundersøkelser. Ungdata-undersøkelser blir gjennomført av Longyearbyen lokalstyre.<sup>24</sup> Revisor har fått tilsendt resultatene fra de undersøkelsene som har blitt gjennomført de siste årene.

I tilstandsrapportene for Longyearbyen skole 2018-2019 og 2019-2020 fremkommer det at turnover blant skolens ledelse og ansatte gir utfordringer. Det står videre om at trygghet, forutsigbarhet og gode rammer må ligge i bunnen for alt arbeid som gjøres, ikke minst gjelder dette skolens ulike rutiner, planer og mål. Å rekruttere er også en ressurskrevende oppgave, ikke minst når skolen mister spisskompetanse. Det står videre i tilstandsrapporten om at når det gjelder elevers reaksjoner på turnover er det tidligere gjort en undersøkelse av dette som viser at den største ulempen med utskifting av lærere er relasjonen elev – lærer. Dette samsvarer med erfaringer som ledelse og ansatte ved skolen har gjort seg. Det fremkommer at det ser ut som at elevene har et nøkternt forhold til hyppige lærerskifter og også klarer å se fordeler med

---

<sup>24</sup> Ungdata og Ungdata junior er et spørreskjemabasert verktøy, som gir et bredt bilde av hvordan barn har det og hva de driver med i fritiden. Spørreskjemaet Ungdata anvender er tilpasset elever på ungdomstrinnet, og spørreskjemaet Ungdata junior anvender er tilpasset 5.-7. trinn. Ungdata er laget av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet og sju regionale kompetansesentre innen rusfeltet (KoRus).

det å få nye lærere. Det står videre at i tillegg til elevturnover blant norske elever har skolen også det siste året fått merke at det kommer flere utenlandske elever, og ikke bare til skolestart i august. Det står at dette er krevende for skolen, og det gjøres stadig tilpasninger og endringer for å forsøke å imøtekomme nye elever. Det fremkommer at det at skolen har så liten oversikt over elevmassen til enhver tid, er krevende for de ansatte og også noen ganger for medelever eller elevene selv. Skolen ser også at det for elevene kan være flere typer utfordringer, ikke minst når det er ungdommer som ankommer.

Som redegjort for ovenfor har skolemiljøutvalget kommet i gang ved Longyearbyen skole. Da skolemiljøutvalget i møtet i april 2021 kom med forslag til tiltak, var dette med grunnlag i at det var enighet om at det finnes noen utfordringer knyttet til elevenes miljø ved skolen. Ifølge referatet er følgende eksempler på hva som kan være vanskelig og bli et problem:

- *Turnover – utskifting i elevgruppa skaper uro i gruppa og det blir nye runder hvor alle skal finne sin plass/rolle*
- *Etniske grupperinger – hvorfor?*
- *Grupperinger som gjør at en ikke blir så godt kjent med hverandre*

Revisor har spurt alle avdelingslederne om turn-over blant de ansatte er en problematikk blant klassene på deres avdeling, noe alle svarte bekreftende på. Om dette fortalte avdelingsleder for 8.-10. trinn blant annet at i fjor var det på hennes avdeling fire av ni personer som sluttet. Hun fortalte at turn-over preger muligheten til det systematiske arbeidet. Hun viste til at skolen må innlemme nye i arbeidet, og nye ledere vet ikke hva som gjelder for skolens arbeid. Ifølge avdelingsleder for 8.-10. trinn praktiserer skolen fadderordning for nye ansatte. Fadderer skal følge opp den nyansatte utover det som avdelingslederen – som nærmeste overordnede – kan gjøre. Revisor spurte avdelingsleder for 8.-10. trinn om utfordringene og tiltakene knyttet til turn-over er skriftliggjort på noen måte ved skolen. Avdelingsleder svarte at skolen ikke er i mål når det gjelder strukturer og retningslinjer som skal gjøre det lettere å orientere seg som nyansatt ved skolen.

Når det gjelder elevene, viste avdelingslederne til at det hele tiden blir et nytt klassemiljø som følge av at elever slutter og begynner i løpet av skoleløpet. Avdelingsleder for 1.-4. trinn viste til at det kan bli noe uro i klassen. Både på avdelingen til 5.-7. trinn og 8.-10 trinn har skolen en plan for mottak av nye elever og de har fadderordning for å ivareta nye elever. Alle avdelingslederne viste til at elevene på skolen har fått god kompetanse i å ta imot nye elever. Turn-over blant elevene blir altså ikke oppfattet utelukkende som en utfordring i skolemiljøet.

***Ha rutiner for å følge med, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak – og som sikrer at den enkelte ansatte kjenner til innholdet i elevenes rettigheter og de ansattes aktivitetsplikt etter opplæringslova kapittel 9A***

Når det gjelder å følge med, oppfatter revisor at skolemiljøplanens opplysninger under punktet «Hva gjøres for å avdekke og oppdage krenkelser» er relevant. I skolemiljøplanen er det flere tiltak og det er angitt hvem som har ansvaret for gjennomføringen av disse. Ansvaret for de ulike tiltakene er fordelt på ansatte; lærere, miljøarbeidere, helsesøster og kontaktlærer. Det er også nevnt tiltak som elevene med støtte fra lærer/foreldre har ansvaret for samt er det tiltak som foresatte skal gjøre ved behov. Det er ikke informasjon om hvordan eventuelle andre ansatte enn de som er nevnt over skal følge med. Det gjelder eksempelvis assistenter og vikarer samt andre ansatte enn undervisningspersonell, som renholdere og vaktmestere. Det er ikke informasjon om følge med-plikten er avhengig av for eksempel alder på elevene,

sammensetningen av elevene og/eller for eksempel skolebygningen. Det er beskrevet ulike situasjoner hvor det er plikt til å følge med; friminutt og undervisning.

Blant tiltakene under det forebyggende arbeidet er nevnt at alle klasser skal ha en gjennomgang av ordensreglement og klassereglement hver høst. Klassene skal også jevnlig gjennomføre «klassens time».

For å avdekke og oppdage krenkelser skal skolen ha inspeksjon i friminuttene. Planen viser også til at lærerne skal være tett på elevene og følge med for å fange opp signaler tidlig samt gjennomføre elevsamtaler. Avdelingsleder for 1.-4. klasse fortalte til revisor at relasjonskompetanse og «hvordan veilede i lek» har vært tema i møter hun har hatt med assistenter ved skolen. De har diskutert hva som er godt tilsyn og avdelingsleder oppfatter at det er forståelse for at dette er noe mer enn å kun passe på barna. Hun viste også til at det gjøres mye med samme fokus og tilnærming, slik som at informasjon loggføres og det gjennomføres elevsamtaler utover lovens minstekrav om to ganger pr år.

Når det gjelder å følge med, lages det tilsynsplaner for friminuttene. Disse planene inneholder informasjon om hvem som skal være hvor for å følge med på elevene. Det skal lages nye planer for nytt skoleår, og skolen har gjort seg noen nye erfaringer med friminuttene etter tiltak som følge av covid-19 medførte begrensninger i hvor elevene kunne være. Elevene har vært tildelt konkrete områder i friminuttene og det har gitt de voksne en helt annen mulighet til å følge med. Avdelingsleder for 1.-4. trinn har fortalt at det på mange måter har blitt lettere å komme tett på elevene.

Avdelingsleder for 5.-7. trinn fortalte at det er høy lærertetthet ved Longyearbyen skole og at det gir store muligheter for å følge med. Hun viser til at med omtrent 25 elever pr. trinn, er det ganske oversiktlig og at lærerne er gode til å følge med. Hun viste til at lærerne er tett på foreldre med én gang de observerer noe og at det er tett samarbeid mellom lærerne. Også på 5.-7. trinn har skolen erfart at den mer klassevise inndelingen som måtte innføres som følge av covid-19 har skapt mer ro. Det er alltid en kjent lærer for klassen som har tilsynet.

For 8.-10. trinn har avdelingsleder fortalt at de i planene for tilsyn passer på at det er en voksenperson til stede i ulike situasjoner. Det er ifølge avdelingsleder alltid en voksen til stede og ser til at det ikke er konflikter når elevene kommer om morgenen. I friminuttene har lærerne inspeksjon. Avdelingsleder viste også til at de voksne skal inn i leken og ikke bare observere.

