



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 8-2024

FOREBYGGING AV UTENFORSKAP BLANT BARN OG UNGE

RÆLINGEN KOMMUNE

SEPTEMBER 2024

INNHold

SAMMENDRAG	I
Anbefalinger	ii
Kommunedirektørens høringsuttalelse	iii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Organisering av oppvekstsektoren i Rælingen kommune	1
1.3 Formål og problemstillinger	2
1.4 Definisjoner og avgrensninger	2
1.5 Rapportens oppbygging	3
2 Gjennomføring og metode	4
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	4
2.1.1 Dokumentanalyse	4
2.1.2 Intervjuer	4
2.1.3 Statistikk	5
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
3 Revisjonskriterier	6
3.1 Kilder til revisjonskriterier	6
3.2 Internkontroll	6
3.3 Skolens ansvar for å forebygge utenforskap	7
3.3.1 Bekymringsfullt fravær	7
3.4 Samarbeid på systemnivå mellom skolen og andre virksomheter	8
3.4.1 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)	9
3.4.2 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)	9
3.5 Mobbing i skolen	10
3.5.1 Skolens ansvar for et trygt og godt skolemiljø	10
3.5.2 Forvaltningsrevisjon av mobbing i skolen juni 2020	10
4 Forebygging av utenforskap i skolen	12
4.1 Skoleeiers oppfølging av skolene	12
4.1.1 Skoleeiers internkontrollsystem	12
4.1.2 Skoleeiers risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)	14
4.1.3 Andre rutiner og prosedyrer	14

4.1.4 Skolenes erfaring med skoleeiers oppfølging	15
4.2 Skolenes forebyggende arbeid	15
4.2.1 Skolenes arbeid med læringsmiljø	15
4.2.2 Samarbeid mellom skolen og andre tjenester	15
4.2.3 Samarbeid mellom skolene	16
4.3 Enkelte andre forebyggende tiltak for elever	16
4.3.1 Ungdomskontakter	17
4.3.2 Ungdomsklubb	17
4.4 Skolenes arbeid med skolevegring	17
4.4.1 Skolefravær i Rælingen kommune	17
4.4.2 Rutiner og praksis for å registrere skolefravær	19
4.4.3 Oppfølging av elever som har eller kan ha skolevegring	19
4.5 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger	20
5 Tverrfaglig samarbeid	22
5.1 Tverrfaglig samarbeid i en ny organisasjon	22
5.2 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)	22
5.2.1 Forebyggende team og innsatsteam	23
5.3 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)	24
5.4 Læringsmiljøprosjektet	25
5.5 Samarbeid med Nav	25
5.6 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger	25
6 Forebygging av mobbing	27
6.1 Tiltak mot mobbing	27
6.1.1 Mobbing i skolen	28
6.1.2 Tiltak for å stoppe mobbing	30
6.2 Opplæring av ansatte	32
6.3 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger	33
7 Litteraturliste	34
8 Vedlegg: Kommunedirektørens høringssvar	37

Figur 1: Organisasjonskart for oppvekstsektoren	2
Figur 3: Bedre tverrfaglig innsats (BTI)	9
Figur 4: Utdrag fra skoleeiers digitale årshjul	14
Figur 5: Antall elever som har, eller er i fare for å utvikle, skolevegring	18

Figur 6: Skolens rolle ved fravær	19
Figur 7: Mobbing i Rælingen kommune og nasjonalt 2021-2023.....	28
Figur 8: Mobbing på Marikollen, Sandbekken og nasjonalt 2022-2023	29

Tabell 1: Aktiviteter i skoleeiers internkontrollsystem	13
Tabell 2: Nivåer i SLT-modellen	24
Tabell 3: Tiltak for å stoppe mobbing	30
Tabell 4: Ytterligere tiltak for å stoppe mobbing	31

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Rælingen kommune arbeider for å forebygge utenforskap hos barn og unge i skolen.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert rutiner og praksis for å fange opp og hjelpe elever som er i risikosonen for å falle utenfor?
2. Har kommunen etablert en struktur for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester i forbindelse med omorganisering av sektoren?
3. Har kommunen fulgt opp kommunestyrevedtaket fra 2020 knyttet til forebygging av mobbing?

Hovedfunn

1. Det er usikkert om praksisen for å registrere skolefravær er ensartet, og om fraværet er underrapportert.
2. Praksisen for å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring er lite systematisk.
3. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom tjenester kan fremstå som uklar.
4. Kommunen har satt i verk flere tiltak, men mobbetallene er fortsatt høye.

Undersøkelsen viser at kommunen har flere tiltak for å forebygge utenforskap i skolen, men også at innsatsen har forbedringspotensialer.

Skoleeier har på plass et internkontrollsystem for å følge opp at skolene utfører sine oppgaver og plikter knyttet til forebyggende arbeid, i tråd med lover, avtaleverk og kommunens andre definerte aktiviteter. Skoleeier bruker blant annet en risiko- og sårbarhetsanalyse, årshjul, ståstedsanalyse som grunnlag for å følge opp skolene. Disse bygger på flere kilder, blant annet skolenes egne rapporteringer.

Skolene har blant annet regelmessige tverrfaglige møter der deltakerne diskuterer både enkeltsaker og mer generelle utfordringer med skolemiljøet. Skolene deler også erfaringer med hverandre. Flere ansatte opplever likevel at skolenes arbeid innrettes og gjennomføres ulikt, at ansvars- og oppgavefordelingen kan fremstå som uklar og at skolene i større grad kan rette en innsats også mot de som har behov for *litt* hjelp.

Flere stiller spørsmål ved om alle skolene og lærerne registrerer fravær på samme måte, og om det kan være en underrapportering av fravær. Dette gjelder særlig elever som er borte i enkelttimer. Det kommer også frem at skolene på ulik måte følger opp elever som har, eller står i fare for å utvikle,

skolevegring. Revisjonen mener at en mer detaljert veileder for skolefravær kan legge til rette for at arbeidet blir mer systematisk og at alle ansatte jobber mer målrettet.

Kommunen har nylig etablert en ny organisasjonsstruktur som blant annet skal bidra til bedre tverrfaglig samarbeid og mer fleksibilitet. Kommunen har få erfaringer med den nye strukturen på tidspunktet for undersøkelsen. Flere ansatte er positive til endringene, og mener at endringene kan bidra til mer samordning mellom skolene og bedre samarbeid mellom tjenestene.

Kommunen benytter blant annet modellene samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og bedre tverrfaglig innsats (BTI) i det forebyggende arbeidet. Videre deltar tre skoler i et prosjekt for å bedre læringsmiljøet. Flere ansatte har gode erfaringer med SLT-koordinatoren og læringsmiljøprosjektet. Når det gjelder BTI, har de ansatte så langt ikke sett at samhandlingsmodellen har gitt forventet effekt. Videre har kommunen delvis evaluert forsøk med innsatsteam skriftlig. Det kommer også frem at kommunen planlegger å utvikle BTI fremover.

Det har vært en økning i andelen elever som har svart at de opplever mobbing fra 2021 til 2023, både på 7. trinn og 10. trinn. Elevundersøkelsen viser også at mobbetallene i Rælingen kommune er høyere enn gjennomsnittet nasjonalt i alle årene. Både resultatene i Elevundersøkelsen og informasjon fra intervjuer viser at det er forskjeller mellom skolene. Både skoleeier og skolene bruker Elevundersøkelsen for å analysere årsaker til mobbing. Selv om skolene har satt i verk flere tiltak, påpeker flere ansatte at det kan være behov for ytterligere tiltak til forebyggende og miljørettet arbeid på skolene, blant annet gjennom mer støtte fra andre tjenester.

Kommunen har flere kompetansehevende tiltak som legger til rette for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse for å etterleve kravene i opplæringsloven § 9A. Opplæringen omfatter både pedagogisk personale og andre ansatte. Rektorene opplyser også at de har flere tiltak for å sikre opplæring på sin skole. Samtidig er det flere ansatte som trekker frem at lærerne har behov ytterligere kompetanse knyttet til barn og unges atferd og utvikling mer generelt.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen er følgende revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør:

- sikre en riktig og mer entydig praksis for registrering av skolefravær
- vurdere behovet for en mer systematisk oppfølging av elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring
- tydeliggjøre roller, konkrete tiltak og oppgaver i det forebyggende arbeidet
- vurdere ytterligere tiltak for å redusere mobbing
- vurdere ytterligere opplæring av lærerne knyttet til barn og unges atferd og utvikling

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport ble forelagt kommunedirektøren til uttalelse 16. mai 2024. Høringssvar ble mottatt 7. juni 2024. Tilbakemeldingene på rapporten ble utdypet i et møte med kommunen 19. juni 2024. Et justert høringsutkast ble oversendt kommunen til uttalelse 30. august. Høringssvar ble mottatt 9. september 2024.

Revisjonen vil takke kommunen for grundige gjennomganger av utkast til rapporter. Revisjonen merker seg kommunedirektørens understrekning av at utenforskap blant barn og unge er et svært viktig tema for kommunen, der det trengs utvikling fra det ståstedet kommunen har i dag.

Forvaltningsrevisjoner i kommunene skal gjennomføres i samsvar med *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*, fastsatt av styret i *NKRF – Kontroll og revisjon i kommunene*. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Revisjonen mener kravene i RSK 001 er ivaretatt i denne undersøkelsen, herunder krav til formulering av problemstillinger, utledning av revisjonskriterier og forsvarlig metodebruk.

Kommunen påstår at revisjonen til tider har brukt «uheldige metoder», særlig knyttet til intervjuer. Dette vil revisjonen tilbakevise. Det ble gjennomført i alt 14 intervjuer i denne undersøkelsen. Det er skrevet referat fra hvert intervju, som er verifisert av den som ble intervjuet. Dette er i samsvar med kravet i RSK 001 pkt. 18 om at data som brukes i rapporten og som er fremkommet muntlig skal skriftliggjøres, og bekreftes av kilden.

Kommunen mener videre at det er vanskelig for kommunen å bruke rapporten systematisk i det videre arbeidet knyttet til utenforskap. Den mangler ifølge kommunen klare og tydelig råd og er vanskelig å anvende på et så krevende område.

Revisjonen vil vise til at forvaltningsrevisjoner i kommunene bestilles av kommunens kontrollutvalg og inngår i den kommunale egenkontrollen. Forvaltningsrevisjoner er viktige som ledd i den folkevalgte kontrollen med kommunens administrasjon, men skal også bidra til læring og forbedring.

Ifølge RSK 001 pkt. 23 skal revisor gi anbefalinger når det er hensiktsmessig med bakgrunn i data, vurderinger og konklusjoner. Revisor skal imidlertid ikke anbefale detaljerte løsninger. Det er flere gode grunner til dette, blant annet at anbefalingene ikke fratar kommunedirektøren nødvendig handlingsrom, ikke binder opp revisors vurderinger ved senere undersøkelser, eller røkkes ved ansvarsfordelingen mellom kommunestyret og kommunedirektør.

Denne rapporten har flere anbefalinger, som springer ut av undersøkelsens funn og vurderinger. Anbefalingene er konkrete, men kan ikke anvendes «direkte». De tar høyde for at virkemiddelbruk og konkrete oppfølgingstiltak er kommunedirektørens ansvar. Det er opp til kontrollutvalget om, og i hvilken grad, revisors anbefalinger skal legges til grunn i utvalgets innstilling til kommunestyret.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Rælingen kommune bestilte i møte 26.9.23 (sak 28/23) et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor området forebygging av utenforskap hos barn og unge. Kontrollutvalget ønsket en revisjon rettet mot skole, og dens samhandling med øvrige virksomheter for å forebygge utenforskap, herunder mobbing.

Kontrollutvalget behandlet et forslag til prosjektplan i møte 14.11.2023 (sak 39/23). Revisjonen justerte prosjektplanen etter innspill fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget vedtok den justerte prosjektplanen i møte 12.12.2023 (sak 47/23).

