



Minoritetspråklige barn i skolen

Fredrikstad kommune

Oppfølgingsrapport

Rolvsøy
13. november 2019

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Metode og gjennomføring	4
1.3	Oppfølgingskriterier	5
2	OVERGANG FRA BARNESKOLE TIL UNGDOMSSKOLE	6
2.1	Oppfølgingskriterie	6
2.2	Forvaltningsrevisjonsrapport 2016	6
2.3	Kommunens oppfølging av anbefaling	6
2.1	Revisjonens vurdering	7
3	KARTLEGGING AV BEHOV FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING	8
3.1	Oppfølgingskriterie	8
3.2	Forvaltningsrevisjonsrapport 2016	8
3.3	Kommunens oppfølging av anbefaling	8
3.4	Revisjonens vurderinger	10
4	PLAN FOR HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID	11
4.1	Oppfølgingskriterie	11
4.2	Forvaltningsrevisjonsrapport 2016	11
4.3	Kommunens oppfølging av anbefaling	11
4.4	Revisjonens vurderinger	13
5	KOMPETANSEUTVIKLING FOR RÅDGIVERE I SKOLEN	14
5.1	Oppfølgingskriterie	14
5.2	Forvaltningsrevisjonsrapport 2016	14
5.3	Kommunens oppfølging av anbefaling	14
5.4	Revisjonens vurderinger	15
6	KOORDINERENDE OG SAMHANDLENDE TILTAKSAPPARAT	16
6.1	Oppfølgingskriterie	16

6.2	Forvaltningsrevisjonsrapport 2016	16
6.3	Kommunens oppfølging av anbefaling	16
6.4	Revisjonens vurderinger.....	17
7	KONKLUSJON	18
8	RÅDMANNENS UTTALELSE	19
9	REVISJONENS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	22

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Revisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med minoritetsspråklige barn i skolen i 2016. Rapport fra revisjonen ble behandlet i kontrollutvalget 10. oktober 2016, sak 16/30.

Kontrollutvalget skal påse at bystyrets vedtak i tilknytning til behandling av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, jf. forskrift om kontrollutvalg § 12. Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at: *«Kontrollutvalget skal gi rapporter til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte».*

Kontrollutvalget vedtok i sitt møte 13. februar 2019, sak 19/9, at prosjektet «Minoritetsspråklige barn i skolen» skulle følges opp med en oppfølgingsrapport.

1.2 Metode og gjennomføring

Bystyret sluttet seg til revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten. Det er disse anbefalingene som er gjenstand for oppfølging og kontroll (gjengitt i kapittel 1.3). Oppfølgingsrapporten beskriver i hovedsak hvordan og i hvilken grad kommunen har fulgt opp disse anbefalingene.

Ved behandling av rapporten fra forvaltningsrevisjonen i bystyret, vedtok bystyret at rådmannen skulle rapportere om sin oppfølging til Oppvekstutvalget innen utgangen av april 2017. Kommunen rapporterte til Oppvekstutvalget 3. mai 2017. Vi legger saksopplysningene i denne oppfølgingen til grunn som fakta i denne rapporten. I tillegg har vi innhentet skriftlig redegjørelse fra kommunen pr. juli 2019, samt dokumentasjon som kan underbygge opplysningene. Oppfølgingsspørsmål er besvart av revisjonens kontaktperson (spesialkonsulent i Seksjon for utdanning og oppvekst) pr. telefon og e-post.

Revisjonen har mottatt uttalelse fra rådmannen. Denne følger i sin helhet i kapittel 8. På bakgrunn av innholdet i uttalelsen er det gjort enkelte endringer i faktabeskrivelsen i kapittel 5.3 (nytt avsnitt *Rådmannens høringsuttalelse 2019*). Uttalelsen inneholdt noen nye faktaopplysninger. Opplysningene har også hatt betydning for revisjonens vurderinger, slik at det er enkelte endringer i denne rapporten, sammenlignet med utkastet som forelå før rådmannens høringsuttalelse. Uttalelsen inneholder også enkelte merknader som revisjonen har sett seg nødt til å kommentere. Revisjonens kommentarer til dette følger i kapittel 9.