Når det gjelder å gripe inn står det i skolemiljøplanen om at *ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø griper vi inn og undersøker så raskt som mulig*. Alle ansatte har plikt til å gripe inn dersom det er aktuelt der og da. Rekkefølge avgjøres i forhold til situasjonen. Elevens kontaktlærer skal orienteres snarest mulig og følger opp saken. Rektor og sosiallærer/miljøarbeider skal varsles.

Når det gjelder denne delplikten, fortalte avdelingsleder for 5.-7. trinn at hun tror at alle vil gripe inn hvis det oppstår situasjon som tilsier det. Avdelingsleder fortalte også at hun er litt usikker på hvor sikre lærerne er på hvordan denne plikten er beskrevet i loven. Hun viste videre til at hun kan tenke seg mer fokus på pliktene og at innholdet i de konkretiseres. Avdelingsleder for 8.-10. trinn viste til at det er kjennskap til denne forpliktelsen blant lærerne, men at å gripe inn kan være krevende.

Om plikten til å *undersøke*, står det i skolemiljøplanen at gjennom samtale med elev undersøker lærer årsaken til opplevelsen. Det står om at det er viktig å oppklare eventuelle misforståelser. I skolemiljøplanen er det forklaringer av at det kan være ulike årsaker til elevs opplevelse. Ifølge skolemiljøplanen skal foreldre varsles og videre fremgangsmåte diskuteres med avdelingsleder. Elev skal bli hørt og det står at det skal tas hensyn til hva som er best for eleven. Det står at foreldre skal informeres og hvis dette er gjort muntlig, skal det bekreftes i en e-post. Om andre elever er innblandet, skal lærer ta en samtale for å høre deres versjon med en og en av elevene. Foresatte til elev som ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, skal oppdateres på status. Foresatte til elev(er) som har utført handlingene skal også informeres.

Avdelingslederne fortalte at undersøkelser skjer i samtaler med elever og foresatte. Fra skolen er avdelingsleder og kontaktlærer involvert i samtaler med elever og foresatte. Avdelingsleder for 5.-7. trinn fortalte i samtale med revisor at siden det er lærerne som kjenner elevene best, er det de som skal ta samtaler med elevene. Avdelingslederne er med i kontakten med foresatte. Avdelingsleder for 8.-10. trinn fortalte til revisor at det kan være krevende med undersøkelser da det ofte fremkommer ulike versjoner av hendelser. De ansatte bruker ifølge avdelingsleder mye tid på undersøkelsene. Når det gjelder arbeidsdelingen mellom avdelingsleder og kontaktlærer, er det ifølge avdelingsleder noe situasjonsavhengig. Som regel starter undersøkelsene som følge av at kontaktlærer har fortalt avdelingsleder om en konflikt som har oppstått. Når det gjelder å dokumentere undersøkelsene, fortalte avdelingsleder for 8.-10. trinn at det skrives notater, men at det ikke er alt som blir lagt inn i saksbehandlingssystemet Elements.

Revisor stilte i møte med rektor og assisterende rektor spørsmål rundt hvordan skolen håndterer varsler som kommer inn til dem om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor redegjorde for at avdelingslederne på skolen blir involvert av den som mottar varselet, som oftest er det kontaktlærerne som mottar beskjed fra foresatte/eleven. Avdelingsleder oppretter sak og starter undersøkelser, og rektor informeres om saken i form av at det er rektor som skriver under de ferdig utarbeidede tiltaksplanene. I noen saker involveres rektor i selve saken. I gjennomgangen av elevmapper fant revisor informasjon i skriftlige aktivitetsplaner om at rektor var koblet inn i noen saker fordi et av tiltakene var samtale med rektor e.l. I andre saker var rektor involvert ved å delta på møter i sakens anledning.

Om delplikten *sette inn tiltak*, står det i skolemiljøplanen at aktivitetsplan skal skrives når det settes inn tiltak. Det skal skje senest en uke etter at skolen er blitt kjent med saken. Det står at skolens aktivitetsplikt gjelder på skoleområdet eller der undervisning eller andre aktiviteter knyttet til skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen foregår. Det står i skolemiljøplanen at det er avdelingsleder som er ansvarlig for at plan skrives. Basert på informasjon i intervju med avdelingslederne forstår vi at disse er involvert i utarbeidelsen av de skriftlige aktivitetsplanene. Det står i skolemiljøplanen hva aktivitetsplanen skal inneholde informasjon om og om medvirkning fra elev, lærer og foresatte i utformingen av tiltak. Det skal skilles mellom tiltak på kort og lang sikt og tiltak på ulike nivå. Planen må ikke alltid knyttes opp mot enkeltelever, men kan for eksempel dreie seg om tiltak inn mot læringsmiljøet i en klasse. Det kan også foregå tiltak på flere nivå samtidig. Plan gjennomgås for alle som er involvert i saken, inkludert foresatte og lærere. Avdelingslederne fortalte i samtale med revisor at de foresatte involveres i arbeidet med aktivitetsplanene. De blir også kalt inn til evalueringsmøter.

***Ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt***

Skolemiljøplanen fastsetter også at systematisk forebyggende arbeid knyttet til klassemiljø dokumenteres gjennom å notere fortløpende i trinnets skolemiljømappe i teamrommet på ItsLearning. Det er de ulike kontaktlærerne som har et særlig ansvar for at det skjer en jevnlig loggføring, og planen slår fast at det eksempelvis bør noteres ned samtaler, handlinger og arrangement som er særlig rettet inn mot klasse-/skolemiljøet. Revisor har etterspurt tilganger til disse skolemiljømappene på ItsLearning, og fikk da beskjed om at det nok ikke er mye informasjon/utstrakt praksis for at dette punktet i skolemiljøplanen etterleves. Skolen har blant annet på 1.-4. trinn gått bort fra å bruke ItsLearning fordi andre områder egner seg bedre nå som de anvender iPader i større grad i undervisningen. Revisor oppfatter at føringen i skolemiljøplanen dermed ikke gir helt uttrykk for hva som er gjeldende praksis.

Avdelingsleder for 1.-4. trinn fortalte til revisor at det er mye god praksis blant lærerne. Hun viste også til at det kan arbeides mer med å få bevissthet omkring hvorfor man jobber som man gjør. Avdelingsleder for 5.-7. trinn fortalte at alle ansatte skal sette seg grundig inn i skolemiljøplanen, men at hun ikke er helt sikker på om samtlige lærere har gjort dette. Hun viste videre til at de neppe har diskutert alle rettigheter og forpliktelser som følger av opplæringslova kapittel 9A.

Revisor har stilt avdelingslederne spørsmål om dokumentasjon knyttet til skolemiljøarbeidet. Basert på tilbakemeldingene som revisor fikk, forstår vi at det ikke er en systematisk tilnærming til hva som skal dokumenteres.

***Informasjonsplikten******Påse at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og elevrådet er informert om skolemiljøet og tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak***

Skolemiljøplanen redegjør også for at det skal avholdes elevrådsmøter én gang i måneden, FAU-møte i henhold til møteplan, skolemiljøutvalgsmøter minst fire ganger i året, foreldremøter med tema skolemiljø og holdningsskapende arbeid ved oppstart høst. Også foreldrenettverk på Facebook er nevnt. Skolen skal også ha sosiallærerfunksjon samt tilbud om helsesøster og sosialrådgiver på ungdomstrinnet og VGS. I møte med rektor og assisterende rektor etterspurte revisor informasjon om hvordan FAU, skolemiljøutvalg, samarbeidsutvalg og elevrådet ved skolen fungerte. Rektor informerte revisor om at både FAU og elevrådet avholder regelmessige møter.

Revisor fikk i oppstartsmøtet i desember 2020 informasjon fra rektor om at skolemiljøutvalg i den siste tiden ikke har vært operativt, da det har manglet blant annet ansattrepresentanter. Som redegjort for, har arbeidet i skolemiljøutvalget våren 2021 kommet i gang igjen. Av referat fra møte 28.4.2021 fremgår at temaene i møtet var diskusjon om hva som er et godt skolemiljø, hvilke saker og spørsmål utvalget kan jobbe med. I dette møtet i skolemiljøutvalget var det tema hva som kan oppleves vanskelig og være et problem, og som tidligere nevnt er dette oppsummert i referatet fra møtet.

Skolen har opprettet elevråd. Ifølge rektor er dette aktivt, men rektor opplyste også at skolen kan forbedre arbeidet med elevråd. Det har ikke vært avholdt møter i elevrådet under nedstengningen som følge av covid-19.