I kommunens handlingsplan for perioden fra 2024 til 2027 vedtatt av kommunestyret 12.12.2023 (sak 73/2023) står blant annet følgende oppgave for 2024:

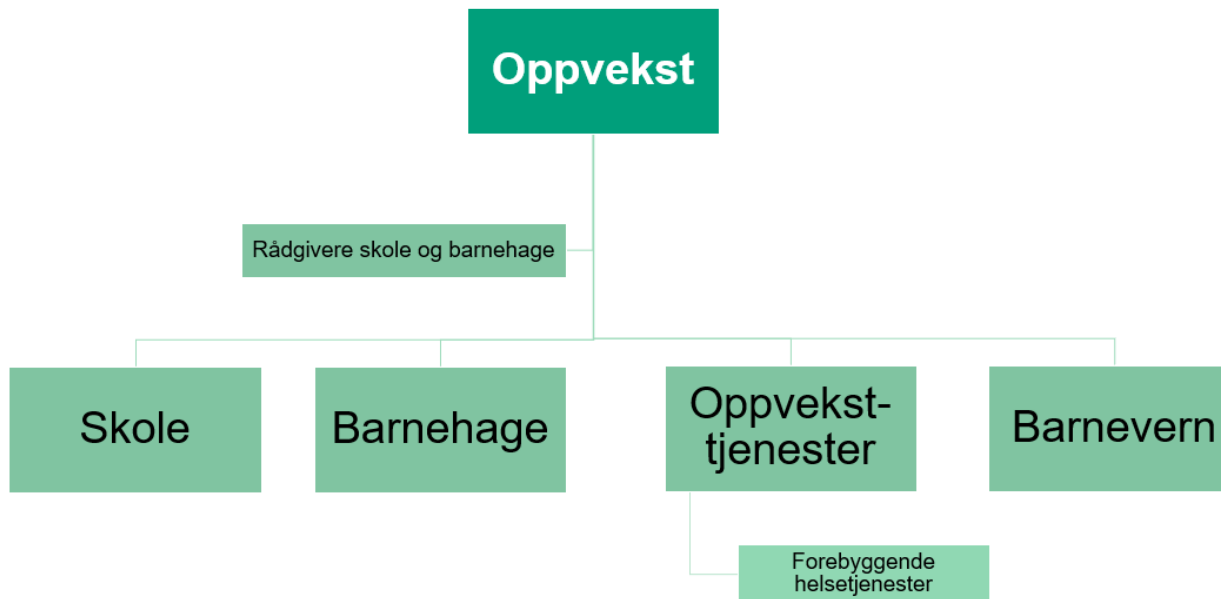
Vurdere dagens status for psykososialt omsorgs- og læringsmiljø og definere ønsket praksis og standard for hvordan barnehager og skoler skal styrke det forebyggende arbeidet, ha god praksis for arbeidet med læringsmiljø og redusere utenforskap.

I planen for gjennomføring av oppgavene kommer det frem at administrasjonen i kommunen vil bruke denne undersøkelsen av utenforskap i skolen som bidrag inn i arbeidet til å designe en modell, struktur og arbeidsmåter for tverrfaglig forebyggende arbeid (Rælingen kommune 2024i).

1.2 Organisering av oppvekstsektoren i Rælingen kommune

Rælingen har etablert en ny administrativ organisasjonsstruktur 1.1.2024. Hensikten med omorganiseringen er å legge til rette for mer smidig ressursbruk, bedre tverrfaglig samarbeid og mer fleksibilitet. Endringene omfatter blant annet en omorganisering av den øverste ledelsen, reduksjon av ledere og innføring av team (Rælingen kommune 2024b).

Figuren under viser hvordan oppvekstsektoren er organisert.

Figur 1: Organisasjonskart for oppvekstsektoren

Kilde: Rælingen kommune 2024a

Figuren viser at oppvekstområdet er organisert med en kommunalsjef for oppvekst og ledere for hver av enhetene skole, barnehage, oppveksttjenester og barnevern. Før omorganiseringen var rektorene direkte underlagt kommunalsjef for oppvekst.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Rælingen kommune arbeider for å forebygge utenforskap hos barn og unge i skolen.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert rutiner og praksis for å fange opp og hjelpe elever som er i risikosonen for å falle utenfor?
2. Har kommunen etablert en struktur for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester i forbindelse med omorganisering av sektoren?
3. Har kommunen fulgt opp kommunestyrevedtaket fra 2020 knyttet til forebygging av mobbing?

1.4 Definisjoner og avgrensninger

Opplevelse av utenforskap er motsatsen til felleskap. I dagligtalen kan utenforskap forstås som manglende sosial tilknytning til samfunnet rundt (Store norske leksikon 2024). Det å forebygge utenforskap i skolen kan forstås som innsatsen for å skape et inkluderende skolemiljø, og få elevene til å være sammen med andre elever på skolen. Revisjonen har derfor valgt å legge vekt på

kommunens arbeid knyttet til skolefravær i den første problemstillingen som handler om forebygging av utenforskap. Selv om ungt utenforskap berører alle barn og unge, legger undersøkelsen størst vekt på ungdomsskolenes arbeid.

Rapporten bruker begrepet skolevegring i betydningen bekymringsfullt fravær. Bekymringsfullt fravær kan for eksempel være hyppig eller økende fravær, fravær knyttet til en bestemt dag eller til et bestemt fag (Utdanningsdirektoratet 2024d).

Når det gjelder problemstillingen om kommunens struktur for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester, har revisjonen avgrenset undersøkelsen til å beskrive ulike ansattes erfaringer med tverrfaglig samarbeid og deltakelse i ulike kompetansenettverk. Begrunnelsen er at på tidspunktet for undersøkelsen hadde kommunen en kort erfaring med ny organisasjonsstruktur. Den nye skolesjefen startet i stillingen i undersøkelsesperioden.

Den tredje problemstillingen er en oppfølging av en forvaltningsrevisjon av mobbing i skolen gjennomført i juni 2020. Kommunestyret vedtok 28.9.2020 (sak 20/97) at kommunedirektøren skal sørge for at alle ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, og at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing. Denne problemstillingen er avgrenset til å undersøke om kommunedirektøren har fulgt opp kommunestyrets vedtak.

Undersøkelsen omfatter både skoleeiers og skolenes arbeid. Når det gjelder skoleeiers arbeid, tar undersøkelsen for seg rutiner og praksis for å holde oversikt og kontroll over skolene, samt oppfølging av skolenes utviklingsarbeid. Rektorenes erfaringer med skoleeiers styring og oppfølging inngår i gjennomgangen. Når det gjelder skolenes arbeid for å forebygge utenforskap, herunder skolefravær og mobbing, bygger undersøkelsen blant annet på beskrivelser som kommer frem i intervjuer med ansatte på ulike nivåer i organisasjonen. Revisjonen har ikke gått inn på rutiner og praksis som gjelder for den enkelte skole. Revisjonen har hentet inn informasjon fra rektorene i alle de åtte skolene i kommunen.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver datagrunnlag og metoder som ligger til grunn for undersøkelsen. Kapittel 3 beskriver revisjonskriteriene, det vil si revisjonens forventninger til kommunens praksis. Kapittel 4, 5 og 6 er rapportens faktakapitler. Kapittel 4 tar for seg forebygging av utenforskap i skolen. Kapittel 5 omfatter tverrsektorielt samarbeid, mens kapittel 6 handler om skolenes arbeid for å forebygge mobbing. Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger står avslutningsvis i hvert av faktakapitlene.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*¹, som er fastsatt av styret i NKRF². Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. For å sikre et bredt nok datagrunnlag med høy reliabilitet og validitet har revisjonen benyttet flere metoder for å besvare problemstillingene. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet dokumentanalyse, intervjuer og statistisk analyse som metoder.

2.1.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse innebærer en gjennomgang og vurdering av relevant dokumentasjon opp mot fastsatte revisjonskriterier.

Undersøkelsen bygger på gjennomgang av dokumentasjon oversendt fra kommunen. Dette omfatter blant annet rutiner og planer utarbeidet fra skoleeier, skolenes rapporteringer til skoleeier samt notater og annen skriftlig informasjon fra ledere i ulike tjenester.

2.1.2 Intervjuer

Revisjonen har gjennomført 14 intervjuer. Revisjonen har intervjuet skolefaglig rådgiver³, juridisk rådgiver, SLT-koordinator, representant fra BTI-utviklingsteamet⁴, leder for oppveksttjenester, leder for barneverntjenesten, leder for Nav, rektor, avdelingsleder, helsesykepleier og ungdomskontakt på Marikollen ungdomsskole samt rektor, helsesykepleier og ungdomskontakt på Sandbekken ungdomsskole.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at temaene er bestemt på forhånd, men at rekkefølgen på spørsmålene blir bestemt underveis. Revisjonen har skrevet et referat fra hvert intervju. Intervjureferatene er verifisert av de som er intervjuet, og brukes som

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

² Tidligere Norges kommunerevisorforbund, faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

³ Har sluttet i stillingen februar 2024. Ettersom hun var i stillingen da intervjuet ble gjennomført, brukes tittelen skolefaglig rådgiver i denne rapporten.

⁴ Bruker tittelen rådgiver barnehage i denne rapporten.

grunnlag i undersøkelsen. Der flere beskriver de samme forholdene, bruker revisjonen betegnelsen «flere ansatte».

Revisjonen har også stilt spørsmål på e-post til alle rektorene. Revisjonen har mottatt svar fra alle skolene.⁵ Svarene fra rektorene inngår også som en del av datagrunnlaget.

2.1.3 Statistikk

Revisjonen har hentet statistikk fra Elevundersøkelsen. Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse om elevenes læringsmiljø som skal bidra til å kartlegge hvordan elevene trives på skolen, deres motivasjon for å lære, hvordan de opplever lærernes faglige veiledning, hvor tilfredse de er med elevdemokratiet på skolen og med det fysiske læringsmiljøet. I tillegg svarer elevene på spørsmål om mobbing på skolen. Det er obligatorisk å gjennomføre for 7. og 10. klasse, og undersøkelsen gjennomføres på høsten. Det er Utdanningsdirektoratet som gjennomfører Elevundersøkelsen og publiserer resultatene (Utdanningsdirektoratet 2024c).

Kommunen har sendt statistikk for elever som har langvarig ufrivillig skolefravær, og elever som er i risikozonen for å utvikle dette, for perioden fra høsten 2022 til våren 2024. Statistikken bygger på rektorenes rapporteringer til skoleeier.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

⁵ En av rektorene svarte på vegne av to skoler.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)
- Lov om barnevern av 18.6.2021 nr. 97 (barnevernloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24.6.2011 nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2023): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder
- Arbeids- og sosialdepartementet (2021): Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv
- Utdanningsdirektoratets generelle forventninger og anbefalinger på relevante områder

3.2 Internkontroll

Kommuneloven §25-1 fastslår at kommunen skal ha tilstrekkelig kontroll over egen virksomhet. Internkontroll skal bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Kommunedirektøren har ansvaret for at kommunen etterlever regelverket, og det er fastsatt minstekrav til hvordan internkontrollen skal gjennomføres.

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren;

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

3.3 Skolens ansvar for å forebygge utenforskap

Gode oppvekstvilkår er avgjørende for barn og unges mulighet til læring og utvikling (Arbeids- og sosialdepartementet 2021). Å mestre skole og utdanning er en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet, og for å skape et godt liv. Barnehager og skoler som løfter alle barn, uavhengig av foreldrenes bakgrunn, er blant de viktigste bidragene for å skape like muligheter for alle og hindre utenforskap.

Flere forskere trekker frem at skolene, i tillegg til å bygge kompetanse, har viktige sosiale, personlige og helsefremmende oppgaver (Nordahl m. fl. 2006). Grunnskoler som mestrer disse oppgavene, har en beskyttende faktor i alle barn og unges utvikling ved å bidra til å redusere sosiale problemer, kriminalitet, rusmisbruk og slik styrke deres forutsetninger til å komme inn i arbeidslivet (ibid.). Flere forskere gir også anbefalinger til det hvordan det forebyggende arbeidet kan innrettes, blant annet å bygge en organisasjonskultur der de ansatte jobber for felles mål (Nordahl m.fl. 2006 og Bogsnes m. fl. 2006).

Det å skape et trygt og godt skolemiljø er også en sentral del av skolens forebyggende arbeid. Som en del av dette har skolen ansvar for å fange opp og hjelpe elever som har behov for ekstra støtte, for eksempel elever som opplever eller er i risikozonen for å oppleve mobbing og/eller har et bekymringsfullt skolefravær (Utdanningsdirektoratet 2024a).

3.3.1 Bekymringsfullt fravær

Ifølge opplæringsloven § 2-1 første ledd, har barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen har ansvaret for at alle barn som er bosatt i kommunen får oppfylt retten til grunnskoleopplæring (Utdanningsdirektoratet 2024d).

Utdanningsdirektoratet (2024e) definerer bekymringsfullt fravær slik:

Bekymringsfullt fravær er fravær fra det sosiale og faglige fellesskapet i skolen, dokumentert eller udokumentert, som kan gi konsekvenser for elevens sosiale og faglige tilhørighet.

Det er ingen fastsatt grense for når skolefraværet er bekymringsfullt.

Når barn og unge ikke møter på skolen, kan dette ha faglige og sosiale konsekvenser for elevene. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2024d og 2024e) er det derfor viktig at skolen jobber forebyggende, og har gode systemer for å følge opp bekymringsfullt fravær. Det viktigste skolen gjør for å forebygge bekymringsfullt fravær, er å jobbe med et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Det at ansatte på skolen er bevisste på hvordan de kan møte ulike elevers relasjonelle behov, bygger positive relasjoner til elevene og gir elevene faglig og sosial støtte kan bidra til et trygt og godt skolemiljø.

Bekymringsfullt skolefravær har ofte flere og sammensatte årsaker. Mulige årsaksforklaringer kan være knyttet til forhold ved skolen, eleven og familien, eller en kombinasjon av disse. For å kunne sette inn rett tiltak så tidlig som mulig, er det derfor viktig at skolen kartlegger saken og evaluerer

tiltakene. Skolene bør også legge til rette for et tverrfaglig samarbeid med andre tjenester, og en helhetlig oppfølging av elever (Utdanningsdirektoratet 2024d og 2024e).