Oppfølgingen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Anne Widnes og Lene Brudal i perioden juni til november 2019.

1.3 Oppfølgingskriterier

Kommunen bør ha:

- utarbeidet en overordnet rutine for overgangen mellom barneskole til ungdomsskole. Dette vil i større grad sikre en ensartet praksis mellom kommunens ulike skoler/virksomheter.
- et omforent kartleggingsverktøy for å beskrive ressursbehovet for særskilt norskopplæring som brukes ved samtlige av kommunens skoler. Vurderingene vil da i større grad baseres på objektive felleskriterier.
- sikret at alle skolene har utarbeidet en plan for holdningsskapende arbeid
- sikret at det er gjennomført kompetanseutvikling for rådgiverne i skolene
- utviklet et koordinerende og samhandlende tiltaksapparat knyttet til integreringsfeltet

2 OVERGANG FRA BARNESKOLE TIL UNGDOMSSKOLE

2.1 Oppfølgingskriterie

Kommunen bør vurdere å utarbeide en overordnet rutine for overgangen mellom barneskole til ungdomsskole. Dette vil i større grad sikre en ensartet praksis mellom kommunens ulike skoler/virksomheter.

2.2 Forvaltningsrevisjonsrapport 2016

Bakgrunn for revisjonens anbefaling

Da revisjonen gjennomførte sin forvaltningsrevisjon i 2016 informerte spesialkonsulent for utdanning og oppvekst om at kommunen ikke hadde etablert en overordnet rutine for overgangen mellom barneskole og ungdomsskole. Rutiner på dette området skulle utarbeides på den enkelte skole/virksomhet. Fem av åtte ungdomsskoler viste til at de hadde formaliserte rutiner når det gjaldt overgangen barneskole til ungdomsskole. Av de tre resterende skolene var det to av skolene som oppga å ha fast praksis knyttet til overgangen. Den siste ungdomsskolen viste til at rutine for overgang var under utarbeidelse. Etter revisjonens oppfatning burde alle skolene ha utarbeidet denne typen rutine, da dette i større grad kunne ha sikret en ensartet praksis på feltet. Utarbeidelsen av sentrale rutiner på området kunne i større grad ha minimert ulikheter i hvordan overgangene ble gjennomført ute på de forskjellige skolene.

Rådmannens høringsuttalelse

I høringsuttalelsen fra 2016 skrev rådmannen at en overordnet rutine for overgang mellom barne- og ungdomskolene ville være på plass i løpet av høsten 2016. Rutinen ville ta utgangspunkt i de gode rutinene og den gode praksisen som allerede fantes ute blant skolene. Fagsjef skole ville påse at den sentrale rutinen ble gjort kjent og tilgjengelig for de ansatte. Fagsjef skole ville videre følge opp med internkontroll og skolebesøk, slik at rutinene for de ulike overgangene i opplæringsløpet ble anvendt i tråd med sin hensikt. Skoleetaten jobbet dessuten i samarbeid med fylkeskommunen for bl.a. å få utviklet en overordnet rutine for overgangen mellom grunnskolen og de ulike videregående skolene innenfor kommunens grenser.

2.3 Kommunens oppfølging av anbefaling

Administrasjonens redegjørelse 2017

Av saksopplysningene til Oppvekstutvalget fremgår blant annet at det er uvisst hvorfor den kommunale rutinen for overganger i skolen falt ut av kvalitetssystemet og dermed også fra praksisen på enkelte skoler. Ny kommunal rutine for overgang mellom barneskole og ungdomsskole er på plass og skolene kan tilpasse til lokale forhold der det er naturlig eller nødvendig. Rutinen bygger på en tidligere kommunal rutine, samt god praksis fra skolene som har arbeidet rutinemessig de siste årene.