Rektor fortalte i samtale med revisor at skoleledelsen var bekymret for ungdommenes ve og vel i forbindelse med at det før skolestart januar 2021 var innført nye strenge restriksjoner som



påvirker ungdommens sosiale miljø på Svalbard. Skolen ønsket å ta initiativ til å avholde et møte hvor ungdommene, voksne og myndighetene deltok. Revisor har i etterkant av dette funnet informasjon på hjemmesidene til Longyearbyen lokalstyre om at det ble invitert til møte tirsdag 26. januar, hvor tema for møtet blant annet var: hvordan er det å være ung i koronatid? Hva ønsker dere var annerledes? Sambruk av UHU<sup>25</sup>, klubb og barnehage. Det var mulig å sende inn spørsmål på forhånd av møtet, og stille spørsmål underveis. Longyearbyen lokalstyre stilte med både politikere og ansatte i administrasjonen for å besvare ungdommenes spørsmål.<sup>26</sup>

***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 opplæringslova kapittel 9A***

Skolemiljøplanen inneholder ikke informasjon om opplæringsloven § 9 A-6, som omhandler statsforvalterens håndheving av aktivitetsplikten.

På undersøkelsestidspunktet fant ikke revisor mer informasjon på skolens hjemmesider<sup>27</sup> eller på Longyearbyen lokalstyres hjemmesider<sup>28</sup> om rettighetene elevene har etter opplæringslovens kapittel 9 A. Revisor har ikke funnet at det linkes til f.eks. nullmobbing.no eller lignende informasjonsportaler. Skolemiljøplanen er ikke tilgjengelig på andre språk enn norsk. Revisor har ikke fått dokumentasjon som viser i hvilket omfang skolen har rutiner for å informere om rettighetene etter kapittel 9 A i forbindelse med skolestart, utviklingssamtaler og lignende. Revisor har imidlertid fått muntlig opplyst fra rektor at det gis informasjon.

Avdelingsleder for 5.-7. trinn har i samtale med revisor fortalt at hun har inntrykk av at informasjonsplikten ikke er godt nok ivaretatt. Hun fortalte at dette skal settes opp som agenda på høstens foreldremøter og at det kan minnes om flere ganger. Hun uttalte også at elevene muligens ikke er godt nok informert om rettighetene og forpliktelsene.

***Rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolemiljøarbeidet***

Det er ikke beskrivelser i dokumentasjonen som revisor er blitt forelagt som angir noe generelt og eventuelt hvordan elever skal medvirke i skolemiljøarbeidet. I Skolemiljøplanens oversikt over forebyggende arbeid inngår det beskrivelser av tiltak som elevene skal være involvert i. I alle klassene skal ordensreglementet og klassereglement gjennomgås hver høst. Klassene skal gjennomføre «klassens time». I tillegg er det som tidligere nevnt et skolemiljøutvalg hvor elever er representert.

I skolemiljøplanen står det at denne har blitt til gjennom flere møter i skolemiljøutvalget med bred høringsrunde. Målet med arbeidet var å lage en enkel og oversiktlig plan – som er kjent og gir oversikt for elever, foresatte og ansatte. Et annet mål var å på en oversiktlig måte vise hvordan det jobbes med skolemiljøet på Longyearbyen skole. Elever har deltatt i arbeidet med planen, og var tydelige på at språket måtte være så enkelt som mulig.

Revisor har fått oversendt resultatene fra elevundersøkelsen høst 2017, vår 2019, høst 2019, vår 2020 og høst 2020 for 5.-7. trinn. I denne inngår det spørsmål knyttet til elevenes medvirkning og vi gjengir resultatene som skolen har fått på disse spørsmålene. Vi kommenterer også eventuelle endringer over år. Vi presiserer i den forbindelse at det kan ha

<sup>25</sup> Selvstyrt ungdomshus, <https://www.lokalstyre.no/uhu.479177.no.html> (04.02.21)

<sup>26</sup> <https://lokalstyre.custompublish.com/informasjonsmoete-for-ungdom.6362228-321755.html> (04.02.21)

<sup>27</sup> <https://www.lybskole.no/> (04.02.21)

<sup>28</sup> <https://www.lokalstyre.no/> (04.02.21)

vært stor utskiftning blant elevene som gjør at man må være forbeholden å se på eventuell utvikling over år. I tillegg er det viktig å presisere at med et lavt elevtall kan enkeltvar gjøre store utslag på samlet resultat.

I elevundersøkelsen var det spørsmål til elevene om blant annet «Hører skolen på elevenes forslag?» og «Er dere elever med på å lage regler for hvordan dere skal ha det i klassen/gruppa?». Hvert svaralternativ var tilordnet tallverdi (fra 1 til 5). I tabellene nedenfor presenterer vi svarfordelingen og gjennomsnittsskåren for hver av de presenterte spørsmålene.

På det førstnevnte spørsmålet ser vi av tabellen nedenfor et resultat som indikerer at skolen hører på elevenes forslag. Det er imidlertid spredning på svaralternativene og dette kan tilsi at elever som på disse tidspunktene besvarte undersøkelsene opplever at det er forbedringspotensial med hensyn til å bli hørt. Resultatene viser også at snittet har økt de siste årene, men vi presiserer at det ikke er den samme elevgruppen som har svart på undersøkelsen hvert år. Vi presiserer også at spørsmålet ikke kan forstås å utelukkende gjelde elevmiljø.

Hører skolen på elevenes forslag?						
	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Snitt
Høst 2020	31,6 %	39,5 %	22,4 %			3,9
Vår 2020	25,4 %	35,8 %	26,9 %			3,7
Høst 2019	21,4 %	35,7 %	31,4 %	5,7 %		3,6
Vår 2019	11,9 %	37,3 %	42,4 %			3,5
Høst 2017	39,7 %	32,8 %	20,7 %	6,9 %		4,1

Det er også spredning i svarene på spørsmålet til elevene om de er med på å lage regler for hvordan de skal ha det i klassen/gruppen. Snittet har holdt seg forholdsvis jevnt alle de årene hvor elevundersøkelsen er gjennomført.

Er dere elever med på å lage regler for hvordan dere skal ha det i klassen/gruppa?						
	Alltid	Ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	Snitt
Høst 2020	40,8 %	36,8 %	13,2 %			4,1
Vår 2020	36,8 %	38,2 %	13,2 %	5,9 %	5,9 %	3,9
Høst 2019	38,6 %	31,4 %	15,7 %	8,6 %	5,7 %	3,9
Vår 2019	31,7 %	43,3 %	42,4 %			4,1
Høst 2017	46,6 %	41,4 %	6,9 %	6,9 %		4,3

I elevundersøkelsen er det videre spørsmål om «Vet du hvilke regler som gjelder for hvordan dere skal ha det på skolen?» Svarfordelingen nedenfor tilsier at reglene tilknyttet elevmiljøet er kjent blant elevene som svarte på spørsmålet.

Vet du hvilke regler som gjelder for hvordan dere skal ha det på skolen?						
	Alltid	Ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	Snitt
Høst 2020	60,5 %	35,5 %	3,9 %			4,6
Vår 2020	48,5 %	38,2 %	10,3 %			4,3
Høst 2019	45,7 %	42,9 %	7,1 %			4,3
Vår 2019	-	-	-	-	-	-
Høst 2017	53,4 %	39,7 %				4,4

I elevundersøkelsen er også spørsmålet «Legger lærerne til rette for at dere elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt?».

Legger lærerne til rette for at dere elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt?						
	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Snitt
Høst 2020	46,7 %	37,9 %				4,3
Vår 2020	39,7 %	38,2 %	17,6 %			4,1
Høst 2019	42,9 %	31,4 %	21,4 %			4,1
Vår 2019	17,2 %	55,2 %	19 %			3,8
Høst 2017	36,4 %	50,9 %	9,1 %			4,2

Også her indikerer resultatene at elevene medvirker og at det legges til rette for det.

I samtaler med avdelingslederne var rutiner for å følge med tema. Avdelingslederne holder på å utarbeide nye planer for tilsyn (følge med) og har redegjort for hvilke synspunkter elevene har med tanke på friminuttene. Skolen har fått noen nye erfaringer som følge av tiltakene som kom med covid-19 og kommer til å videreføre noen friminutter der klasser og trinn ikke blandes.

Når det gjelder elevene på 8.- 10. trinn, har vi ikke resultatene fra disse like detaljert fordelt pr. spørsmål. Vi har resultatene sortert per tema og med gjennomsnittsverdi. Relevante tema er i denne sammenheng «elevdemokrati og medvirkning» og «felles regler».