Det er ingen lovkrav som regulerer hvordan kommunen skal ivareta det forebyggende arbeidet. Revisjonen legger til grunn at kommunen følger anbefalinger utarbeidet av Utdanningsdirektoratet og andre nasjonale myndigheter. Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Kriterier
Har kommunen etablert rutiner og praksis for å fange opp og hjelpe elever som er i risikozonen for å falle utenfor?	Skoleeier og skolene bør: ➤ Skoleeier bør ha rutiner og praksis for å holde oversikt og følge opp skolens forebyggende arbeid ➤ Skolene bør jobbe systematisk for å forebygge, oppdage utfordringer og sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt ➤ Skolene bør ha klare rutiner og en entydig praksis for registrering av fravær ➤ Skolene bør systematisk følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring

3.4 Samarbeid på systemnivå mellom skolen og andre virksomheter

Flere lover, for eksempel opplæringsloven, barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven fastslår at kommunen skal sikre et tverrsektorielt samarbeid. Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet samt Helsedirektoratet utarbeidet en veileder som blant annet beskriver anbefalinger til tverrsektorielt samarbeid, samt foreslår ulike måter kommunen kan ivareta sitt samordningsansvar på (Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl. 2024). Formålet med tverrfaglig samarbeid er både å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø samt å legge til rette for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp til rett tid.

Kommunen har ansvar for den helhetlige planleggingen og samordningen av det generelle forbyggende arbeidet (ibid.). Kommunen må for eksempel vurdere hvordan velferdstjenestene i felleskap skal bidra til å forebygge utfordringer, skape gode oppvekst- og læringsmiljø og på et tidlig tidspunkt kunne identifisere barn og unge som er i en utsatt situasjon. For at kommunen skal kunne utarbeide planer, og videre følge opp planene, for et helhetlig tjenestetilbud, er det en forutsetning at tjenestene har informasjon om både hverandres ressurser og hvordan kommunen vil utnytte ressursene.

Gode arenaer for samhandling legger til rette for at tjenestene er koordinerte og samordnede. Det er ulike modeller og strukturer som kommunen kan støtte seg på. Samordning av lokale rus- og

kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT), Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og deltakelse i tverrfaglige kompetansenettverk er noen eksempler på slike modeller.

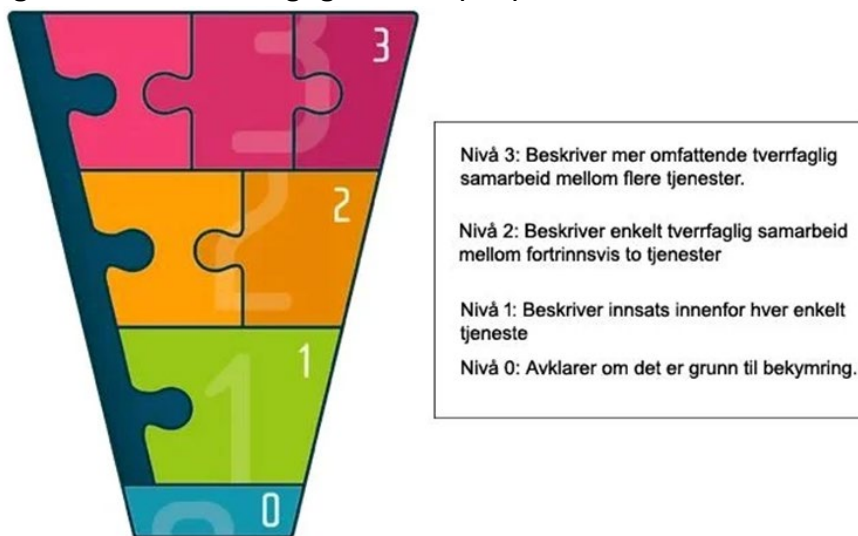
3.4.1 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)

Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak er en modell for å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner. Formålet er å fremme gode og trygge oppvekstvilkår ved at ressursene i de ulike tjenestene blir mer samkjørte og målrettete. Videre bygger SLT-modellen på at det forebyggende arbeidet skal være kunnskapsbasert. Arbeidet skal også være systematisk, for eksempel med å planlegge aktiviteter i årshjul og planer, tiltak og innsatsområder samt evaluering og dokumentasjon (Konfliktrådet 2024). Alle kommuner kan ta i bruk SLT-modellen, og det er om lag 190 kommuner som benytter modellen (ibid.).

3.4.2 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) er en samhandlingsmodell for tjenester som møter barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til.⁶ BTI-modellen skal legge til rette for en helhetlig og koordinert innsats, uten at det blir brudd i oppfølgingen. BTI skal også bidra til tidlig innsats, samordning og medvirkning. Modellen gir en oversikt over handlingsforløp, og kan bidra til å rette opp svikt i samhandling mellom tjenester både på lokalt, regionalt og statlig nivå (Forebygging 2024). BTI er deler innsatsen i fire nivåer som illustrert i figuren under.

Figur 2: Bedre tverrfaglig innsats (BTI)



Kilde: Forebygging 2024

⁶ Omfatter også gravide.

Nivå 0 omfatter avklaring av om det er grunn til bekymring. Nivå 1 beskriver innsats innenfor hver enkelt tjeneste. Nivå 2 og 3 beskriver samarbeid mellom tjenester og fagområder. Brikken som binder de 4 nivåene sammen, symboliserer ansvaret for koordinering mellom tjenestene (Forebygging 2024).

Det er ingen lovkrav som regulerer hvordan kommunen skal ivareta forventninger til tverrfaglig samordning. Revisjonen legger til grunn at kommunen følger anbefalinger utarbeidet av nasjonale myndigheter og anerkjente modeller. Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Kriterier
Har kommunen etablert en struktur for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester i forbindelse med omorganisering av sektoren?	Kommunen bør: ➤ ha effektive arenaer for samordning av det generelle forbyggende arbeidet

3.5 Mobbing i skolen

3.5.1 Skolens ansvar for et trygt og godt skolemiljø

Ifølge opplæringsloven kapittel 9 A har alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Dette er en individuell rett, og det er elevens subjektive oppfatning som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

3.5.2 Forvaltningsrevisjon av mobbing i skolen juni 2020

Romerike revisjon IKS (RRI) gjennomførte i juni 2020 en forvaltningsrevisjon av mobbing i skolen. Formålet med undersøkelsen var å vurdere om kommunens arbeid med å bekjempe mobbing framstår som tilfredsstillende. Undersøkelsen omfattet både hvordan skoleeier og skolene ivaretar sitt ansvar for å forhindre at elever blir utsatt for mobbing eller annen krenkende adferd, og hvordan de handler når elever blir mobbet.

Undersøkelsen viste blant annet at en fjerdedel av de ansatte opplevde at det ikke gjennomføres tilstrekkelig opplæring i temaet mobbing. Dette gjaldt spesielt assistenter og andre enn lærere og pedagogisk personell. Disse gruppene var også usikre på rutiner knyttet til når det skal varsles og gripes inn. Det var også flere ansatte som mente at skolens ledelse ikke hadde kommunisert tydelig i hvilke situasjoner de bør gripe inn. Ifølge Elevundersøkelsen opplevde flere elever lærere som ikke reagerer og/eller som reagerer ulikt på ubehagelige situasjoner. Videre viste undersøkelsen at voksnes mobbing av elever i liten grad har vært et tema til drøfting ved flere av skolene.⁷ Dette

⁷ Dersom den som krenker eleven er ansatt ved skolen, er aktivitetsplikten skjerpet, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

understreket ifølge revisjonen behovet for tilstrekkelig kompetanse om mobbing blant ansatte, for å forebygge usikkerhet rundt varslingsrutiner og plikten til å gripe inn.

Det kom også frem at mange ansatte ved flere skoler opplevde at tiltak som settes inn ikke er tilstrekkelige for å stoppe mobbing. I spørreundersøkelsen blant ansatte svarte for eksempel 13 prosent at de er delvis uenige i at tiltakene er tilstrekkelige. Ifølge Elevundersøkelsen var det også flere av elevene som svarte at tiltak som settes inn ikke hjelper.

Kommunestyret behandlet kontrollutvalgets innstilling 28.9.2020 (sak 20/97). Kommunestyret fattet følgende vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for:

1. at alle ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, særlig når det gjelder plikten til å varsle og å gripe inn.
2. at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing.

Formålet med problemstilling 3 er å undersøke om kommunen har fulgt opp kommunestyrets vedtak. Følgende revisjonskriterier ligger derfor til grunn for problemstillingen:

Problemstilling 3	Kriterier
Har kommunen fulgt opp kommunestyrevedtaket fra 2020 knyttet til forebygging av mobbing?	Kommunen bør sørge for: ➤ at alle ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, særlig når det gjelder plikten til å varsle og å gripe inn ➤ at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing

4 FOREBYGGING AV UTENFORSKAP I SKOLEN

Dette kapitlet beskriver kommunens arbeid for å forebygge utenforskap i skolen. Undersøkelsen omfatter både skoleeiers oppfølging av skolene samt skolenes arbeid med skolemiljø og forebygging. Ettersom skolens oppfølging av enkeltelever kan være komplekse saker, omfatter denne delen av undersøkelsen også skolens samarbeid med andre tjenester. Problemstillingen legger vekt på arbeidet med å hjelpe elever som har, eller står i fare for å få, et bekymringsfullt fravær.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 1	Kriterier
Har kommunen etablert rutiner og praksis for å fange opp og hjelpe elever som er i risikozonen for å falle utenfor?	Skoleeier og skolene bør: ➤ Skoleeier bør ha rutiner og praksis for å holde oversikt og følge opp skolenes forebyggende arbeid ➤ Skolene bør jobbe systematisk for å forebygge, oppdage utfordringer og sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt ➤ Skolene bør ha klare rutiner og en entydig praksis for registrering av fravær ➤ Skolene bør systematisk følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring

4.1 Skoleeiers oppfølging av skolene

4.1.1 Skoleeiers internkontrollsystem

Skoleeier har utarbeidet en prosedyre som beskriver skoleeiers system internkontroll. Dette omfatter følgende komponenter og aktiviteter:

Tabell 1: Aktiviteter i skoleeiers internkontrollsystem

Aktivitet	Kommentar
Skoleeiers risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)	Årlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) på utvalgte områder innenfor læring og trivsel i forkant av vårens kvalitetsdialoger og i sammenheng med system for informasjonsinnhenting fra skolene.
Informasjon, vurdering og tiltaksetablering	Skoleeiers prosedyre for innhenting av informasjon, vurdering og tiltaksetablering på skolene innenfor utvalgte områder av opplæringsloven hvor elever kan anses å være særlig sårbare.
Kvalitetsdialog	Dialog mellom skoleeier og skoler om praksis, status og utfordringer i skolene. Gjennomføres to ganger i året.
Ståstedsanalysen for skolene	Skolens refleksjons- og prosessverktøy for kvalitetsvurdering og et hjelpemiddel for skolebasert vurdering jf. § 2-1 i forskrift til opplæringsloven.
Lederoppfølging	I tråd med prosedyrer og system for resultatledelse og resultatsikring i Rælingen kommune og Arbeidsgiver-, organisasjons- og ledelsesplattform (AOLP) inkl. delegeringsprinsipper.
Klagesaksbehandling	Vedtak fattet etter opplæringsloven og klagebehandling som skoleeier.
Foreldreundersøkelse	Årlig obligatorisk brukerundersøkelse, Udir.
Elevundersøkelsen	Årlig obligatorisk brukerundersøkelse, Udir.
RefLex ⁸	Skjema for egenvurdering for skoler og skoleeier, Udir.
Årlig tilstandsrapport for skolene	Et element i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og inngår i grunnlaget for skoleeiers oppfølgingsansvar.
Strategi for skoleeier	Kommunen har en strategi for skoleeier 2019-2022. Kommunen er under omstilling, og har ingen strategi for 2023-2026. Kommunens handlingsprogram 2024-2027, vedtatt av kommunestyret 12.12.2023 (sak 73/2023) er førende for arbeidet innen oppvekst.
Avvik	Avvik meldes fortløpende gjennom kvalitetssystemet Compilo.

Kilde: Rælingen kommune 2024d

En av de ansatte forteller i intervju at hensikten med internkontrollsystemet er at det skal være et nyttig verktøy for skolene og legge til rette for at skolene rapporterer på viktige områder, for eksempel antall elever som har et bekymringsfullt fravær og 9A-saker. Systemet skal også gjøre det lett for skoleeier å holde oversikt og kontrollere at skolene gjør det de skal. Vedkommende forteller videre at internkontrollsystemet er dynamisk, ved at skoleeier tilpasser etter behov hvilke områder det skal rapporteres på.