Administrasjonens redegjørelse 2019

Revisjonen har fått forelagt en rutine for overgang fra barneskole til ungdomsskole, sist godkjent 16. mai 2018. Rutinen inneholder en beskrivelse av formål, målgruppe og referanser. Rutinen beskriver

også hvilke oppgaver som skal gjennomføres, tidspunkt for gjennomføringen og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre oppgavene. Arbeidet med overføring fra barnetrinn til ungdomstrinn starter allerede ved skolestart på 7. trinn og strekker seg frem til eleven starter i 8. trinn.

På spørsmål om hvordan kommunen følger opp at rutinen blir fulgt på den enkelte skole svarer kommunen at dette ligger i opplæringsloven § 13-10, annet ledd om forsvarlig system. I henhold til denne bestemmelsen skal skoleeier ha et system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskrifter til loven blir oppfylt. Som en del av dette systemet utarbeider de kommunale rutiner og retningslinjer, felles maler og skjemaer. Fra tidligere har skolene selv hatt flere lokalt tilpassede rutiner som etterhvert er omgjort til felles kommunale rutiner. Skoleeier skal ikke bare informere, støtte og skolere/veilede for å legge til rette for at føringene forstås og oppfylles, men også kontrollere at det faktisk skjer. Det innebærer at skoleeier systematisk må innhente og vurdere informasjon, pålegge eventuelle endringer og deretter følge opp at eventuelle endringer har skjedd.¹ Spesialkonsulenten informerer om at de følger opp med stikkprøver på flere lovområder og årlige skolebesøk på et utvalg skoler, med fokus på forvaltning, regelverksforståelse og regelverksetterlevelse. Når det gjelder rutinen for overgang barneskole til ungdomsskole så har denne ennå ikke har vært gjenstand for kontroll fra kommunen.

Overgangsrutinene i kommunen har gjennom det siste skoleåret vært under endring. Det skyldes at kommunen har hatt stort fokus på overganger i opplæringsløpet knyttet opp mot sårbare elevgrupper og temaer som skolevegring og frafall. Kommunen har jobbet med at rutinene på ulike felt og for alle typer overganger skal henge sammen. Spesialkonsulenten viser til at kommunen har vært så tett på skolene i denne prosessen og skolene har medvirket i utarbeidelsen av systemet for overganger, noe som medfører at kommunen kan si at skolene følger opp overgangsrutinene. Kommunalt nivå er også tett på skolene gjennom deltakelse i ledermøter, nettverksmøter, kommunalt utviklingsarbeid og enkelte elevsaker.

I sin redegjørelse legger kommunen til at en ny oppvekstplan er under utarbeidelse i Seksjon for utdanning og oppvekst. Som oppfølging av planen vil seksjonen vurdere om det skal utvikles en felles plan for overganger mellom ulike deler av opplæringsforløpet: Barnehage- grunnskole- videregående skole. Et slikt dokument bør også ivareta andre overganger som ved flytting, SFO, alternative opplæringsarenaer og innføringstilbud, mm.

Revisjonen har også fått forelagt rutine for overgang mellom grunnskole og videregående opplæring og overgangsskjema for informasjonsoverføring mellom ungdomsskole og videregående opplæring.

2.1 Revisjonens vurdering

Revisjonen finner at kommunen har utarbeidet en overordnet rutine for overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn. Rutinen i seg selv er egnet til å sikre en større grad av ensartet praksis mellom kommunens ulike skoler/virksomheter. Kommunen har ikke kontrollert om denne rutinen faktisk blir fulgt, men de kan vise til at de har etablert et internkontrollsystem etter opplæringsloven § 13-10 annet ledd, som er egnet til å følge opp etterlevelse av rutiner og regelverk. I tillegg viser fakta at kommunen har fulgt skolene så tett i arbeidet med utvikling av rutinene på dette området at de er trygge på at rutinene etterleves på nåværende tidspunkt. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

¹ Fylkesmannen fører også tilsyn med skoleeier på § 13-10 fra tid til annen. Fylkesmannen har akkurat gjennomført et tilsyn rundt § 13-10 opp mot spesialundervisning (opplæringsloven kap. 5).