	Høst 2020	Vår 2020	Høst 2019	Høst 2018	Høst 2017
Elevdemokrati og medvirkning	3,6	3,3	3,5	3,7	3,6
Felles regler	4,1	3,8	3,9	4,1	3,8

Gjennomsnittsverdiene indikerer at flertallet som svarte på undersøkelsen er fornøyd med medvirkning og felles regler, men også at det er mulighet for å styrke arbeidet på disse områdene.

### Revisors vurderinger

Arbeidet med Longyearbyen skoles skolemiljø har forankring i overordnet planverk vedtatt av lokalstyret. Skolens overordnede dokumenter knyttet til skolemiljøarbeidet, er *Skolemiljøplanen* og *Verdiplakaten*. Basert på muntlige opplysninger fra rektor og avdelingslederne forstår vi at dette er de gjeldende overordnede dokumentene for skolens skolemiljøarbeid. Planens redegjørelser for hva som gjelder innen skolemiljøarbeidet er i stor grad henvisninger til opplæringslovas definisjoner. I selve skolemiljøplanen kan ikke revisor se at skolen har konkretisert hvilke mål som skal gjelde for skolemiljøet ved Longyearbyen skole spesielt. Det er konkrete opplysninger om hvordan det skal arbeides med skolemiljøet, men en mer overordnet målsetning inngår ikke. Skolens verdiplakat inneholder informasjon om konkrete området som skolen satser på i sitt arbeid i ulike tidsperioder og revisor forstår av muntlige opplysninger at denne er helt sentral i skolens arbeid på området. Når det gjelder skolemiljøarbeidet, er dette konkretisert. Vi legger vekt på at det er informasjon om konkrete tiltak og hvem som er ansvarlig for disse i ulike matriser i skolemiljøplanen.

Revisors samlede vurdering at Longyearbyen skole **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å sette konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet.

Skolemiljøplanen inneholder planer og tiltak knyttet til skolemiljøet ved skolen. Dette er systematisert i matriser i skolemiljøplanen. Under planens beskrivelser av de ulike delpliktene

som aktivitetsplikten består av, inngår det beskrivelser av hva som skal gjøres for å sikre et godt og trygt skolemiljø. Skolens verdiplakat inneholder som nevnt satsingsområder. Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide planer og tiltak for å sikre et godt og trygt skolemiljø.

Ifølge skolens overordnede dokumenter innen skolemiljø fremkommer det at det skal gjennomføres elevundersøkelser. Dette er skolen pålagt også fra Utdanningsdirektoratet. Det er ikke nedfelt skriftlig eventuelle andre måter for kartlegging av utfordringer. I tilstandsrapporter og muntlige opplysninger er det informasjon om at en skolemiljøutfordring for Longyearbyen skole er høy turn-over blant elever. Basert på foreliggende opplysninger er revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for kartlegging av utfordringer.

I skolemiljøplanen er det beskrivelser av delpliktene følge med, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak. Opplæringslova pålegger «alle som arbeider ved skolen» en aktivitetsplikt. Forpliktelsene kan imidlertid være noe ulik avhengig av hvilken stilling/rolle den som arbeider ved skolen har. For flere av forpliktelsene inngår det beskrivelser av hva som er rektors, avdelingsleders og kontaktlærers ansvar og oppgave. Det inngår imidlertid ikke informasjon under for eksempel følge med-plikten at denne gjelder for også andre enn personell i lærerstillingen. Det er altså ikke retningslinjer om hvordan de andre gruppene av ansatte ved skolen skal følge med. Følge med-plikten må tilpasses de konkrete omstendighetene rundt elevene og forhold ved skolen. Revisor fant ikke informasjon i skolemiljøplanen om hvordan denne delplikten kan variere avhengig av elevenes alder, elevgruppens sammensetning og forhold ved skoleanlegget. Det er imidlertid muntlige beskrivelser fra de ulike avdelingslederne om ulike måter å følge med på avhengig av elevenes alder. Ifølge skolemiljøplanen har alle ansatte rett til å gripe inn, men heller ikke for denne forpliktelsen er det nærmere veiledning avhengig av hvilken stilling vedkommende har eller veiledning for hvordan gripe inn. Det er beskrivelser i skolemiljøplanen om undersøkelser, varsling og å sette inn tiltak. Det inngår beskrivelser av hvem av skolens ansatte som gjør hva under disse delpliktene. Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å følge med på skolemiljøet, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak.

Ifølge muntlige opplysninger fra avdelingslederne er det usikkert hvorvidt alle de ansatte er fullt klar over innholdet i sine forpliktelser. Revisor har ikke undersøkt kunnskapen blant alle ansatte ved skolen, men legger vekt på at avdelingslederne som har et overordnet ansvar for kontaktlærerne selv uttrykker en opplevelse av usikkerhet med hensyn til dette. Dette kombinert med at skolemiljøplanen ikke for alle delpliktene gir veiledning for hvordan faktisk gjennomføre delplikten, gir grunnlag for å vurdere at revisjonskriteriet om å ha rutiner som sikrer at den enkelte ansatte kjenner til elevenes rettigheter og den enkelte ansattes aktivitetsplikt etter opplæringslova kapittel 9 A **i liten grad er oppfylt**. Vi legger i vurderingen også vekt på at avdelingsledere vi har snakket med fremhever manglende systematikk i skolemiljøarbeidet.

Det er ikke skriftlig nedfelt hvordan skolen eventuelt skal kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt. Skolens skolemiljøplan inneholder informasjon om at det systematisk forebyggende arbeidet knyttet til klassemiljø dokumenteres i en skolemiljømappe. Praksis er ikke i samsvar med dette. Revisor er forelagt lite skriftlig utover ovennevnte overordnede plandokumenter. Revisors vurdering er at Longyearbyen skolen **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å kontrollere at utarbeidede planer/rutiner innarbeides/blir fulgt og at planlagte tiltak blir iverksatt.

Når det gjelder elevrådet, har vi opplysninger om at dette tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Vi har også fått opplysninger om at skolen i en periode ikke har hatt de nødvendige skoleutvalgene operativt. Skolemiljøutvalget er kommet i gang. Revisors vurdering er at Longyearbyen skole nå **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget og elevrådet er informert om skolemiljøet og tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak

Longyearbyen skole har etter revisors vurdering **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å 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 opplæringslova kapittel 9A. Vi bemerker også at informasjonen om skolemiljøet i form av skolemiljøplanen ikke er tilgjengelig på andre språk enn norsk. Basert på informasjonen om at en stor andel av skolens elever ikke er norske, stiller revisor spørsmål ved om informasjon om elevenes rettigheter og de ansattes forpliktelser når fram til alle foresatte.

Basert på revisors funn, er revisors vurdering at Longyearbyen skole **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for elevmedvirkning i det systematiske skolearbeidet.

Basert på revisors funn og vurderingene ovenfor, oppfatter revisor at Longyearbyen skole ikke fullt ut har etablert et system knyttet til elevenes psykososiale miljø, jf. at ikke alle de ovennevnte revisjonskriteriene er vurdert som fullt ut oppfylt. Revisor forstår av muntlige opplysninger at det gjøres evalueringer av skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, men vi har ikke funnet at skolen på en systematisk måte evaluerer sitt eget arbeid på området. Revisors vurdering er at Longyearbyen skole **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha system for evaluering av skolemiljøarbeidet.

## 4.2 Ordensreglement

### Revisjonskriterium

Administrasjonen må legge til rette for at Longyearbyen lokalstyre får vedtatt et ordensreglement i tråd med opplæringslova § 9A-10.

#### *Revisors funn*

Revisor har innhentet ordensreglementet til Longyearbyen skole. Det fremgår av dokumentet at det ble fastsatt den 20. mars 2015 av rektor, og at reglementet gjelder fra 1. august 2015. Det framgår av ordensreglementets § 1 at formålet er at Longyearbyen skole skal i forståelse og samarbeid med hjemmet bidra til læring og utvikling i samsvar med målsettingene for grunnskolen og den videregående opplæringen. Læringsmiljøet skal være mangfoldig, inkluderende og utviklende og være preget av respekt og medansvar.

Ordensreglementet inneholder en rekke bestemmelser som blant annet stiller krav om god oppførsel hos elevene, samt viser til hvordan mobbing skal håndteres av elever og ansatte på skolen. Reglementet viser også til hvilke sanksjoner brudd på reglene kan få og det inngår bestemmelser om fravær og regler for vurdering i orden og oppførsel.