⁸ RefLex er et verktøy for alle som jobber med barnehage og skole, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

4.1.2 Skoleeiers risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Skoleeier utarbeider en årlig risiko- og sårbarhetsanalyse for hver av skolene. Skoleeiers ROS omfatter blant annet elevenes opplevelse av mobbing,⁹ skolenes rapporteringer av antall 9A-saker og andre forhold, for eksempel arbeidsmiljø og om det er stabilt blant ledelsen og ansatte. ROS omfatter også skoleeiers samlede vurdering av risikoen på den enkelte skole (Rælingen kommune 2024e). Kommunalsjef og skolefaglig rådgiver benytter blant annet ROS som grunnlag for skoleeiers dialog og oppfølging av rektorene, blant annet når det gjelder skolenes forebyggende arbeid.

4.1.3 Andre rutiner og prosedyrer

Skoleeier har utarbeidet et årshjul som beskriver årlige aktiviteter. Årshjulet for skoleåret 2023-2024 omfatter blant annet arbeid med 9A-saker, Elevundersøkelsen, kvalitetsdialog med skolene, oppfølging av skolenes årshjul og gjøremål, ROS og skolenes ståstedsanalyse (Rælingen kommune 2024g). En av de ansatte beskriver ståstedsanalysen som et arbeidsdokument som skolene bruker gjennom hele året, og et grunnlag for skoleeiers dialog med skolen. Vedkommende viser til at Ståstedsanalysen bygger på ulike kilder, og mener at de til sammen gir et godt bilde av tilstanden på skolene.

Kvalitetsdialogen er en samtale mellom skoleeier, representert ved kommunalsjef, skolesjef og skolefaglig rådgiver, og rektorene. Ifølge en ansatt diskuterer de blant annet hvordan skolene skal jobbe for å bygge en robust kultur.

Kommunen har også et digitalt årshjul der hver enkelt skole skal rapportere at den har gjennomført 88 gjøremål. To eksempler er å planlegge gjennomføring og oppfølging av ståstedsanalysen og status elever med langvarig ufrivillig skolefravær (skolevegring). Bildet under viser et utdrag fra skoleeiers digitale årshjul (Rælingen kommune 2024h).¹⁰

Figur 3: Utdrag fra skoleeiers digitale årshjul

☐ Planlegge gjennomføring og oppfølging av ståstedsanalysen	15.09.23	✓	○	✓	✓	✓	○	✓	✓
☐ Status elever med langvarig ufrivillig skolefravær (skolevegring)	29.09.23	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Kilde: Rælingen kommune (2024h)

⁹ Bygger på resultater fra Elevundersøkelsen som er utarbeidet av Udir.

¹⁰ De grønne og oransje markeringene viser hvilke skoler som har gjennomført oppgavene.

Revisjonen har også fått utkast til en prosessveileder til arbeidet med inkluderende praksis. Utkastet beskriver blant annet tverrfaglig samarbeid og tilrettelegging rundt barn og familier med omfattende hjelpebehov, tidlig innsats, barnets stemme og mangfold. Utkastet beskriver i liten grad arbeid for å forebygge utenforskap utover dette (Rælingen kommune 2024e).

4.1.4 Skolenes erfaring med skoleeiers oppfølging

Revisjonen har stilt spørsmål på e-post til rektorene om hvilke erfaringer de har med oppfølgingen fra skoleeier. Svarene viser at rektorene har ulike erfaringer med oppfølgingen, og at det er ulikt i hvilken grad rektorene opplever at oppfølgingen er tilstrekkelig.

4.2 Skolenes forebyggende arbeid

4.2.1 Skolenes arbeid med læringsmiljø

I ett av intervjuene kommer det frem at kommunen har åtte ressurslærere som jobber med skolemiljø, det vil si én ressurslærer per skole. Ressurslærerne har satt av inntil 30 prosent av sin ordinære stilling til å jobbe spesifikt med skolemiljø. Ressurslærerne er lærere som har en særlig kompetanse eller engasjement for å jobbe med skolemiljø, eller noen i ledelsen. Ressurslærerne skal blant annet støtte lærerne med å styrke læringsmiljøet i klassene, samt forebygge, avdekke og håndtere mobbing. Ressurslærerne har et eget nettverk på tvers av skolene, der de blant annet deler gode erfaringer og utfordringer. Den ansatte opplyser at skolene også har flere barneveiledere. Barneveilederne jobber med elever som har omfattende lærevansker med behov for mye støtte i skolehverdagen, elever med sosiale og emosjonelle utfordringer, nevroutviklingsforstyrrelser og/eller andre funksjonsnedsettelse som gjør at de trenger mer hjelp.

Flere av de ansatte beskriver i intervju at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvordan de jobber med skolemiljø. Flere trekker også frem at det hadde vært fordelaktig om skolene hadde en mer ensartet praksis. I intervjuene er det også flere ansatte som trekker frem at kommunen i større grad kan rette en innsats mot de som har behov for *litt* hjelp. Dette kan være elever som har for små utfordringer til at de kan få hjelp fra støttetjenestene, men som likevel har behov for hjelp og tilrettelegging. Flere trekker frem at skolene kan bli stående alene med ansvaret i slike saker.

Det er også flere ansatte som mener at kommunen har behov for flere og bedre lavterskeltilbud. Dette kan for eksempel være alternative skolearenaer der elevene får lære seg praktiske ferdigheter og oppleve mestring. Det er også enkelte som trekker frem at lag, foreninger og andre frivillige i større grad bør utnyttes som ressurser i et større team.

4.2.2 Samarbeid mellom skolen og andre tjenester

Flere ansatte i skolen og andre tjenester trekker frem at ungdomsskolene har ulike møtestrukturer knyttet til skolemiljø. Flere mener at møtestrukturen kan fremstå som uoversiktlig, og at det kan være uklart hvilke møter de bør delta på. De ansatte mener derfor at det ville være lettere å bli invitert inn til møter, enn å finne ut av hvilke møter han skal invitere seg selv inn i. Det er også flere som mener at det kan bli diskutert for mange enkeltsaker i møtene, at enkelte saker som burde bli

tatt opp ikke blir det og at det er mer snakk om problemer enn løsninger. Flere påpeker også at de savner referater fra møtene, blant annet for å gjøre det enklere å følge opp beslutninger.

I intervjuene er det også flere ansatte som trekker frem at det er behov for en forventningsavklaring og en tydeliggjøring av hvilke roller, oppgaver og ansvar skolens ansatte og støttetjenesten skal ha i det forebyggende arbeidet. Enkelte ansatte mener at det er behov for mer systematikk knyttet til å melde inn saker til de tverrfaglige møtene, og i gjennomføringen av møtene.

Både i rektorenes skriftlige svar til revisjonen og i intervjuer kommer det frem at flere av rektorene ønsker et tettere samarbeid med andre tjenester. Blant annet er det flere som beskriver at skolene ofte blir sittende igjen med hovedansvaret for å koordinere innsatsen overfor ungdommer som strever. I intervjuer med ansatte i ulike tjenester kommer det frem at flere mener at støttetjenestene bør være mer til stede på skolene. De ønsker at støttetjenestene i større grad observerer skolens arbeid, samt gir råd og anbefalinger som er tilpasset den enkelte skole. Flere beskriver at de opplever at de blir godt involvert av skolene i enkeltsaker.

4.2.3 Samarbeid mellom skolene

En av rektorene forteller at ungdomsskolene har partnerskolesamarbeid, der de blant annet diskuterer relasjonsledelse og vurderinger av elevenes kompetanse. Vedkommende legger til at ungdomsskolene i tillegg samarbeider med barneskolene i sitt område. Marikollen ungdomsskole samarbeider med barneskolene som er plassert sør i kommunen, mens Sandbekken ungdomsskole samarbeider med skolene som er plassert nord i kommunen.

Kommunen har også opprettet et nettverk for skolemiljø. Ressurslærere skolemiljø, sosiallærere eller tilsvarende deltar i temanettverket (Rælingen kommune 2024j). Temanettverket har følgende formål:

- Engasjere, støtte og forplikte deltakerne i oppfølging og utvikling av elevenes psykososiale skolemiljø
- Faglig diskusjon og informasjon om temaer og utfordringsbilde
- Utnytte den samlede kompetansen og ulike erfaringer for å sikre felles forståelse og dele/overføre god praksis mellom skolene
- Bidra til kunnskapsspredning i organisasjonen
- Utføre oppdrag gitt av rektornettverket og skoleeier

I intervjuene er det flere ansatte som peker på betydningen av slike nettverk, blant annet for å dele erfaringer mellom skolene og ansatte.

4.3 Enkelte andre forebyggende tiltak for elever

Kommunen har enkelte andre tiltak som skal støtte det forebyggende arbeidet i kommunen. Dette gjelder blant annet ungdomskontakter og ungdomsklubb.

4.3.1 Ungdomskontakter

Rælingen kommune har fått tilskudd til et ettårig prosjekt med ungdomskontakter fra Statsforvalteren i Oslo og Viken. Fra 1.2.2024 er det tre ungdomskontakter som til sammen har 160 prosent stilling som ungdomskontakt. Prosjektet varte til 31.7.2024, og kommunen har søkt om videre tilskudd (e-post fra en ansatt mottatt 26.1.2024).

Ungdomskontaktene skal være et bindeledd mellom skole, hjem og fritid, og fange opp ungdom i fare for å utvikle risikoatferd knyttet til rus og kriminalitet og psykisk uhelse. Hensikten er å stoppe uønsket utvikling, alternativt hjelpe elevene til å få støtte fra andre tjenester. Ungdomskontaktene samarbeider med både skolen og støttetjenestene, herunder barneverntjenesten. Ungdomskontaktene har faste dager på skolene, gjennomfører kurs og følger opp ungdommer som har behov for det (e-post fra en ansatt mottatt 26.1.2024).

Enkelte ansatte beskriver i intervjuer at ungdomskontaktene skal være en støtte for elevene, både i skoletiden og på fritiden. De trekker blant annet frem at ungdomskontaktene støtter elevene gjennom samtaler og ved å bygge sosiale relasjoner. Enkelte forteller at ungdomskontaktene også er observatører, og gir informasjon til skolene.

4.3.2 Ungdomsklubb

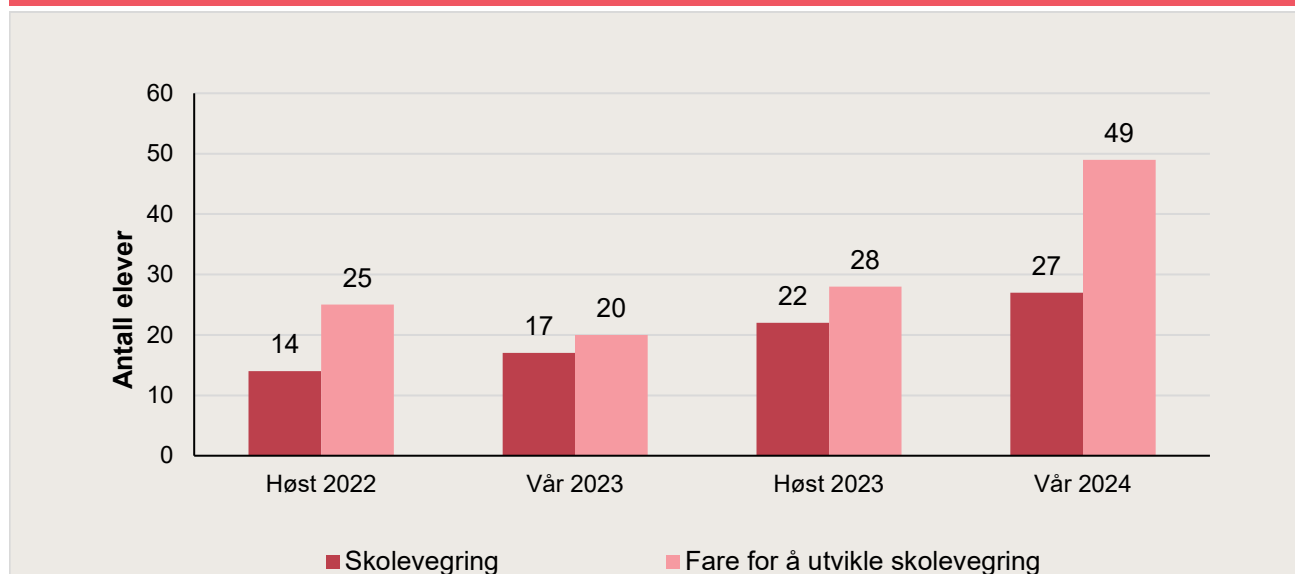
Ravinen ungdomsklubb er organisert under kultur og frivillighet, og er et gratis tilbud til ungdom mellom 13 og 18 år. Ravinen ungdomsklubb har åpent fem dager i uken på forskjellige tidspunkter. Ungdomsklubben på Sandbekken er organisert som en del av skolen. Ungdomsklubben har åpent tre kvelder i uken, samt noen ganger på dagtid for elevene på Sandbekken ungdomsskole. Ungdomsklubbene er et lavterskeltilbud for ungdom, og et sted de kan komme for å møte andre ungdommer og skape sosiale relasjoner på tvers av alder, kjønn, skoler og fritidsinteresser. De kan blant annet spille spill og møte trygge voksne som ønsker å skape relasjoner med ungdommene. Ungdomsklubben på Ravinen gjennomfører i tillegg enkelte gratis arrangementer og turer (e-post fra en ansatt mottatt 26.1.2024).