3 KARTLEGGING AV BEHOV FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

3.1 Oppfølgingskriterie

Kommunen bør benytte et omforent kartleggingsverktøy for å beskrive ressursbehovet for særskilt norskopplæring ved samtlige av kommunens skoler. Vurderingene vil da i større grad baseres på objektive felleskriterier.

3.2 Forvaltningsrevisjonsrapport 2016

Bakgrunn for revisjonens anbefaling

Skolens kartlegging og vurdering av den enkelte elev dannet grunnlaget for hvorvidt vedkommende hadde en individuell rett på særskilt språkopplæring. I Fredrikstad var det på revisjonens tidspunkt tre ulike nivåer (lite, middels, stort) som beskrev ressursbehovet for særskilt språkopplæring. Behovet skulle fremgå av kartleggingen. Ifølge spesialkonsulent i Seksjon utdanning og oppvekst, var det angitt i kommunens rutine «Enkeltvedtak om språkopplæring for elever fra språklige minoriteter» at det var utdanningsdirektoratets kartleggingsmaterieell som skulle ligge til grunn for kommunens vurderinger. Spesialkonsulenten utdypet at det på revisjonens tidspunkt ikke var samsvar mellom seksjonens rutiner og praksis på den enkelte virksomhet. Det ble benyttet ulike kartleggingsverktøy ute på skolene, noe som resulterte i at vurderingene i mindre grad baserte seg på objektive felleskriterier. Kommunen arbeidet, på revisjonens tidspunkt, med forbedringer når det gjaldt system og praksis for innhold i kartleggingen og kriterier for tildeling av tiltak.

Rådmannens høringsuttalelse

I høringsuttalelsen fra 2016 skrev rådmannen at skoleetaten var opptatt av å få til et mer likeverdig opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever. Å finne fram til et tilfredsstillende og omforent kartleggingssystem, var en forutsetning for å kunne vurdere behovet til den enkelte elev og for å kunne basere ressurstildelingen på mer objektive felleskriterier. Utviklingsarbeidet skulle gjøres i prosesser med skolene, PP-tjenesten og eksterne kompetansemiljøer. Rådmannen viste til at rutine som forelå inneholdt føringer knyttet til bruk av kartleggingsverktøy og kriterier for tildeling av ulike tiltak innenfor den særskilte språkopplæringen, men at praksis likevel var ulik mellom skolene. Rådmannen mente at dette kunne tyde på manglende forankring i virksomhetene og/eller oppfølging fra overordnet nivå. Det endrede migrasjonsbildet tatt i betraktning, forklarer det best med at systemet og verktøyene var lite effektive og lite tilpasset for det omfanget og den variasjonen av elever som kommunen hadde tatt inn i sine skoler de siste årene.

3.3 Kommunens oppfølging av anbefaling

Administrasjonens redegjørelse 2017

Av saksopplysningene til oppvekstutvalget viser administrasjonen til gjennomført tilsyn fra Fylkesmannen. Fylkesmannen konkluderte med at kommunen sørger for at skolene kartlegger og vurderer minoritetsspråklige elevers behov for særskilt språkopplæring.

Når det gjelder bruk av kartleggingsverktøy skriver administrasjonen at det «gamle» systemet ble opplevd som både utdatert og lite tilpasset spredningen blant de minoritetsspråklige elevene. Det foreligger ikke en enkel test som kan gi et riktig nok bilde av språknivået til hver elev og som videre kan brukes til å sammenlikne behov til ulike elever. Kommunen må i stedet se på et bredt utvalg av

kartleggingsverktøy og vurderingsmetoder også for minoritetsspråklige elever. Samtidig må kommunen på bakgrunn av disse resultatene ha noen felles kriterier å vurdere hvor i språkutviklingen eleven er, hvilke tiltak innenfor særskilt språkopplæring som er nødvendig og omfanget disse tiltakene skal ha. Kommunen viser videre til at de siden revisjonsrapporten har publisert nye rutiner på minoritetsspråkfeltet. Disse omhandler krav til felles vurderings- og rapporteringssystem slik at tiltak og ressursfordeling heretter skal fremme et mer likeverdig og rettferdig system. Det nye systemet skal internt evalueres høsten 2017.