Ordensreglementet skal gjennomgås hver høst med elever, ansatte og foreldre. Det skal også gjøres kjent ved oppslag i klasserommene og på skolens hjemmeside. Ordensreglementet er tilgjengelig på hjemmesiden til skolen. I oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen i desember 2020 informerte rektor om at det er planlagt at ordensreglementet skal revideres/oppdateres. Det er planlagt at skolemiljøutvalget skal gjennomføre dette, og at oppdatering av ordensreglementet er en prioritert oppgave for utvalget. I samtale med rektor i mai 2021 fikk vi informasjon og tilsendt dokumentasjon som viser at planene om å revidere ordensreglementet er igangsatt. Arbeidet med revideringen gjøres i skolemiljøutvalget.

#### *Revisors vurdering*

Revisors vurdering er at administrasjonen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å legge til rette for at Longyearbyen lokalstyre får vedtatt et ordensreglement i tråd med opplæringslova § 9A-10.

### 4.3 Skriftlige aktivitetsplaner

#### Revisjonskriterier

Som en del av det individrettete skolemiljøarbeidet må Longyearbyen lokalstyre v/Longyearbyen 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

#### Revisors funn

I de åtte undersøkte elevmappene fant revisor en eller flere skriftlige planer som var blitt utarbeidet i etterkant av at skolen var blitt klar over at en elev opplevde å ikke ha det trygt og godt på skolen.

#### Tidsbruk fra varsling til utarbeidelse av skriftlig aktivitetsplan

Revisor har undersøkt skolens tidsbruk fra skolen ble kjent med at elev opplevde ikke å ha det trygt og godt, til aktivitetsplan er utarbeidet. Som redegjort for i kapittel 2, skal saken undersøkes og tiltak iverksettes innen en uke dersom det er behov for det. I vår gjennomgang har vi tatt utgangspunkt i tidspunktet skolen mottok varsel om at en elev ikke opplever skolemiljøet som godt og dateringen som fremgår av de utarbeidede aktivitetsplanene.

Når det gjelder tidsbruk for hver av de åtte undersøkte sakene, fant vi følgende:

Dato for varsling	Dato for skriftlig aktivitetsplan	Tidsbruk (antall virkedager)
17.10.2019	29.10.2019	7
3.11.2020	5.11.2020	2
3.12.2020	5.1.2021	21
3.11.2020	5.11.2020	2
28.1.2020	31.1.2020	3
Fremgår ikke, men møte dokumentert med dato	Samme dag som møtet	-
Fremgår ikke, men møte dokumentert med dato	Samme dag som møtet	-
12.2.2018	15.2.2018	3

Revisors gjennomgang viser at skolen ikke i alle de undersøkte elevmappene har dokumentasjon for når det ble varslet. For de to sakene det gjelder, var det informasjon om at det hadde blitt avholdt et møte og at aktivitetsplan var utarbeidet samme dag. For disse sakene har vi ikke grunnlag for å uttale oss om tidsbruken fra det ble varslet og til den skriftlige aktivitetsplanen forelå, men det er altså ikke dokumentert at skriftlig plan var utarbeidet innen én uke. For én av de undersøkte sakene viste opplysningene i elevmappen at det ble det brukt mer enn én uke fra varsel kom til aktivitetsplan var utarbeidet.

### **Innholdet i de skriftlige aktivitetsplanene**

Samtlige av de undersøkte planene inneholdt en oppstilling av tiltak skolen skulle sette inn, informasjon om hvilket problem det enkelte tiltak skulle løse, når tiltakene skulle gjennomføres og hvem som var ansvarlige for gjennomføringen av tiltakene. Det inngikk også informasjon om når tiltakene skulle evalueres. Tidspunkt for evalueringen var satt noen uker frem i tid.

I flere av de undersøkte sakene fant ikke revisor dokumentasjon på at tiltakene som var skissert i planen, var gjennomført.

I de undersøkte aktivitetsplanene var det henvisninger til samtaler med elever og foresatte som var gjennomført, men det forelå ikke konkret dokumentasjon i elevmappene fra disse samtaler, for eksempel i form av referater.

Revisor fant i gjennomgangen av elevmapper at elevens stemme ikke fremgikk tydelig av dokumentasjonen i de undersøkte elevmappene. I flere av de undersøkte sakene var det vist til samtaler som var gjennomført, men elevens konkrete opplevelse var i liten grad skildret.

I to av sakene fremgikk det av aktivitetsplanen at denne skulle evalueres i løpet av tre til fem uker. På undersøkelsestidspunktet var det gått over fem uker siden disse to planene var utarbeidet, men revisor fant ingen dokumentasjon på evaluering.

### *Revisors vurderinger*

Når det gjelder tidsbruk, har revisor lagt til grunn at utarbeidelse av skriftlig aktivitetsplan må skje senest innen én uke for å kunne være innen rimelig tid som opplæringslova § 9 A-4 krever. Fem av de åtte aktivitetsplanene ble utarbeidet innen én uke fra det ble varslet og for disse er revisors vurdering at Longyearbyen skole har **oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at saken undersøkes og at skriftlig plan utarbeidet så snart som mulig. Revisjonskriteriet er **ikke oppfylt** for én av sakene da skolen brukte 21 dager. For to av planene kan vi ikke gjøre en vurdering fordi det ikke var informasjon om dato for varsling.

For de undersøkte aktivitetsplanene er revisors vurdering at Longyearbyen skole har **oppfylt** revisjonskriteriet om å 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 og når tiltakene skal evalueres.

Foreliggende dokumentasjon i elevenes mapper gir *ikke revisor tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en sikker vurdering* opp mot revisjonskriteriet om at Longyearbyen skole må sørge for at involverte elever blir hørt.

Revisors vurdering er at Longyearbyen skole for de undersøkte sakene **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å 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.

#### 4.4 Konklusjon

Med bakgrunn i revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon på problemstilling 1 at *Longyearbyen lokalstyres arbeid med elevenes psykososiale miljø til dels er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området.*

## 5 FINANSIERING AV SKOLETILBUDET I LONGYEARBYEN

### *Hvordan finansieres skoletilbudet i Longyearbyen?*

Longyearbyen lokalstyre mottar rammefinansiering fra Justis- og beredskapsdepartementet. Innen rammen Longyearbyen lokalstyre får overført, må Lokalstyret oppfylle forpliktelsene som hviler på dem, jf. blant annet Svalbardloven og opplæringslova. Lokalstyret vedtar selv hvordan de skal disponere rammen fra departementet for å oppfylle sine lovpålagte oppgaver, herunder blant annet sørge for spesialundervisning og særskilt språkopplæring for elever som har krav på dette jf. opplæringslova.

Longyearbyen lokalstyre fastsetter årlig en fast ramme for Longyearbyen skole. Rammen gjelder uavhengig av om skolen har et stort antall elever som trenger for eksempel særskilt språkopplæring eller spesialundervisning. Dette medfører at skolen har større handlingsrom dersom det er færre elever på skolen, og mindre handlingsrom dersom det er flere elever på skolen. Handlingsrommet påvirkes også av antallet elever med behov for spesialundervisning samt særskilt språkopplæring. En av utfordringene skolen i Longyearbyen står ovenfor, er at det ikke foreligger visumplikt for Svalbard. Dette har i løpet av de siste årene medført at både barnehage og skolen i Longyearbyen har hatt økning i antallet barn som ikke har norsk som morsmål. Pliktene som hviler på skolen i Longyearbyen til å tilby særskilt språkopplæring medfører at det brukes en del ressurser på å oppfylle forpliktelsene, som igjen medfører at handlingsrommet til skolen blir redusert.

Som følge av det er mange barn i barnehagene på Svalbard som ikke har norsk som morsmål, er det forventet en økning i antall skoleelever med annet morsmål enn norsk i årene fremover.<sup>29</sup> Dette vil bidra til å legge ytterligere press på språkopplæringsressursene i skolen. En annen utfordring med samfunnet på dette området, er at det er stor utskifting av både elever og lærere. Elevene med behov for særskilt norskopplæring kommer ikke kun til skolestart i august, men gjennom hele året. Det medfører at en får flere individuelle opplæringsløp ut fra den enkelte elevs utgangspunkt. Lærere som har permisjon fra sine stillinger på fastlandet for å arbeide på Svalbard returnerer til sin hjemkommune i stedet for å bli værende på Svalbard. Samfunnet på Svalbard har generelt sett stor utskifting i befolkningen, og det er ikke noe særskilt for skolen, men påvirker alle deler av Svalbardsamfunnet.