4.4 Skolenes arbeid med skolevegring

4.4.1 Skolefravær i Rælingen kommune

Rektorene rapporterer statistikk for antall elever med langvarig ufrivillig skolefravær, og elever som er i risikozonen for å utvikle dette, til skoleeier hvert halvår. Figuren under viser statistikken samlet for alle skolene fra høsten 2022 til våren 2024.¹¹

¹¹ Rapportering fra skolene til skoleeier september 2022, mars 2023 og september 2023 og våren 2024.

Figur 4: Antall elever som har, eller er i fare for å utvikle, skolevegring

Kilde: Rælingen kommune 2024c

Statistikken viser at antall elever som har skolevegring eller langvarig ufrivillig skolefravær har økt fra 14 elever høsten 2022 til 27 elever våren 2024. Antall elever som står i fare for å utvikle skolevegring har økt fra 25 elever høsten 2022 til 49 elever våren 2024.¹² Ifølge statistikken var det registrert mellom 0 og 14 elever som har skolevegring på den enkelte skole våren 2024. Skolene hadde registrert mellom 0 og 34 elever som står i fare for å utvikle skolevegring i samme periode.

Revisjonen har stilt spørsmål på e-post til rektorene om hvordan de definerer bekymringsfullt fravær. Flere av rektorene viser til veileder for fravær og/eller beskriver situasjoner hvor det er grunn til bekymring. En av rektorene skriver at skolen med vilje ikke har tallfestet fravær. Når skolen oppfatter at en elev begynner å ha større fravær, gjerne i kombinasjon med endret atferd på skolen, blir dette ifølge vedkommende tatt opp umiddelbart.

Skolefravær har vært et tema i alle intervjuene som revisjonen har gjennomført i denne undersøkelsen. Flere stiller spørsmål ved om skolene, og lærerne på hver skole, har en entydig praksis når det gjelder å registrere fravær. Flere har inntrykk av at skolene underrapporterer fravær. Dette gjelder særlig elever som møter på skolen, men som ikke møter opp til alle timene. Enkelte ansatte påpeker at det også er flere vandrere på skolen, det vil si elever som går ut i løpet av timen. Disse ansatte har inntrykk av at skolene ikke registrerer fravær deler av timen som fravær.

¹² Tre av skolene har ikke rapportert antall elever som står i fare for å utvikle skolevegring våren 2024. Revisjonen har registrert null elever for disse skolene.

4.4.2 Rutiner og praksis for å registrere skolefravær

Kommunen har en veileder som beskriver hva skolen skal gjøre ved fravær. Figuren under viser et utdrag fra veilederen.

Figur 5: Skolens rolle ved fravær

Kortversjon av skolens rolle ved fravær. Fullstendig versjon ligger i Fraværsvileder på Kvalitetsloen.	Ansvar:
Ved fravær uten at skolen er kontaktet, kontaktes hjemmet umiddelbart på barnetrinnet. Ungdomsskolene kontakter foresatte så snart som mulig og senest tredje dag dersom de ikke har fått beskjed.	Rektor
Ukentlig rutine: Oppsummerer fraværet hver uke. Ved ugyldig fravær eller mistanke om dette, rapporteres dette til skolens ledelse og hjemmet kontaktes umiddelbart.	Kontaktlærer
Bekymringsfullt fravær (mistanke om ugyldig fravær eller fravær over 8 dager og eller/10 timer) meldes videre til skolens ledelse. Dersom fravær over 8 dager og/eller 10 enkelttimer skal kartleggingsskjema 1 benyttes.	Kontaktlærer

Kilde: Rælingen kommune, udatert

Ifølge veilederen er det flere faresignaler som krever handling. Dette gjelder:

- Ikke gitt beskjed om fravær
- Å komme for sent til skolestart
- Ugyldig fravær fra enkelttimer
- Ugyldig fravær hel dag
- Høyt gyldig fravær (10 dager i halvåret)
- Eleven møter opp på skolen, men forlater den

I intervjuene kommer det frem at flere ansatte i ulike tjenester opplever at veilederen for skolefravær ikke er god nok. De trekker blant annet frem at veilederen i større grad burde vært inndelt i trinn¹³ med beskrivelser for handlinger, og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre oppgavene. De mener at dette vil gi en bedre systematikk i oppfølgingen av fravær, samt mer forutsigbarhet for tjenestene knyttet til når, og i hvilke oppgaver, de skal bidra.

4.4.3 Oppfølging av elever som har eller kan ha skolevegring

En av de ansatte forteller i intervju at skolene har flere muligheter for å legge til rette for elever som møter på skolen. Dette kan være kortere skoledag, praktisk undervisning, arbeidstrening, arrangere

¹³ Etter ulikt antall dager med fravær.

møter med samarbeidspartnere og samtaler med ungdomskontaktene. I et annet intervju kommer det frem at ikke alle elevene som har, eller står i fare for å utvikle, et bekymringsfullt fravær får det tilbudet de har rett på. Vedkommende viser til at Statsforvalteren i Oslo og Viken har forventninger til hvordan skolene skal følge opp skolefravær, men at ikke alle skolene etterlever samtlige forventninger. Vedkommende ønsker at skoleeier i større grad tydeliggjør hvor langt skolen skal strekke seg for å løse disse oppgavene.

Flere ansatte understreker betydningen av å følge opp skolefravær gjennom et tverrfaglig samarbeid og en intensivert innsats på et tidlig tidspunkt, både på barneskolen og ungdomsskolen. Flere mener også at kommunen kan rette en større innsats rettet mot overganger, blant annet fra barneskolen til ungdomsskolen. En ansatt forteller at noen skoler ikke tar opp høyt fravær med PPT eller skolehelsetjenesten tidlig nok, noe som fører til at sakene blir vanskeligere å løse. Vedkommende mener at skolene bør informere og involvere PPT når fraværsgrensen på ti dager er overskredet, slik at PPT kan starte råd og veiledning tidlig.

4.5 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen har rutiner og praksis for å holde oversikt over og følge opp skolenes forebyggende arbeid. Etter revisjonens vurdering har kommunen dette på plass. Undersøkelsen viser at skoleeier har på plass et internkontrollsystem for å følge opp at skolene utfører sine oppgaver og plikter knyttet til forebyggende arbeid, i tråd med lover, avtaleverk og kommunens andre definerte aktiviteter. Skoleeier bruker blant annet en risiko- og sårbarhetsanalyse, årshjul, ståstedsanalyse som grunnlag for å følge opp skolene. Disse bygger på flere kilder, blant annet skolenes egne rapporteringer. Revisjonen vil trekke frem at et godt internkontrollsystem forutsetter at rapporteringen er riktig og entydig.

Det er også lagt til grunn at skolene jobber systematisk for å forebygge utenforskap, oppdage utfordringer og sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt. Revisjonen vurderer at skolene til en viss grad jobber systematisk med forebygging. Undersøkelsen viser blant annet regelmessige tverrfaglige møter der deltakerne diskuterer både enkeltsaker og mer generelle utfordringer med skolemiljøet. Skolene deler også erfaringer med hverandre. Flere ansatte opplever imidlertid at skolenes arbeid innrettes og gjennomføres ulikt, at ansvars- og oppgavefordelingen kan fremstå som uklar og at skolene i større grad også kan rette en innsats mot de som har behov for *litt* hjelp. Erfaringene med ungdomskontakter og ungdomsklubb fremstår som positive.

Videre er det lagt til grunn at skolene har entydige rutiner og praksis for registrering av fravær. Etter revisjonens vurdering mangler skolene rutiner som legger tydelige føringer for hvordan fravær skal føres. Revisjonen vurderer at det er usikkert om skolene har en entydig praksis for å registrere fravær. Det kommer frem i undersøkelsen at flere stiller spørsmål ved om alle skolene og lærerne registrerer fravær på samme måte, og om det kan være en underrapportering av fravær. Dette gjelder særlig elever som er borte i enkelttimer. Revisjonen påpeker at mangelfull og uriktig rapportering kan gjøre det krevende for skoleeier å ha fullstendig oversikt over det samlede skolefraværet. Det kan også påvirke negativt skolens og lærernes mulighet til å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring.

Videre legges det i undersøkelsen til grunn at skolene systematisk følger opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring. Etter revisjonens vurdering følger kommunen til en viss grad opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring på en systematisk måte. Undersøkelsen viser at kommunen har en veileder som beskriver skolenes ansvar ved skolefravær. Etter revisjonens vurdering er veilederen overordnet, og beskriver i liten grad hvilke konkrete tiltak skolene og andre tjenester skal sette inn etter ulikt antall dager med fravær. Det kommer også frem at skolene på ulik måte følger opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring. Revisjonen mener at en mer detaljert veileder for skolefravær kan legge til rette for at arbeidet blir mer systematisk og at alle ansatte jobber mer målrettet.

Revisjonens konklusjon er at kommunen delvis har etablert rutiner og praksis for å fange opp og hjelpe elever som er i risikozonen for å falle utenfor. Ved å tydeliggjøre rutinene samt etablere en mer samordnet praksis, og sette inn tiltak på et tidligere tidspunkt, kan kommunen styrke innsatsen på området.

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- sikre en riktig og entydig praksis for registrering av skolefravær
- vurdere en mer systematisk oppfølging av elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring

5 TVERRFAGLIG SAMARBEID

Dette kapitlet beskriver kommunens strukturer for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester på systemnivå. Ettersom kommunen i liten grad har erfaringer med den nye organisasjonsstrukturen, legger kapitlet vekt på arenaer for tverrfaglig samarbeid som Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT), Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og deltakelse i læringsmiljøprosjektet.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 2	Kriterier
Har kommunen etablert en struktur for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester i forbindelse med omorganisering av sektoren?	Kommunen bør: ➤ ha effektive arenaer for samordning av det generelle forebyggende arbeidet

5.1 Tverrfaglig samarbeid i en ny organisasjon

Som beskrevet i kapittel 1.2, har kommunen etablert en ny organisasjonsstruktur fra 1.1.2024. Omorganiseringen skal legge til rette for mer smidig ressursbruk, bedre tverrfaglig samarbeid og en mer fleksibilitet. En av endringene er at kommunen har innført en stilling som skolesjef.

I intervjuer med flere ansatte kommer det frem at de i liten grad har erfaringer med den nye strukturen. Samtidig er flere positive, og ønsker at den nye skolesjefen blir en tydelig leder som bidrar til å samordne skolenes forebyggende arbeid. Det er også flere som ser for seg at den nye strukturen bidrar til et bedre tverrfaglig samarbeid, blant annet ved å styrke bedre tverrfaglig innsats (BTI). Enkelte ansatte trekker frem at det kan være enklere å forholde seg til én skolesjef i stedet for åtte rektorer.

5.2 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)

En ansatt viser i intervju til at BTI-utviklingsteamet ble opprettet i mars 2024. BTI-utviklingsteamet har møter hver uke. Utviklingsteamet består av barnehagesjef, skolesjef, en PP-rådgiver, to rådgivere fra barneverntjenesten, helsesykepleier som nå er fungerende leder for helsetjenester, en barnehagestyrer og en rektor.

I intervjuene kommer det frem at flere ansatte opplever at BTI ikke har fungert så godt frem til nå, og at BTI ikke har gitt forventet utbytte. En ansatt mener at mulige forklaringer blant annet kan være at det tidligere BTI-utviklingsteamet hovedsakelig har diskutert generelle utfordringer fremfor enkeltsaker. BTI-utviklingsteamet har heller ikke gitt støttetjenestene nok veiledning for hvordan, og i hvilket omfang, støtten skal gis. Vedkommende legger til at det ligger flere rutiner i BTI, men uten at det har vært god nok vurdering av hvilke rutiner som bør ligge inne og på hvilket

nivå.¹⁴ Utviklingsteamet planlegger å gå gjennom alle nivåene, slik at det blir en hensiktsmessig struktur på innholdet i BTI. Vedkommende mener også at BTI-utviklingsteamet har en bredere og mer praktisk tilnærming nå enn tidligere, men presiserer at utviklingsteamet er i oppstartsfasen for å utvikle BTI.

5.2.1 Forebyggende team og innsatsteam

En ansatt forteller i intervju at utviklingsteamet blant annet planlegger å opprette forebyggende team og innsatsteam.

Forebyggende team er foreløpig tenkt å gjelde nivå 0 og 1, og skal sikre at alle barn og unge ivaretas i det ordinære tilbudet, fange opp små saker og forebygge at sakene blir mer komplekse. For å få til dette vil forebyggende team blant annet jobbe med kompetanseheving og miljøarbeid i grunntjenestene, det vil si barnehagene og skolene. Vedkommende legger til at det er viktig at støttetjenestene, for eksempel PPT, barnevern og andre støttetjenester, bidrar med kompetanseheving, råd og modellering.