Administrasjonens redegjørelse 2019

I redegjørelsen fra juli 2019 skriver kommunen at det er utarbeidet nye rutiner på minoritetsspråkfeltet. Rutinene omhandler krav til felles vurderings- og rapporteringssystem slik at tiltak og ressursfordeling heretter skal fremme et mer likeverdig og rettferdig system. Revisjonen har fått forelagt rutine for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter oppl.§ 2-8, registreringsskjema for minoritetsspråklige elever med kort botid og rapport og vurderingsskjema for særskilt språkopplæring, både for kontaktlærer og tospråklige lærere. Rutinen for enkeltvedtak gjelder alle lærere og skoleledere og beskriver de ulike stegene i skolens kartlegging og vurdering av om eleven har behov for særskilt språkopplæring. Ifølge rutinen skal registreringsskjema og rapport og vurderingsskjema benyttes. I tillegg fremgår det av rutinen at kartleggingsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet skal benyttes.

På spørsmål om hvordan kommunen følger opp at rutinene etterleves på skolene viser de også her til kommunens forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10, annet ledd. En av spesialkonsulentene i Seksjon utdanning og oppvekst har ansvar for oppfølging av området opplæring av språklige minoriteter i skolen. Spesialkonsulenten følger opp at det foreligger nødvendige kommunale rutiner, retningslinjer for forvaltning av elevenes rettigheter i opplæringen, maler og skjemaer. Vedkommende følger også opp forvaltning som angår disse elevene f.eks. i forbindelse med vedtak om plass i innføringstilbud, vedtak om fritak fra vurdering med karakter/deltakelse på nasjonale prøver, rapportering på statistikk (GSI og Tilstandsrapport for grunnskolen). Det er også spesialkonsulenten som har utarbeidet systemet for kartlegging og vurdering av elevenes språknivå som blant annet danner utgangspunktet for tildeling av tospråklige ressurser til elever som har krav på tospråklig fagopplæring. Spesialkonsulenten sørger også for nødvendig veiledning ut til skolene og skoleringer/veiledning ved behov (ved endringer eller behov for ny gjennomgang). Veiledningen ut til skolene har gjennom siste året bestått av sporadisk kontakt fra skolene eller at spesialkonsulent har vært ute på skolene og snakket med en ressursgruppe. Ved endringer på feltet, er det vanlig at det er medvirkningsprosesser med andre i staben, skoleledere og ressurslærere. Spesialkonsulenten viser til at kontakten med skolene er særdeles viktig for at det skal være sammenheng mellom etatens føringer og den faktiske praksis.

Den siste store skoleringen/veiledningen var høsten 2016, i forbindelse med den store flyktningstrømmen. De siste to årene har det imidlertid vært svært få nyankomninger. Fram til forrige skoleår, var det også årlige samlinger for skoleledere og ressurslærere hvor det var gjennomgang av regelverk og rutiner på området. Pga. arbeidskapasitet i kommunen, har dette ikke vært gjennomført forrige skoleår, men det er planlagt at en slik samling skal gjennomføres i løpet av dette skoleåret.

Oppfølgingen av den tospråklige opplæringen er flyttet til FRIS. Tidligere hadde FRIS i oppgave å innhente behovsmeldinger fra skolene og å fordele ut ressursene til skolene. Nå følger også FRIS opp kompetanseutviklingen hos lærerne, at rutiner og systemer fungerer og brukes og hvordan det foregår i praksis (det siste gjennom skolevandring). Spesialkonsulenten deltar ved behov.