Revisor har innhentet informasjon om driftsbudsjettet til grunnskolen i Longyearbyen for 2018, 2019 og 2020. Budsjettene for de tre årene er relativt sett like med noen små variasjoner i pensjon, varekjøp, avskrivninger og inntekter. Det er budsjettet med en lavere andel på «andre utgifter» i 2020 enn i 2018 og 2019. Dette kan være et tegn på en ønsket dreining av å bruke mer av de disponible midlene på lønn og kostnader knyttet til ansettelse. I sum utgjør forskjellene 3,1% i utgiftsøkning fra 2018 til 2020. Inflasjonen i samme periode var på 3,48 %<sup>30</sup>. Dette indikerer at budsjettene i perioden har fulgt den generelle prisstigningen i samfunnet, men det er ikke bevilget noe mer eller mindre penger til drift av grunnskolen.

<sup>29</sup> Tilstandsrapport Longyearbyen skole 2019-2020.

<sup>30</sup> [www.norges-bank.no/tema/Statistikk/Priskalkulator](http://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/Priskalkulator)

**Tabell 8.** Justert budsjett for grunnskolen for årene 2018-2020

Art	Budsjett enhet grunnskolen	B 2018	B 2019	B 2020	Endring i %
	<u>Utgifter</u>				
010-019	Fast lønn	20 488 362	21 373 444	21 178 260	3,4 %
020-029	Vikar	0	0	0	
030-039	Ekstrahjelp	20 000	25 000	25 900	29,5 %
040-049	Overtid	40 000	40 000	41 440	3,6 %
050-089	Annen lønn og godtgjørelse	283 000	313 000	314 800	11,2 %
090-098	Pensjon m.m.	3 114 464	3 353 356	3 469 499	11,4 %
099	Arbeidsgiveravgift				
010-099	<b>SUM LØNNSUTGIFTER</b>	<b>23 945 826</b>	<b>25 104 800</b>	<b>25 029 899</b>	<b>4,5 %</b>
100-489	Varer og tjenester	8 047 955	7 788 988	7 786 402	-3,2 %
490-589	Diverse andre utgifter (avsetning)				
590	Avskrivninger	911 000	816 000	730 573	-19,8 %
100-489 + 590	<b>SUM ANDRE UTGIFTER</b>	<b>8 958 955</b>	<b>8 604 988</b>	<b>8 516 975</b>	<b>-4,9 %</b>
	<u>Refusjoner/inntekter</u>				
600-699	Salgsinntekter				
710-719	Sykepenger og svangerskapsref.				
700-709,720-899	Øvrige inntekter	-1 066 000	-1 066 000	-711 990	-33,2 %
600-899	<b>SUM INNTEKTER</b>	<b>-1 066 000</b>	<b>-1 066 000</b>	<b>-711 990</b>	<b>-33,2 %</b>
	<b>NETTO DRIFTSUTGIFT</b>	<b>31 838 781</b>	<b>32 643 788</b>	<b>32 834 884</b>	<b>3,1 %</b>

Det benyttes rammefinansiering og det følger ikke særskilte midler med en elev som skal ha for eksempel morsmålsopplæring. Det skal dekkes innenfor den ordinære ramma. Ramma kan endres fra år til år – det avgjøres av budsjettet.

Ved Longyearbyen skole er det også en videregående avdeling. Det skilles budsjettmessig mellom grunnskolen og videregående skole. Men av praktiske årsaker blir noen av kostnadene til videregående opplæring ført sammen med grunnskolen, men så kan det være motsatt andre år. Det er enkelte lærere som gir undervisning både ved grunnskolen og videregående avdeling.

## 6 RESSURSBRUK VED LONGYEARBYEN SKOLE

*Hvor mye ressurser brukes ved Longyearbyen skole på spesialundervisning og særskilt språkopplæring?*

Problemstillingen gjelder hvor mye ressurser som brukes ved Longyearbyen skole på henholdsvis spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Som redegjort for i kapittel 3 fremgår det ikke av regnskapstallene for Longyearbyen skole hvor mye ressurser som brukes på dette. SSB/KOSTRA tilbyr ikke KOSTRA-tall på samme måte for Longyearbyen lokalstyre som for fastlandskommunene. Med bakgrunn i dette kan ikke revisor fastslå hvor mye ressurser som brukes ved skolen på spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Vi har imidlertid benyttet regnskapstallene samt offentlig tilgjengelig informasjon til å si noe om ressursbruk ved skolen.

Elevtallet ved grunnskolen på Svalbard for årene 2018 - 2020 fremgår av tabellen nedenfor. Som tabellen viser, har elevtallet holdt seg ganske stabilt de siste tre årene.

**Tabell 9.** Antall elever i grunnskolen på Svalbard 2018-2020<sup>31</sup>

År	2018	2019	2020
<b>Antall elever 1. – 10 trinn</b>	235	221	226

Ifølge tilstandsrapport for 2019-2020 hadde 40 av elevene i 1. – 10. klassetrinn ikke nordisk nasjonalitet. I perioden 2018-2019 var antallet utenlandske elever 45, og tilsvarende tall for 2016-2017 var 22 elever. Det har dermed vært en dobling av utenlandske elever i perioden 2017 – 2020. I 2020 hadde 17,7 % av elevene ved skolen annen nasjonalitet enn nordisk.

Når det gjelder ressursbruk knyttet til oppfølging av minoritetsspråklige elever, finner vi informasjon om dette i tilstandsrapport for Longyearbyen skole 2019 – 2020. I denne står det at skolen bruker ca. ett årsverk lærerressurs på å betjene behovet for kontinuerlig kartlegging og oppfølging av minoritetsspråklige elever.<sup>32</sup> I oppstartsmøtet for denne forvaltningsrevisjonen fikk revisor også informasjon om hvordan skolen organiserer undervisningen sin. Skolen har ikke etablert en egen mottaksklasse. Nye elever som har behov for særskilt språkopplæring får et innføringstilbud over ett år. Dette innføringstilbudet er integrert i den øvrige undervisningen. Skolen har to-lærersystem, og en del av både den særskilte språkopplæringen og spesialundervisningen blir gitt innad i dette systemet. Det innebærer at det er to lærere i klassen og det blir her tilrettelagt for spesialundervisning.

Via SSB har revisor innhentet informasjon om antall elever som har særskilt norskopplæring. Som det fremgår av tabellen nedenfor, er antallet elever redusert fra 2018/2019 til 2020. Som redegjort for ovenfor, har det i perioden 2017 til 2020 vært en dobling av antall utenlandske elever ved skolen. Det ser imidlertid ikke ut til at dette har medført like stor økning i antallet elever som får særskilt norskopplæring.

**Tabell 10.** Antall elever med særskilt norskopplæring

År	2018	2019	2020
<b>Elever med særskilt norskopplæring ved Longyearbyen skole</b>	20	20	13

<sup>31</sup> Utdanningsdirektoratet – Skoleporten <https://skoleporten.udir.no/>

<sup>32</sup> Tilstandsrapport Longyearbyen skole 2019-2020 s.67.

Fra SSB<sup>33</sup> har revisor innhentet tall på antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev med slikt undervisningstilbud. Disse tallene fremgår av tabellen nedenfor. Som tallene viser har det i årene 2014 til 2019 variert hvor stort omfang av særskilt norskopplæring den enkelte elev som har slik opplæring har vært.

**Tabell 11.** Årstimer til særskilt norskopplæring per elev

	Årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring (antall)				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>2111</b>	54,9	80,0	59,3	48,0	78,9
<b>Longyearbyen</b>					

For å få et bilde av det totale omfanget særskilt norskopplæring det enkelte år, må tallene i tabellen ovenfor ses i sammenheng med hvor mange elever som har mottatt særskilt norskopplæring. Eksempelvis var det i 2019 tjue elever som mottok særskilt norskopplæring, mens antall årstimer per elev var 78,9 timer. Dette utgjør samlet 1578 årstimer til særskilt norskopplæring i 2019.

Som nevnt har vi ikke grunnlag for å si hvor mye ressurser Longyearbyen skole bruker på særskilt norskopplæring. I tilstandsrapport for 2019-2020 er det informasjon om at slik undervisning utgjør omtrent ett årsverk. Tallene fra SSB tilsier at det i 2019 er gitt særskilt norskopplæring som tilsvarer i overkant av ett årsverk.