Innsatsteam vil ifølge den ansatte trolig gjelde nivå 2 og 3, og vil bli opprettet i enkelte utfordrende saker. Kommunen har allerede prøvd dette ut i to tilfeller, ett innsatsteam i en barnehagesak og ett innsatsteam på Marikollen ungdomsskole. Ifølge vedkommende har kommunen gode erfaringer med begge innsatsteamene. Kommunen har evaluert innsatsteamet i barnehagen, ved å kartlegge hva som fungerte bra og hva som ikke ga ønsket effekt. Evalueringen er skriftliggjort, og gått gjennom med lederne i barnehagene og skal ligge til grunn for det videre arbeidet. Vedkommende kjenner ikke til at det har vært gjennomført noen skriftlig evaluering av innsatsteamet på ungdomsskolen.

I intervjuer med flere av deltakerne i innsatsteamet på Marikollen ungdomsskole kommer det frem at de har gjennomgående positive erfaringer med resultatene av innsatsteamet. De beskriver at innsatsteamet har hatt en god effekt for ungdommene, både på skolen og i fritiden, gjennom ulike forebyggende aktiviteter. I intervjuene er det også flere ansatte som trekker frem at de har fått lite og sen informasjon. Enkelte oppfattet også at egen rolle ikke var helt avklart. Det er også flere ansatte som ikke deltok i innsatsteamet som trekker frem at de ønsker mer informasjon om erfaringene fra innsatsteamet.

Enkelte ansatte beskriver videre konkrete forslag til hvordan kommunen kan forbedre arbeidet ved opprettelsen av tilsvarende team fremover. Dette gjelder blant annet tydelige rammer på et tidlig tidspunkt samt en strammere struktur og sterkere styring.

¹⁴ Veileder for skolefravær er lagt på nivå 1.

5.3 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)

SLT-koordinatoren skal legge til rette for et nært og godt samarbeid mellom ulike instanser og profesjoner som er involvert i det lokale rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. Hennes rolle er å samordne, systematisere, koordinere og være et bindeledd mellom de tre nivåene i SLT-modellen (e-post fra en ansatt 26.1.2024).

Tabell 2: Nivåer i SLT-modellen

Nivå	Beskrivelse
Styrende	Felles politiråd, politiråd og styringsgruppe Rælingen kommune. Politirådet definerer mål og strategier for arbeidet. Styringsgruppen i Rælingen kommune består av kommunedirektør og kommunalsjefer samt ordfører, politikontakt og SLT-koordinator. Det styrende nivået diskuterer hvordan kommunen best kan jobbe med forebygging av rus- og kriminalitet (intervju og e-post fra en ansatt 26.1.2024).
Koordinerende	Består av enhetsledere for kultur, enhetsledere for oppvekst ¹⁵ , Nav og nærmiljø. Koordinerer innsats og ressurser til tiltak, prosjekter og aktiviteter som styringsgruppa har vedtatt, eller det koordinerende nivået ser behov for (intervju og e-post fra en ansatt 26.1.2024).
Utøvende	Førstelinen i kommunen, politi og videregående. Det utøvende nivået bidrar blant annet til å fange opp trender, fenomener og utfordringsbilder. Dette nivået kan også på et tidlig tidspunkt se resultater av tiltak og innsats (intervju og e-post fra en ansatt 26.1.2024).

SLT-koordinator har ansvar for å legge til rette for at kunnskap og informasjon fra de tre nivåene samles og systematiseres. En ansatt skriver i e-post 26.1.2024 at det også er viktig å kartlegge de tiltakene i kommunen for å synliggjøre hva som fremmer vekst, trygghet, robusthet og utvikling hos barn og unge. Den samlede kunnskapen legges til grunn for utvikling og gjennomføring av tiltak.

En ansatt forteller i intervju at kulturforskjellene kommer frem i de forskjellige nivåene, der det utøvende nivåets oppfatning av utfordringer og behov fremstår som forskjellig fra hva lederne oppfatter. Vedkommende har inntrykk av at flere ledere har høye ambisjoner for hva kommunen skal gjøre, men at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til arbeid med forebygging og utvikling. Vedkommende mener at kommunen i større grad bør systematisere det forebyggende arbeidet, både når det gjelder allment forebyggende arbeid og forebygging rettet mot individer.

¹⁵ Tidligere rektorer og styrere, nå skolesjef og barnehagesjef.

Ifølge en ansatt opprettet kommunen et forebyggende ungdomsteam i begynnelsen av 2024. Ungdomsteamet møtes månedlig, og består av representanter fra ungdomsteamet i barneverntjenesten, ungdomskontaktene, leder for forebyggende helsetjenester, politikontakten og SLT-koordinatoren. Hensikten er å avdekke enkeltpersoner og grupperinger i risikozonen, og vurdere behov for oppfølging og andre forebyggende tiltak. Vedkommende legger til at både enkeltpersoner og grupperinger kan være vanskelig å identifisere. Vedkommende understreker betydningen av å se på hele miljøet, og ikke bare enkeltindividenes behov.

Enkelte ansatte oppfatter at kommunen har god erfaring med bidragene fra SLT-koordinator. Vedkommende mener også at SLT-koordinatoren bør knyttes enda nærmere oppvekstfeltet, i tråd med intensjonen for omorganiseringen.

5.4 Læringsmiljøprosjektet

Læringsmiljøprosjektet er et toårig prosjekt som blir ledet av blant annet veiledere fra Universitetet i Stavanger. PPT er blant deltakerne, og følger opp to skoler tett med å fremme et godt og trygt skolemiljø uten mistriksel og krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

I intervjuene kommer det frem at tre skoler deltar i læringsmiljøprosjektet. Skolene er valgt etter en vurdering av hvilke enheter som ville ha størst utbytte, blant annet med bakgrunn i skoleeiers ROS. Både ledelsen og lærerne har deltatt på fagsamlinger og fagdager. Enkelte ansatte beskriver læringsmiljøprosjektet som et viktig kompetansehevende tiltak, blant annet fordi de ansatte får støtte og veiledning i den konteksten de står i.

5.5 Samarbeid med Nav

I intervjuene kommer det frem at tjenestene i liten grad samarbeider med Nav. En ansatt forteller at samhandlingen mellom Nav og andre tjenester hovedsakelig foregår gjennom fellessporet i kommunen, «sammen om ungdom». Vedkommende oppfatter at det er nyttig å delta både for å få informasjon om hva som skjer blant ungdom i Rælingen, men også fordi Nav da kan tilby virksomhetens tjenester, kunnskap og nettverk når det er behov for det. Ett eksempel var et prosjekt for å bidra til at flere ungdommer kan få sommerjobb.

5.6 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Det er lagt til grunn at kommunen har effektive arenaer for samordning av det generelle forebyggende arbeidet.

Kommunen har nylig etablert en ny organisasjonsstruktur som blant annet skal bidra til bedre tverrfaglig samarbeid og mer fleksibilitet. Kommunen har få erfaringer med den nye strukturen på tidspunktet for undersøkelsen. Samtidig kommer det frem at flere ansatte er positive, og mener at endringene kan bidra til mer samordning mellom skolene og bedre samarbeid mellom tjenestene.

Undersøkelsen viser at kommunen blant annet benytter modellene samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og bedre tverrfaglig innsats (BTI) i det forebyggende arbeidet.

Når det gjelder BTI, har de ansatte så langt ikke sett at samhandlingsmodellen har gitt forventet effekt. Videre har kommunen delvis gjennomført skriftlige evalueringer av forsøk med innsatsteam. Det kommer også frem at kommunen planlegger å utvikle BTI fremover. Tre av skolene deltar i et prosjekt for å bedre læringsmiljøet.

Etter revisjonens vurdering har kommunen flere arenaer for tverrsektorielt samarbeid. Revisjonen vurderer også at kommunen hittil ikke har fått helt på plass en praksis som gjør at modellene fungerer godt nok. Et mer systematisk samarbeid, der det er avklarte roller samt konkrete tiltak og oppgaver, vil etter revisjonens vurdering styrke kommunens forebyggende arbeid ytterligere. Revisjonen vil påpeke at et planmessig og systematisk arbeid knyttet til nye aktiviteter kan legge til rette for at tjenestene i fellesskap kan bidra til å få på plass effektive og varige tiltak.

Revisjonens konklusjon er at kommunen har etablert en struktur som legger til rette for tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre tjenester, men også at det er forbedringsmuligheter mht. hvordan strukturer for samarbeid fungerer i praksis.

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- tydeliggjøre roller, konkrete tiltak og oppgaver i det forebyggende arbeidet

6 FOREBYGGING AV MOBBING

Dette kapittelet beskriver i hvilken grad kommunen har fulgt opp kommunestyrets vedtak fra 2020 knyttet til forebygging av mobbing. Vedtakene omfatter at ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring, samt at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak slik at ingen elever opplever mobbing. Muligheten til å sette inn tilstrekkelige tiltak bygger på at skolene har tilstrekkelig informasjon. Kapittelet beskriver derfor også omfanget av mobbing og mulige forklaringer til mobbetallene.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 3	Kriterier
Har kommunen fulgt opp kommunestyrevedtaket fra 2020 knyttet til forebygging av mobbing?	Kommunen bør sørge for: ➤ at alle ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, særlig når det gjelder plikten til å varsle og å gripe inn ➤ at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing

6.1 Tiltak mot mobbing

Kommunestyret vedtok i møte 28.9.2020 (sak 20/97) at skolene skal sette inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing.

I en orientering fra kommunedirektøren til kommunestyret 8.9.2021 uttrykker han blant annet følgende:

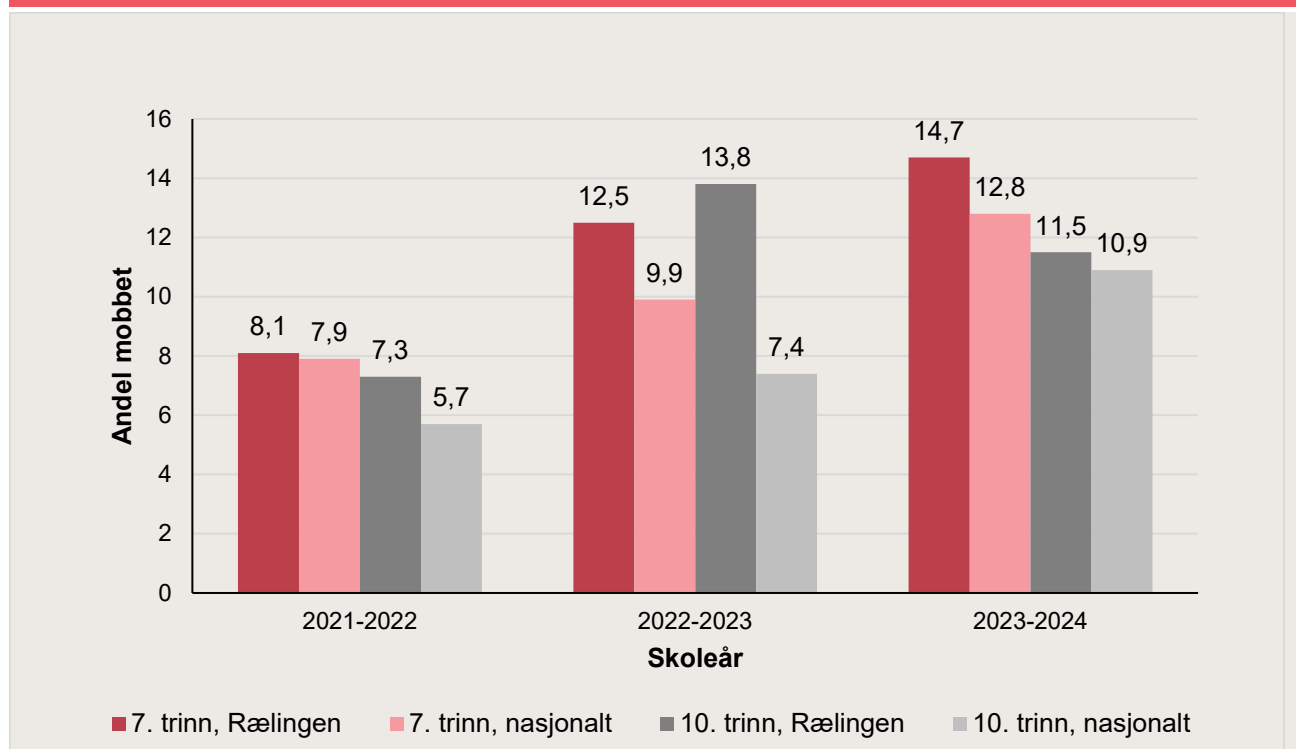
Som det er redegjort for, så er forventningen om at det skal være mulig å finne frem til, og sette inn, spesifikke tiltak som sikrer at ingen vil oppleve mobbing, problematisk. Det må jobbes bredt og kontinuerlig med mange ulike verktøy, rutiner og aktiviteter på alle nivåer i skolen for å best mulig å forebygge, avdekke og håndtere mobbing (Rælingen kommune 2021a).