Oppfølging av regelverket knyttet til opplæringsloven § 2-8 om særskilt språkopplæring er spesielt regulert i kommunens forsvarlige system. Systemet for å følge opp regelverksetterlevelsen består av fire punkter.

- Skoleeier henter inn informasjon om regelverksforståelse og etterlevelse gjennom følgende systematiske kanaler for informasjonsinnhenting:
 - Virksomhetsledermøter og nettverksmøter
 - Stikkprøver av skolens saksbehandling
 - Klagesaker på de områdene hvor dette forekommer
 - Skolebesøk med fokus på kvalitetsutvikling, 15 skoler i halvåret
 - Skolebesøk med fokus på regelverksetterlevelse, 6 - 8 skoler i halvåret.

Virksomhetsledermøter gjennomføres en gang i måneden, samlet med alle virksomhetslederne. Stikkprøver av skolens saksbehandling gjøres en - fire ganger i året avhengig av lovområdet. Skoleeier henter inn både kartleggingsrapporter, enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og eventuelle vedtak om innføringstilbud eller diverse fritak fra opplæringen. Det er skoleeier som velger temaer for skolebesøkene, både på kvalitetsutvikling og på regelverksetterlevelse. Før skolebesøkene får skolelederne tilsendt et forberedelsesmaterieell. Når det gjelder skolebesøkene med fokus på regelverksetterlevelse, skal skolene sende inn dokumentasjon i forkant av besøket. Skolebesøkene kan også inneholde en skolevandring (observasjoner av praksis), som gir skoleeier konkret informasjon om praksisen ved skolene. Som oppfølging av skolebesøkene utarbeider skoleeier en rapport/tilbakemelding til skolene for videre arbeid. Funn fra skolebesøkene tas opp med de øvrige virksomhetslederne for læring og internkontroll på egen virksomhet.

- Informasjonen skoleeier samler inn gjennom kanalene systematiseres fire ganger i året. Skoleeier vurderer, gjennom disse fire punktene hvordan informasjonen skal brukes, og lager på bakgrunn av dette en risikovurdering. Risikovurderingen skal bidra i to sammenhenger:
 - hvilke regelverksområder som trenger mer informasjon for å bli opplyst, og
 - hvilke regelverksområder som ser ut til å ha størst fare for bruddFor de områdene hvor mer informasjon kreves, hentes dette inn fra skolene, enten gjennom flere stikkprøver, gjennom møter med skolene, og/eller skolevandring.
- I de tilfellene skoleeier identifiserer brudd på regelverket, får skolene en skriftlig melding om dette. Meldingen inneholder informasjon om de konkrete korreksjonspunktene skolen må rette opp. I meldingen bes skolene om å redegjøre for hvilke tiltak de vil iverksette for å rette regelverksbruddet, og gis en frist for implementering av disse.
- Skoler hvor det identifiseres brudd på regelverket følges opp av skoleeier med ny kontroll etter et nærmere angitt tidspunkt. Hvis det fortsatt er slik at brudd ikke er rettet, får skolen en ny melding med krav om endring. Denne følges igjen opp med en ny kontroll av rettingen.

Revisjonen har fått forelagt oversikt over gjennomførte skolebesøk som viser at kommunen høsten 2016 gjennomførte kontrollbesøk hvor tema var etterlevelse av opplæringsloven § 2-8 om særskilt språkopplæring.

3.4 Revisjonens vurderinger

Fakta viser at kommunen har utarbeidet nye rutiner for kartlegging og vurdering av behov for særskilt norskopplæring. Rutinen i seg selv er egnet til å sikre en større grad av ensartet praksis mellom kommunens ulike skoler/virksomheter. Rutinene legger også tydelige føringer for hvordan kommunen skal arbeide med kartlegging og vurdering av elevers behov for særskilt språkopplæring. Etter revisjonens vurdering er rutinene egnet til å sikre en enhetlig praksis ved skolene. Kommunen kan også vise til et internkontrollsystem etter opplæringsloven § 13-10, annet ledd, som sikrer at rutinene faktisk blir fulgt. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

4 PLAN FOR HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

4.1 Oppfølgingskriterie

Kommunen bør sikre at alle skolene har utarbeidet en plan for holdningsskapende arbeid.