Når det gjelder timer til spesialundervisning, inneholder tabellen nedenfor informasjon om dette. Det totale antallet undervisningstimer ved Longyearbyen skole er noe redusert i perioden 2018 til 2020. Totalt antall timer fordelt til spesialundervisning har økt fra 2018 til 2020 og nærmer seg 25 % av det totale antallet timer til undervisning. Dette er en økning på 4,2 % på tre år og høyere enn nasjonale tall.

**Tabell 12.** Antall timer med ordinær undervisning og spesialundervisning i grunnskolen på Svalbard<sup>34</sup>

År	2018	2019	2020
<b>Totalt timer til undervisning</b>	15 476	15 206	14 863
<b>Til spes. undervisning og språk</b>	3174 (20,5%)	4007 (26,3%)	3672 (24,7%)
<b>Timer ordinær undervisning</b>	12 302	11 199	11 191

Longyearbyen skole inngår i GSI<sup>35</sup>. Tall for skoleåret 2019-20 viser årsverk i stillingsprosent på 1.-7. årstrinn og 8.-10. årstrinn. På 1.-7. årstrinn har skolen satt opp 13,75 årsverk, og på 8.-10 årstrinn var det satt opp 7,65 årsverk. Totalt utgjør dette 21,4 årsverk undervisningsstillinger fordelt på 1.-10. årstrinn for skoleåret 2019-2020. Skolen rapporterer også på sum årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Totalt på 1.-7. årstrinn er dette estimert til 4,06 årsverk, og for 8.-10. årstrinn er det estimert til 1,54 årsverk. Totalt utgjør dette 5,60, som tilsier at skolen bruker litt over fem og et halvt årsverk på å løse disse oppgavene. Dette utgjør 26,2 % av totale årsverk.

I tabellen nedenfor er tall for årstimer til spesialundervisning per elev. Disse tallene sier noe om omfanget av spesialundervisning per elev som mottar dette.

<sup>33</sup> Statistisk sentralbyrå

<sup>34</sup> Utdanningsdirektoratet – Skoleporten <https://skoleporten.udir.no/>

<sup>35</sup> Grunnskolens Informasjonssystem

Tabell 13. Årstimer til spesialundervisning per elev

Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)					
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>2111 Longyearbyen</b>	168,2	137,1	208,0	130,3	202,5

Tall fra GSI viser at for skoleåret 2019-20 brukte skolen 15206 årstimer til undervisning. Av dette gikk 4007 til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. De øvrige årstimene gikk til ordinær undervisning. Totalt ble det på 1.-7. trinn brukt 4617 årstimer til assistent og annet elevrettet arbeid hvorav 3192 av disse årstimene ble brukt i henhold til enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisor har mottatt en oppdatert oversikt utarbeidet i januar 2021 av rektor ved Longyearbyen skole som viser antall timer skolen bruker på spesialundervisning. Det er totalt nitten elever som mottar spesialundervisning ved Longyearbyen skole, og totalt beregner skolen å bruke ca. 5389 timer. Dette er fordelt på både timer med pedagog og timer med assistent. Flere av elevene hadde på tidspunktet oversikten ble oversendt ikke vedtak om spesialundervisning. Bakgrunnen var saksbehandlingstid hos PPT, og flere elever var under utredning.

For å belyse nærmere ressursbruken ved Longyearbyen skole, har revisor tatt ut regnskapstall for årene 2018 – 2020. Disse fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 14. Revidert regnskap for grunnskolen 2018-2020

Art	Regnskap enhet grunnskolen	R 2018	R 2019	R 2020	Endring i %
	<u>Utgifter</u>				
<b>010-019</b>	<b>Fast lønn</b>	18 449 833	21 548 989	21 000 903	13,8 %
<b>020-029</b>	<b>Vikar</b>	2 852 502	1 441 911	1 583 916	-44,5 %
<b>030-039</b>	<b>Ekstrahjelp</b>	1 541 883	710 274	464 501	-69,9 %
<b>040-049</b>	<b>Overtid</b>	5 761	46 293	48 647	744,4 %
<b>050-089</b>	<b>Annen lønn og godtgjørelse</b>	341 003	489 664	352 202	3,3 %
<b>090-098</b>	<b>Pensjon m.m.</b>	3 090 725	3 068 852	2 534 010	-18,0 %
<b>099</b>	<b>Arbeidsgiveravgift</b>				
<b>010-099</b>	<b>SUM LØNNSUTGIFTER</b>	26 281 707	27 305 983	25 984 179	-1,1 %
<b>100-489</b>	<b>Varer og tjenester</b>	8 359 040	7 213 666	8 001 443	-4,3 %
<b>490-589</b>	<b>Diverse andre utgifter (avsetning)</b>	96	0	61 674	
<b>590</b>	<b>Avskrivninger</b>	875 475	797 905	730 578	-16,6 %
<b>100-590</b>	<b>SUM ANDRE UTGIFTER</b>	9 234 611	8 011 571	8 793 695	-4,8 %
	<u>Refusjoner/inntekter</u>				
<b>600-699</b>	<b>Salgsinntekter</b>	-416 555	-453 796	-346 980	-16,7 %
<b>710-719</b>	<b>Sykepenger og svangerskapsrefusjoner</b>	-1 275 160	-646 962	-736 499	-42,2 %
<b>700-709,720-899</b>	<b>Øvrige inntekter</b>	-2 247 418	-1 572 081	-1 878 801	-16,4 %
<b>600-899</b>	<b>SUM INNTEKTER</b>	-3 939 133	-2 672 839	-2 962 280	-24,8 %
	<b>NETTO DRIFTSUTGIFT</b>	<b>31 577 185</b>	<b>32 644 715</b>	<b>31 815 594</b>	0,8 %

Regnskapet for disse tre årene er i henhold til budsjettet. Regnskapstallene viser en liten reduksjon i de samlede lønnskostnadene i treårsperioden. Tatt i betraktning lønns- og prisstigning er denne reduksjonen reelt sett større. Også «andre utgifter» er redusert i perioden. I «andre utgifter» inngår alle utgifter – foruten lønnsutgifter – som er forbundet med driften, slik som materiell, utstyr, IKT med videre.

Selv om utgiftene er redusert i perioden, er det er liten økning i netto driftsutgift. Dette skyldes at inntektene også er redusert. Her er det størst prosentvis reduksjon i sykepenger og svangerskapsrefusjoner. Det indikerer at det har vært lavere fravær knyttet til dette, og dermed også redusert behov for vikarer/ekstrahjelp. Grunnskolen har en del inntekter utover den tildelte rammen fra lokalstyret. Refusjon/tilskudd fra staten er den største regnskapsførte inntekten, denne har hatt en nedgang fra 2018 til 2019 og 2020.

Som redegjort for ovenfor, fremgår det av opplysninger i GSI at i skoleåret 2019-2020 ble 26,2 % av årsverkene ved skolen benyttet til særskilt norskopplæring og spesialundervisning. For å få et *bilde* av hvor mye ressurser dette utgjør, kan man se hvor mye 26,2 % av de samlede lønnsutgiftene utgjør. For 2019 blir det omtrent kr 7 150 000. Revisor presiserer at dette ikke er presist tall for hvor mye ressurser skolen bruker på særskilt norskopplæring eller spesialundervisning. Det inngår i dette ikke andre utgifter, og er heller ikke hensyntatt eventuelle refusjoner. Det er kun gjort for å synliggjøre hvor mye 26,2 % av lønnsutgiftene utgjør i kroner.

Revisor har også tatt ut tall som viser gjennomsnittlige utgifter for ulike indikatorer nasjonalt fra Skoleporten. Det var ikke tilgjengelige tall nasjonalt for 2020. Informasjon om Svalbard i tabellen nedenfor er beregnet av revisor basert på regnskapet for grunnskolen de aktuelle årene, samt elevtallet i tabell 15. I 2019 var driftsutgiftene per elev på Svalbard 16,4 % høyere enn nasjonalt gjennomsnitt. Også lønnsutgiftene per elev var høyere på Svalbard.