6.1.1 Mobbing i skolen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse som gir elevene mulighet til å si sin mening om forhold som er viktige for å lære og trives på skolen, blant annet mobbing. Utdanningsdirektoratet publiserer resultatene fra Elevundersøkelsen.¹⁶

Figuren under viser mobbing i Rælingen kommune og nasjonalt i perioden fra 2021 til 2023.¹⁷

Figur 6: Mobbing i Rælingen kommune og nasjonalt 2021-2023



Kilde: Elevundersøkelsen, Utdanningsdirektoratet

Statistikken viser at andelen elever som svarte at de opplever mobbing er høyere i Rælingen kommune enn nasjonalt både for 7. trinn og 10. trinn i perioden fra 2021 til 2023. For 7. trinn var andelen elever som svarte at de opplever mobbing i Rælingen 1,9 prosentpoeng høyere enn nasjonalt i skoleåret 2023-2024. For 10. trinn var andelen elever som svarte at de opplever mobbing i Rælingen 0,6 prosentpoeng høyere enn nasjonalt det samme skoleåret. Statistikken viser også at det har vært en økning i andelen elever som svarte at de opplever mobbing fra 2021 til 2023. I

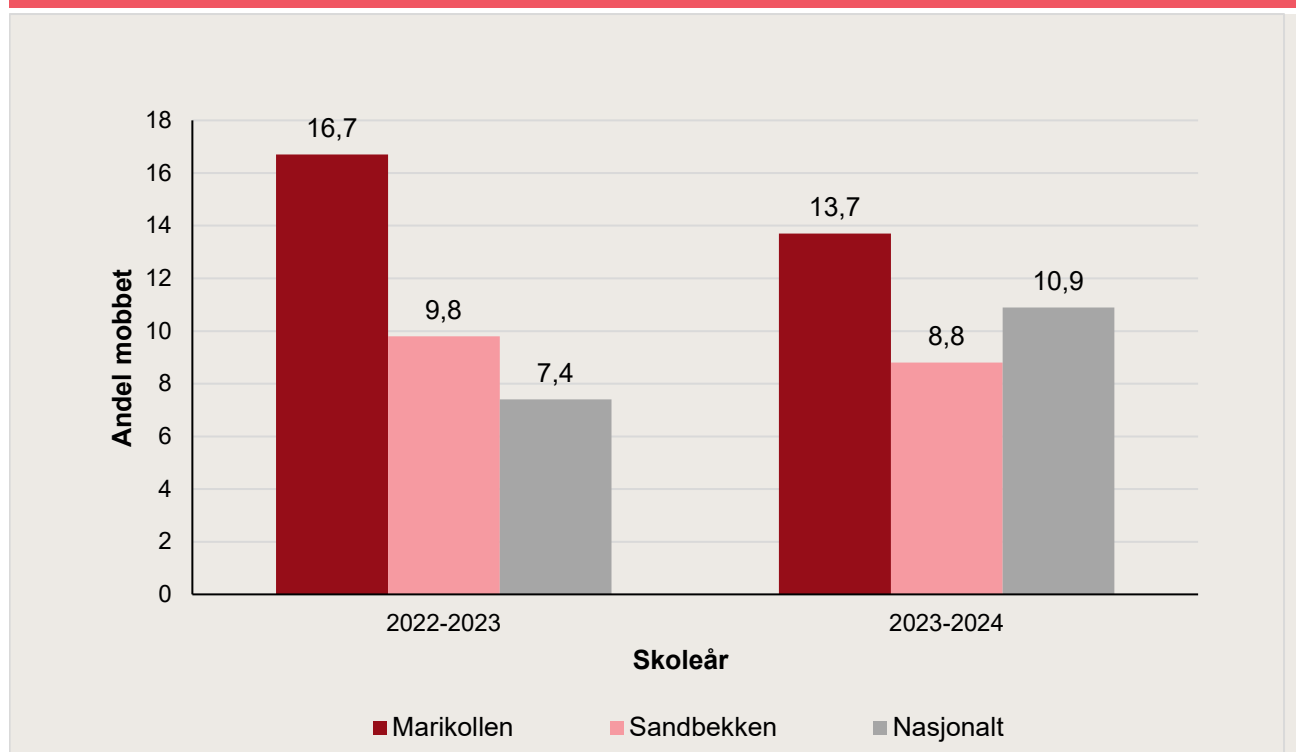
¹⁶ Elevundersøkelsen gjennomføres på høsten.

¹⁷ Indikatoren mobbing i skolen består av følgende spørsmål: 1) Er du blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene? 2) Er du blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene? 3) Er du blitt mobbet digitalt (mobil, iPad, PC) de siste månedene?

Rælingen har det for 7. trinn vært en økning på 6,6 prosentpoeng i andelen elever som svarte at de opplevde mobbing, mens økningen nasjonalt har vært 4,9 prosentpoeng. For 10. trinn har det i Rælingen vært en økning på 4,2 prosentpoeng, mens økningen nasjonalt har vært 5,2 prosentpoeng i denne perioden.

Resultatene fra Elevundersøkelsen viser også at det er forskjeller i mobbetallene mellom skolene, både når det gjelder barneskolene og ungdomsskolene. Ettersom denne undersøkelsen legger vekt på elever på ungdomskolen, viser figuren under resultatene for Marikollen ungdomsskole og Sandbekken ungdomsskole for perioden fra 2022 til 2023.¹⁸

Figur 7: Mobbing på Marikollen, Sandbekken og nasjonalt 2022-2023



Kilde: Elevundersøkelsen, Utdanningsdirektoratet

Statistikken viser at i 2022 var det 16,7 prosent av elevene på Marikollen ungdomsskole som svarte at de opplever mobbing, mens på Sandbekken ungdomsskole var det 9,8 prosent av elevene som svarte det samme. Begge ungdomsskolene var dermed over det nasjonale gjennomsnittet på 7,4 prosent. I 2023 var det 13,7 prosent av elevene på Marikollen ungdomsskole som svarte at de opplever mobbing, mens på Sandbekken ungdomsskole var det 8,8 prosent av elevene som svarte det samme. Det nasjonale gjennomsnittet var 10,9 prosent.

¹⁸ Resultatene for skoleåret 2021-2022 er ikke tilgjengelige på nettsidene til Utdanningsdirektoratet.

I intervjuene trekker flere ansatte frem forhold ved skolene, elevenes atferd og hvordan Elevundersøkelsen er bygget opp som mulige forklaringer på mobbetallene. En av de ansatte mener at trivselen på skolene god, selv om mobbetallene øker. Vedkommende forklarer at på enkelte av skolene som har høye mobbetall, er forholdene ofte knyttet til noen enkeltelever med alvorlig utagerende atferd og/eller sosiale utfordringer.

Ungdomsrådet består av åtte faste medlemmer og åtte varamedlemmer, og har møte hver annen måned (Rælingen kommune 2024j). På møtet 15.3.2024 diskuterte ungdomsrådet blant annet mulige årsaker til at det er en økning i antall elever som opplever at de blir mobbet. Ifølge ungdomsrådet er det flere mulige årsaker til at mobbetallene øker, og flere av årsakene kan være knyttet til forhold i skolene. Dette gjelder blant annet at ingen sier ifra, at de voksne ikke gjør noe med det og at lærerne ikke snakker nok om mobbing.

I intervjuer med flere ansatte kommer det frem at skolene gjennomfører flere kartlegginger av skolemiljøet. En av de ansatte mener at det er behov for ulike kartlegginger som raskt gir informasjon om hvilke tiltak som er riktige å sette inn. Vedkommende legger til at flere skoler allerede gjør dette, men at skoleeier bør vurdere om dette skal settes i system i kommunen i større grad enn i dag.

6.1.2 Tiltak for å stoppe mobbing

Ifølge administrasjonen har kommunen satt i verk flere tiltak for å stoppe mobbing. Tabellen under viser administrasjonens oppsummering av tiltakene.

Tabell 3: Tiltak for å stoppe mobbing

Område	Tiltak
Nullvisjon – nulltoleranse	• Jobbe aktivt med å forebygge, avdekke og håndtere, og målet er at ingen skal oppleve mobbing - nullvisjon • Alltid gripe inn ved mistanke om / kjennskap til krenkelser og mobbing (aktivitetsplikten) – nulltoleranse • Skolens plan for godt skolemiljø + rutiner = felles praksis i skolen
Kompetanse – prioritert fremfor andre kompetansetiltak	• Læringsmiljøprosjektet • Kunnskapsløftet – inkluderende opplæring • Skoleeiers kompetanseplan • Skolens systematiske arbeid i profesjonsfellesskapet
Tverrfaglige rutiner	• Bedre tverrfaglig innsats – verktøy for samarbeid og tidlig innsats • Trygge voksne • Med PPT, helsesykepleiere, barnevern og andre

Kilde: Rælingen kommune 2022a

Revisjonen har stilt rektorene spørsmål på e-post om hvilke ytterligere tiltak som vil være nødvendig for å stoppe mobbing. Tabellen under viser svarene fra rektorene.

Tabell 4: Ytterligere tiltak for å stoppe mobbing

Skole	Tiltak
Skole 1	Det vil kreve enorm økning i ressurser, det vil bety mange flere ansatte til å være i forkant og hjelpe elever til livsmestring og kommunikasjon seg imellom. Det er vanskelig å endre hver enkelt elevs oppfatning til å være mobbefri.
Skole 2	Vi finner det vanskelig å komme med konkrete tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingskolen opplever mobbing, men erfarer at tettere samarbeid med hjemmet og styrking av relasjoner mellom ansatte og elever er gode tiltak for å komme tidligere på banen og å kunne håndtere skolemiljøsakene bedre og raskere, enten det handler om mobbing eller utenforskap/ekskludering.
Skole 3	Fortsatt fokus for på forebyggende arbeid og nok ressurser til å kunne følge opp og støtte elevene igjennom skoleløpet. Viktig med riktig innsats og gode systemer for å trygge barn ifm overganger fra småskole til mellomtrinn og til ungdomsskolen. Kanskje også til videregående.
Skole 4	Mer tilstedeværelse fra PPT, BUP eller andre instanser. Det skal jobbes på stedet, lærerne og elevene skal veiledes over en viss periode. Det skal evalueres og settes inn tiltak som er tilpasset det enkelte trinnet, klasse eller skole.
Skole 5 og 6	Styrke ressurser til skolene markant.
Skole 7	Øke ressursinnsatsen på skolene der elevene er, med større rom for ikke lovpålagte stillinger som barne/ungdomsarbeidere, miljøterapeuter, osv. Kompetanse innenfor området blant ansatte er en viktig faktor for å lykkes i arbeidet. Samtidig som det er nødvendig med et systematisk og kontinuerlig arbeid på skolen med mobbing som fokus.
Skole 8	Overfor politikerne og skoleeier har jeg opp gjennom årene måttet påpeke at de også må se på hver skole for seg. Dette skal jeg fortsette med.

Flere ansatte beskriver i intervju at det er forskjeller når det gjelder hvor systematisk skolene jobber med å forebygge mobbing. En av de ansatte påpeker at kommunen må komme tidligere inn i saker som gjelder mobbing.

Ungdomsrådet diskuterte mulige tiltak for å stoppe mobbing på møtet 15.3.2024. Blant tiltak som kan settes inn i skolen, pekte ungdomsrådet blant annet på at skolen og lærerne må ta mobbing mer seriøst. Skolen bør også ha sosiallærere og voksne i klassene for å snakke om mobbing. Ungdomsrådet mente også at lærerne må følge opp dem som mobber, bli mye strengere og gjennomføre konsekvenser i praksis. Det kom også frem at lærere og rektor ikke bryr seg nok om mobbing.

6.2 Opplæring av ansatte

Revisjonen legger til grunn at kommunen sikrer at alle i ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, særlig når det gjelder plikten til å varsle og gripe inn. Selv om forvaltningsrevisjonen fra 2020 peker på at det kan være mangelfull opplæring av andre grupper ansatte, legger denne undersøkelsen vekt på opplæring av pedagogisk personell. Begrunnelsen er at det er lærerne som er tette på elevene, og derfor har størst mulighet til å fange opp og hjelpe elever som er i risikozonen.

Kommunen har flere kompetansehevende tiltak. Ifølge administrasjonen er skolebasert profesjonsutvikling det tiltaket som har størst effekt. Videre har kommunen utarbeidet felles rutiner, og skoleeier følger opp og dokumenterer i årshjulet at skolene blant annet at samtlige ansatte har god kunnskap om opplæringsloven § 9A og aktivitetsplikten, team-/trinnmøter som har oppfølging av elevsaker knyttet til læringsmiljø som et fast punkt på agendaen. Kompetanseheving foregår også gjennom skoleeiers kvalitetsdialog med skolene og arbeid i ulike nettverk (Rælingen kommune 2022a).

Revisjonen har stilt rektorene spørsmål på e-post om alle ansatte får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing, særlig når det gjelder plikten til å varsle og gripe inn.