4.2 Forvaltningsrevisjonsrapport 2016

Bakgrunn for anbefaling

I henhold til kommunens plan for mangfold og integrering 2011-2018 skulle kommunen blant annet sørge for at skolene utarbeidet plan for holdningsskapende arbeid. Ved revisors undersøkelser oppga nesten alle skolene at de hadde en tiltaksplan mot mobbing. Det var kun en ungdomsskole, av de totalt 18 skolene, som oppga å ikke ha en plan for holdningsskapende arbeid. Revisjonen vurderte likevel at formalisering av planer var nødvendig, både med hensyn til å tydeliggjøre og konkretisere hvilke utfordringer skolene hadde, samt redegjøre på hvilken måte disse skulle håndteres og følges opp.

Rådmannens høringsuttalelse

I 2016 svarte kommunen at «Plan for Mangfold og integrering» er en overgripende plan i kommunen som skulle sikre en vellykket integrering gjennom en samordning av tiltak i kommunen. Planen skulle revideres det kommende året, noe som ville gi kommunen en plan som bygget på den virkeligheten kommunen stod oppe i, og som tok utgangspunkt i de aktuelle statlige føringene, og nyere forskning og erfaring. Det var viktig at denne planen ble forankret i hele kommunen på tvers av seksjoner og nivå. Det skjer best gjennom gode prosesser i utarbeidelsesfasen. Helhet og sammenheng i planverk og rutiner, samt god forankring, oppfølging og internkontroll skulle være med på å sikre at alle skolene hadde systemer og en praksis som ivaretok det holdningsskapende og forebyggende arbeidet i kommunens skoler. Det gjaldt alle elevene og ikke bare de minoritetspråklige.

4.3 Kommunens oppfølging av anbefaling

Administrasjonens redegjørelse 2017

Administrasjonen skriver at holdningsskapende arbeid er en del av dannelsen og utviklingen av sosial kompetanse, slik det fremkommer av Kunnskapsløftet². Administrasjonen viser til opplæringsloven § 9a-4³ som pålegger alle skoler å ha en plan for forebyggende arbeid mot krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Ute på skolene refereres denne planen til som «Plan mot mobbing». Planer, rutiner og praksis på skolene etterspørres fra fagsjef gjennom skolebesøkene, virksomhetsplan, årsrapport og i den årlige «Selvangivelsen» for grunnskolene i Fredrikstad. Kommunen viser også til at flere skoler deltar i ulike programmer/prosjekter mot mobbing.

² Kunnskapsløftet ble innført august 2006. Reformen innebar en rekke endringer i prinsippene for nasjonal styring av grunnsopplæringen blant annet gjennom endringer av innholdet, strukturen og organiseringen fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Målet for Kunnskapsløftet er forbedrede læringsresultater for alle elever. Norsk skole skal være en inkluderende skole der det skal være plass for alle. Alle skal gis de samme mulighetene til å utvikle evnene sine. Kunnskapsløftet skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring. (Regjeringen.no)

³ Opplæringsloven § 9 A-4 ble endret 1. august 2017, og omhandler nå skolens aktivitetsplikt for å sikre elevene et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Administrasjonens redegjørelse 2019