**Tabell 15.** Tall fra skoleporten for nasjonalt og tall fra regnskapet for Svalbard<sup>36</sup>. Grunnskole, Økonomi, Alle eierformer, Alle trinn, Begge kjønn

Skoleporten - Økonomi Indikator og nøkkeltall	Nasjonalt		Svalbard		
	2018	2019	2018	2019	2020
Driftsutgifter per elev	121 243	126 820	134 371	147 714	140 974
Lønnsutgifter per elev	95 297	99 807	111 837	123 556	114 974
Prosentandel lønnsutgifter av totale utgifter	81,7	82,0	83,2	83,6	81,7

Tabell 16 nedenfor viser lærertettheten i grunnskolen nasjonalt sammenlignet med grunnskolen på Svalbard. Lærertettheten i trinn 1.-7 trinn er omtrentlig på det nasjonale nivået. I trinnene 8. – 10 er det noe lavere lærertetthet på Svalbard enn det nasjonale nivået. Isolert sett i ordinær undervisning er lærertettheten i trinnene 1. – 7. lik eller bedre enn nasjonalt nivå. For trinnene 8. – 10. er derimot lærertettheten lavere i grunnskolen på Svalbard enn ellers i Norge.

<sup>36</sup> Utdanningsdirektoratet – Skoleporten <https://skoleporten.udir.no/>

**Tabell 16.** Lærertetthet nasjonalt og Svalbard <sup>37</sup>. Grunnskole, undervisningspersonell, alle eierformer, alle trinn, begge kjønn

Skoleporten - Undervisningspersonell - Nasjonalt og Svalbard				
Indikator og nøkkeltall	Nasjonalt		Svalbard	
	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Antall elever per årsverk til undervisning	11,8	11,6	10,8	10,3
Antall elever per assistentårsverk i undervisningen	64,6	63,5	60,9	65,6
Lærertetthet 1.-7. trinn	12,7	12,4	12,3	12,2
Lærertetthet 8.-10. trinn	14,1	14	11,5	9,8
Lærertetthet i ordinær undervisning	16,3	15,8	14,5	14,7
Lærertetthet i ordinær undervisning 1.-4. trinn	14,7	14	14,1	14,4
Lærertetthet i ordinær undervisning 5.-7. trinn	16,6	16,5	15,6	19,2
Lærertetthet i ordinær undervisning 8.-10. trinn	18,2	17,8	14	11,7
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning	95,4	95,7	100	100
Undervisningstimer totalt per elev	60	62	66	69

Revisor kan altså ikke fastslå eksakt hvor mye ressurser som brukes på særskilt norskopplæring og spesialundervisning ved Longyearbyen skole. Vi har imidlertid belyst forhold ved ressursbruken ved skolen. Av tilstandsrapporter for årene 2016 – 2020 fremgår det at skolen selv vurderer å ha gode økonomiske rammer. <sup>38</sup> Revisor har i samtale med rektor fått opplyst at dette er viktig da det gjør at skolen kan kompensere for den store turn-over blant lærere. Det gjør også at skolen er mer fleksibel når det kommer elever. Det blir ikke tildelt ny ressurs om det kommer elever som trenger særskilt oppfølging.

Fra rektor ved Longyearbyen skole har revisor fått oversendt KOSTRA-analyse av Longyearbyen lokalstyre utarbeidet av KS Konsulent i 2021. Analysen er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra mars 2021. I rapporten fra KS Konsulent er det redegjort for at Longyearbyen lokalstyre skiller seg fra kommuner på fastlandet på flere måter. Dette gjør at en må ta noen forbehold ved sammenlikninger av lokalstyret med fastlandskommuner. KS Konsulent har gjort sammenlikninger med tre kommuner i Finnmark som de vurderer å være de beste referansekommunene med nevnte forbehold, og har også landsgjennomsnittet med som referansepunkt. Rapporten omhandler hele virksomheten til lokalstyret, herunder også grunnskole. Når det gjelder spesialundervisning, viser sammenlikningene at andelen elever som mottok spesialundervisning i Longyearbyen har vært synkende i perioden 2017-2020 og lavere enn i referansekommunene/-gruppen. I 2020 var andelen klart lavere enn landsgjennomsnittet. Årstimer per elev med spesialundervisning var i 2020 klart høyere i Longyearbyen enn i referansekommunene og landsgjennomsnittet. Andelen lærertimer som medgår til spesialundervisning er relativt lik som i referansekommunene, men høyere enn landsgjennomsnittet. Når det gjelder elever som får særskilt norskopplæring, viser rapporten fra KS Konsulent at denne andelen varierer noe fra år til år både i Longyearbyen og i referansekommunene. I 2020 fikk 5,8 % av elevene i grunnskolen i Longyearbyen slik opplæring. Det var om lag et prosentpoeng over landsgjennomsnittet og relativt lik andel som Vardø kommune.

<sup>37</sup> Utdanningsdirektoratet – Skoleporten <https://skoleporten.udir.no/>

<sup>38</sup> Tilstandsrapporter Longyearbyen skole i perioden 2017 – 2020 under punkt «Konklusjon»



## 7 UTTALELSE

---

KomRev NORD sendte rapporten til administrasjonssjef den 30.8.2021. Innen fristen vi hadde satt for å gi uttalelse fikk vi noen tilbakemeldinger fra sektorsjef for oppvekst og kultur som medførte at vi gjorde noen enkelte presiseringer i rapporten. Disse medførte ikke endringer i vurderinger eller konklusjoner. Vi fikk følgende uttalelse til rapporten i e-post 30.9.2021 fra sektorsjef oppvekst og kultur:

Vi har gjennom arbeidet med revisjonen sett noen områder som skal forbedres og videreutvikles. En del arbeid er allerede igangsatt, og vi jobber for å utvikle systematikken vår til å bli enda bedre. Et viktig moment vi adresserer er hvordan vi kan utvikle systematikk og rutiner (som motvirker negative effekter av hyppig utskifting av personale), når man er avhengig av i det minste en viss kontinuitet for å kunne utvikle systematikk og rutiner i praktisk handling.

## **8 ANBEFALINGER**

---

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjon på problemstilling 1 anbefaler vi Longyearbyen lokalstyre å:

- videreutvikle det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale miljø herunder å
  - utvikle og videreutvikle egne mål og rutinebeskrivelser for arbeidet med skolemiljø
  - sikre at alle som arbeider på skolen har nødvendig kunnskap om pliktene til å følge med, gripe inn og varsle
  - etablere system for evaluering av skolemiljøarbeidet
  - påse at skolen har tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon om det systematiske arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø
  
- påse at samtlige krav når det gjøres tiltak i en sak oppfylles herunder
  - at skriftlig aktivitetsplan opprettes så raskt som mulig
  - at det i tilstrekkelig grad dokumenteres 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

## 9 REFERANSER

---

- Lov 17.7.1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven)
- Forskrift 18.1.2007 nr. 76 om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard
- Lov 17.7.1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Forarbeider til opplæringslova:
  - Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
  - Ot. Prp. Nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringer i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa
  - Innst. O. nr. 7 (2002-2003) om lov om endringer i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa
- Utdanningsdirektoratets rundskriv:
  - *Retten til et godt psykososialt miljø* (2-2010)
  - *Systemrettet arbeid etter opplæringslova kapittel 9a* (4-2014)
  - *Ordensreglement* (8-2014)
  - *Skolemiljø* (3-2017)
- Longyearbyen lokalstyres og Longyearbyen skoles egne vedtatte rutiner og retningslinjer:
  - Lokalsamfunnsplan 2013-2023
  - Utviklingsplaner for Longyearbyen skole
  - Plan for oppvekst og undervisning
  - Planprogram for oppvekstplan
  - Skolemiljøplan Longyearbyen skole
  - Ordensreglement Longyearbyen skole
  - Tilstandsrapporter Longyearbyen skole
  - Resultater fra elevundersøkelser og Ungdata
- Andre kilder:
  - Grunnskolens Informasjonssystem, GSI
  - Statistisk Sentralbyrå
  - Skoleporten
  - KS Konsulent KOSTRA-Analyse Longyearbyen lokalstyre (KOSTRA K-rapport 05/21)

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

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

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

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

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Longyearbyen:

<i>Oppfølging av politiske vedtak,</i>	2020
<i>Investeringsprosjektet Overløp Isdammen,</i>	2018
<i>Kvalitet i grunnskolen,</i>	2016
<i>Barneverntjenesten,</i>	2014
<i>Forvaltning, drift og vedlikehold,</i>	2012
<i>Byggesaksbehandling,</i>	2011
<i>Kraft- og varmeproduksjon,</i>	2010