Flere av rektorene beskriver at de gjennomfører kompetanseheving i tråd med tiltakene som kommer frem i presentasjonen fra administrasjonen. Enkelte av rektorene legger til at skolen har et utviklingspotensial på dette området, og at det er behov for ytterligere opplæring. En annen rektor påpeker at det ikke er lett å vite hva som er tilstrekkelig opplæring, og at det er vanskelig å vite om de ansatte opplever at opplæringen er tilstrekkelig.

I intervjuene kommer det frem at de ansatte har ulike oppfatninger når det gjelder opplæring. En av de ansatte opplyser at opplæringen omfatter alle ansatte, herunder vaktmestere, renholdere og ansatte i skolefritidsordningen (SFO). Vedkommende mener at ansatte i SFO har jobbet mye med 9A, og at de ansatte får informasjon om aktivitetsplaner.

Flere ansatte påpeker at det er stor variasjon mellom lærerne når det gjelder å gripe inn i og håndtere mobbesaker. En av de ansatte mener at dette i større grad handler om manglende ressurser enn manglende kompetanse. Videre er det flere ansatte som peker på at lærerne ikke har tilstrekkelig kompetanse på andre områder enn det pedagogiske. Dette gjelder for eksempel elevenes helse, både fysisk og psykisk. Det er også flere som trekker frem at lærerne kan ha behov for mer kompetanse om barn og unges utvikling og atferd, herunder traumer og utagerende atferd, samt hvordan man kan møte elevene på en best mulig måte. Det er også flere som trekker frem opplæring av lærerne i International Child Development Programme (ICDP) som særlig aktuelt.¹⁹

¹⁹ International Child Development Programme (ICDP) skal bidra til å forebygge psykososiale vansker blant barn og unge gjennom å støtte og styrke foreldre og andre omsorgsgivere i deres omsorgsrolle (Bufdir 2024a).

En av de ansatte understreker betydningen av at lærerne vet hva de skal se etter for å kunne fange opp barn som kan ha behov for hjelp på et tidlig tidspunkt. Vedkommende mener at det er mye lærerne kan se og gjøre ved å være et medmenneske, for eksempel ved å snakke med elever som fremstår som utenfor. Vedkommende mener også man kan få stor effekt ved å sette inn enkle tiltak, men dette forutsetter at lærerne er trygge i arbeidet.

6.3 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Det er lagt til grunn at skolene setter inn tilstrekkelige tiltak for å sikre at ingen elever i Rælingen opplever mobbing samt at alle ansatte i skolen får tilstrekkelig opplæring i arbeidet mot mobbing. Revisjonen forstår samtidig at årsakene til mobbing er sammensatte, og at det er krevende å stoppe mobbing.

Undersøkelsen viser at det har vært en økning i andelen elever som har svart at de opplever mobbing fra 2021 til 2023, både på 7. trinn og 10. trinn. Elevundersøkelsen viser også at mobbetallene i Rælingen kommune er høyere enn gjennomsnittet nasjonalt i alle årene. Både resultatene i Elevundersøkelsen og informasjon fra intervjuer viser at det er forskjeller mellom skolene, blant annet mellom ungdomsskolene. Det kommer også frem at selv om skolene har satt i verk flere tiltak kan det være behov for ytterligere tiltak til forebyggende og miljørettet arbeid på skolene. Dette gjelder blant annet ved å styrke relasjoner mellom lærere og elever samt øke støtten fra andre tjenester. Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen lykket med å stoppe mobbing, selv om den har satt i verk flere tiltak.

Undersøkelsen viser videre at kommunen har flere kompetansehevende tiltak som legger til rette for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse for å etterleve kravene i opplæringsloven § 9A. Ifølge en ansatt omfatter opplæringen både pedagogisk personale og andre ansatte. Rektorene opplyser også at de har flere tiltak for å sikre opplæring på sin skole. Samtidig er det flere ansatte som trekker frem at lærerne har behov for ytterligere kompetanse knyttet til barn og unges atferd og utvikling mer generelt. Etter revisjonens vurdering har kommunen på plass flere tiltak som legger til rette for at ansatte får opplæring i arbeidet mot mobbing, blant annet når det gjelder plikten til å varsle og å gripe inn. Samtidig er det vanskelig å vurdere i hvilken grad opplæringen er tilstrekkelig. Det kan etter revisjonens vurdering derfor være hensiktsmessig å vurdere om lærerne har behov for ytterligere kompetanse som kan bidra til å styrke det forebyggende arbeidet, eller om etablerte tiltak for opplæring fungerer som forutsatt.

Revisjonens konklusjon er at kommunen har satt inn flere tiltak for å forebygge mobbing, men viser samtidig til at mobbetallene fortsatt er høye.

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger at kommunedirektøren bør:

- vurdere ytterligere tiltak for å redusere mobbing
- vurdere ytterligere opplæring av lærerne knyttet til barn og unges atferd og utvikling

7 LITTERATURLISTE

Lover og forskrifter

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova)

Lov om barnevern av 18.6.2021 nr. 97 (barnevernloven)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24.6.2011 nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven)

Forskrift til opplæringslova av 23.6.2006 nr. 724

Litteratur

Arbeids- og sosialdepartementet (2021): Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. 4.6.2021.

Helsedirektoratet (2019) Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge

Kunnskapsdepartementet, (2017a): Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

Bogsnes, Torill M. Larsen, Lamer, Kari, Mørch, Willy Tore, Olweus, Helland, Dan, Sturla (2006): Forebyggende innsatser i skolen. Prinsipper og strategier for implementering. Utdanningsdirektoratet.

Nordahl, Thomasl, Gravrok, Øystein, Knudsmoen, Hege, Larsen, Torill M.B. og Rørnes, Karin (red.) (2006): Forebyggende innsatser i skolen. Utdanningsdirektoratet.

Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge

Arbeids- og sosialdepartementet (2021): Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv Dokumenter fra kommunen

Rælingen kommune (2021g): Orientering fra kommunedirektøren til kommunestyret 8.9.2021.

Rælingen kommune (2022a): Oppfølging av tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner: Mobbing i skolene og opplæringstilbudet i grunnskolen under covid-19 pandemien. Orientering i kontrollutvalget 25.10.2022.

Rælingen kommune (2023a): Handlingsprogram 2024-2027. vedtatt av kommunestyret 12.12.2023, sak 73/2023.

Rælingen kommune (2024a): Organisasjonskart pr. 1.1.2024.

Rælingen kommune (2024c): Skolevegring – langvarig skolefravær. Rapportering fra skolene til skoleeier.

Rælingen kommune (2024d): Compilo – beskrevet prosedyre – skoleeiers internkontroll.

Rælingen kommune (2024e): Prosessveileder til arbeidet med inkluderende praksiser – skole barnehage mm. Utkast.

Rælingen kommune (2024f): ROS – skoleåret 2022/2023.

Rælingen kommune (2024g): Årshjul skoleeier.

Rælingen kommune (2024h): Digitalt årshjul – skoleeiers kontroll.

Rælingen kommune (2024i): Oppdrag i handlingsplanen vedtatt i handlingsprogrammet 2024-2027. Oppdrag og administrasjonens planer for gjennomføring av oppgavene.

Rælingen kommune (2024j): Nettverk skolemiljø – mandat. Sist revidert 26.1.2024.

Rælingen kommune (udatert 1): Kortversjon av skolens rolle ved fravær.

Informasjon fra nettsider

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Helsedirektoratet (2023): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier, nasjonal veileder <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier> [22.4.2024].

Buudir (2024a): ICDP <https://www.buudir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/foreldrestotte/foreldrestottende-tiltak/icdp/> [21.4.2024].

Forebygging (2024): Bedre tverrfaglig innsats (BTI): <https://www.forebygging.no/BTI/> [21.4.2024].

Konfliktrådet (2024): SLT-modellen <https://konfliktraadet.no/slt-modellen/> [23.4.2024]

Rælingen kommune (2024b): Omorganisering i Rælingen <https://www.ralingen.kommune.no/nyhet/omstiller-raelingen-kommune-for-fremtiden> [10.4.2024].

Rælingen kommune (2024j): Ungdomsrådet i Rælingen <https://www.ralingen.kommune.no/nyhet/nytt-ungdomsraad-i-raelingen> [22.4.2024].

Statsforvalteren i Innlandet (2024): Barnevernsreformen – en oppvekstreform <https://www.statsforvalteren.no/innlandet/barn-og-foreldre/barnevern/utvikling-for-barnevernet/barnevernsreform/> [22.4.2024].

Store norske leksikon (2024): Definisjon av utenforskap <https://snl.no/utenforskap> [10.4.2024].

Utdanningsdirektoratet (2017): Skolemiljø Rundskriv Udir-3-2017
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017> [22.4.2024].

Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet (2023): Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Lastet ned fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier/innledning-samarbeid-til-barns-beste> [8.2.2024].

...

Utdanningsdirektoratet (2024a): RefLex <https://reflex.udir.no/Egenvurdering> [10.4.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024b): Skolemiljø <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/> [22.4.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024c): Elevundersøkelsen <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/sporsmal-og-temaer-i-elevundersokelsen/> [22.4.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024d): Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen---for-skoler-og-skoleeiere/?depth=0&print=1> [22.4.2024].

Utdanningsdirektoratet (2024e): Forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær fra skolen <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar-fra-skolen/> [22.4.2024].

8 VEDLEGG: KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR



**RÆLINGEN
KOMMUNE**

Strategi
Samfunnskontakt og økonomi

ROMERIKE REVISJON IKS

Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Deres ref:

Vår ref:
2023/4573-ANNJER

Dato:
09.09.2024

Tilbakemelding på foreleggelse av andre utkast til forvaltningsrevisjon - utenforskap blant barn og unge

Rælingen kommune ved kommunedirektøren viser til brev fra Romerike revisjon 30.08.2024, med foreleggelse av foreløpig rapport. Kommunedirektøren har frist til å gi tilbakemelding på rapporten den 13.09.2024.

Innledningsvis vil kommunedirektøren understreke at utenforskap blant barn og unge er et svært viktig tema for kommunen, der det trengs utvikling fra det ståstedet vi har i dag.

Historikk:

Kommunedirektøren ga skriftlig tilbakemelding på første utkast til rapporten den 7. juni 2024, hvor flere punkter i rapporten ble problematisert. Deretter ble det holdt et møte med revisjonen den 19. juni 2024, hvor vi ga ytterligere tilbakemeldinger på det vi opplevde som misvisende og problematisk. Tilbakemeldingene i møtet fokuserte spesielt på følgende punkter:

- Revisjonens bruk av uklare og vage formuleringer knyttet særlig til: problemstilling, kriterier og konklusjon.
- Kommunen er usikre på hvor revisjonen legger terskelen i konklusjonen.
- Rapporten sier lite om at regelverket som regulerer utenforskap er lite konkret, overordnet og fragmentert fra statlig hold. Lovverket har også få føringer for hvordan kommunen konkret skal jobbe med utenforskap. Dette burde komme tydeligere frem i rapporten.
- Revisjonen har til tider brukt uheldige metoder, særlig knyttet til intervjuer.
- Revisjonen har blandet flere ord og begreper.
- Revisjonen vurderer i liten grad lovverket opp mot kommunens praksis.

Postadresse:
Postboks 100
2025 FJERDINGBY

Besøksadresse:
Bjørnhøthagan 6,
2008 Fjerdingby

Organisasjonsnummer:
Hjemmeside: www.raelingen.kommune.no

E-post:
postmottak@raelingen.kommune.no

Telefon: 63 83 50 00
Bankgiro:
1503.18.66194

Bruken av forvaltningsrevisjonen i det videre arbeidet til kommunen:

Forvaltningsrevisjonsrapporter er viktige verktøy for å evaluere og forbedre offentlig virksomhet. De gir innsikt i økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger av kommunale vedtak. Til tross for deres betydning, kan det være utfordrende å bruke og omsette funnene fra disse rapportene i praksis.

Som vi har pekt på tidligere er utenforskap i skolen et kritisk område for oss, og som det jobbes svært mye med. Revisjonen har fått mange tilbakemeldinger fra kommunen, både skriftlig og muntlig. Vi ser at revisjonen har gjort noen endringer i tråd med våre innspill. Likevel vil rapportens slik den fremstår for kommunen være vanskelig for oss å bruke systematisk i det videre arbeidet knyttet til utenforskap. Vi skrev følgende i brev 07.06.2024:

«Det er avgjørende at vår praksis evalueres på en effektiv måte som bidrar til klarhet og definerte retningslinjer, fremfor å skape forvirring og usikkerhet. Slik rapporten framstiller status i dag, kan det være at den ikke bidrar til å nå dette målet. Den mangler de klare og tydelige rådene som er nødvendige for å veilede kommunens fremtidige strategier og tiltak mot utenforskap.»

Vår oppfatning har ikke endret seg etter å ha mottatt det nye utkastet. Vi mener fortsatt at rapporten fremstår som uklar og vanskelig å anvende på et så krevende område. Til tross for dette vil kommunedirektøren gjøre sitt ytterste for å bruke funnene i det videre arbeidet med utenforskap i skolen, og vi tar til oss rapportens innhold.

Med hilsen

Eivind Glemmestad
kommunedirektør

Anniken Jermstad
juridisk rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten signatur