I 2019 svarer kommunen at det ikke eksisterer en overordnet kommunal plan mot mobbing. Det er i stedet pålagt den enkelte skole å utarbeide en plan. Dette har vært praksis i flere år. Det er ulikt hvilket navn planen har på den enkelte skole, men den skal inneholde oversikt over bla. skolens forebyggede arbeid, undersøkelsesarbeid, oppfølgingsrutiner i saker og internkontroll. Det er viktig at dette dokumentet utarbeides lokalt. Det sikrer forankring og etterlevelse. De lokale tilsnittene som utgjør variasjon i elevgruppa, ansattgruppa, fysiske forhold ved skolen, omgivelsene, foreldrene, osv. tilsier at dette er nødvendig. Det er videre en stor grad av behov for variasjon og fleksibilitet i metoder for forebygging og håndtering av skolemiljøsaker. Flere av skolene i kommunen jobber dessuten innen området ved hjelp av ulike programmer/verktøy som PALS, ZERO, «Det er ditt valg» (Lions Quest) og Young mentors. I løpet av årene siden revisjonen ble utført har det kommet betydelige endringer i regelverket som omhandler elevenes læringsmiljø, blant annet Opplæringslovens kapittel 9A. Det nye regelverket trådte i kraft 1. august 2017. Fylkesmannen, skoleeier og skolene har jobbet med prosesser og opplæring for å implementere det nye regelverket på området. Nye arbeidsdokumenter som felles rutiner, maler, skjemaer, tolkninger av lover osv. er utarbeidet. Skolene benytter også felles kartleggingsverktøy så som Elevundersøkelsen, Spekter og Innsikt.

Kommunen viser til at det er noe omlegging i arbeidsmetodikk rundt enkeltsaker ved skolene, med sterkere involvering av skoleeiernivået. Skoleeier har dessuten vært ute på skolene både i skolebesøk (kontroll- eller utviklingsbesøk) og i prosesser med personalet. PP-tjenesten, Ressursteamet og Ungdomsteamet har også bistått skolene i arbeidet med elevenes skolemiljø. Kommunen opprettet også et eget Beredskapsteam mot mobbing med deltakere fra ledernivå i oppvekst (helsevern, barnevern, barnehage, skole og PP-tjenesten). Seksjon utdanning og oppvekst rapporterer på området årlig, gjennom tilstandsrapporten for grunnskolen og har spesielt gjennom skoleåret 2018-2019 orientert oppvekstutvalget om arbeidet med og status for skolemiljø generelt og oppfølging av enkeltsaker. Kommunen viser også til at det er gjennomført kompetanseheving på området.

Spesialkonsulenten viser til at holdningsskapende arbeid i skolen er angitt i skolens læreplaner. Gjennom de siste skoleårene har det vært mye felles aktivitet med skolene i forbindelse med innføring av nye læreplaner fra høsten 2020 (fagfornyelsen). Særlig den overordnede delen av læreplanen angir verdigrunnlaget for skolen. I den overordnede delen er det presisert hvordan personalet skal være på lag med elevene og med sine kollegaer og hvordan elevene skal være og utvikle seg til å bli. Siden omleggingen til nytt regelverk i opplæringsloven kapittel 9 fra høsten 2017, har kommunen og skolene arbeidet mye med å sikre en felles forståelse og etterlevelse av det nye regelverket. Kommunen har i den forbindelsen utarbeidet kommunale rutiner og retningslinjer, maler og skjemaer. Kommunen har gjennomført skoleringer/veiledning på området med interne eller eksterne bidragsyttere. På skolene, i nettverksmøter og ledersamlinger har de drøftet case, handlingsrom og fortolkninger, erfaringer og spørsmål. Innslagspunktet er ikke lenger hvorvidt det kan bevises og defineres hva som er krenkelser (mobbing mm.), men hvorvidt eleven selv opplever et godt og trygt skolemiljø. I denne perioden har kommunen ikke hatt fokus på skolens planer mot krenkelser/mobbing eller eventuelle planer for sosial kompetanse og liknende. De eksisterende planene ute i skolene er mer sannsynlig bygd opp etter modell fra diverse antimobbeprogram eller fra andre skolers utgaver. Kommunen har imidlertid snakket noe om skolens praksis og eventuelle planer for sin innsats, forebyggende og reaksjonære, når kommunen har vært på skolebesøk. Det er viktig at planene skolene har, er i tråd med nytt regelverk.

Revisjonen har fått forelagt prosedyrer for arbeidet med elevens skolemiljø. I rutinebeskrivelsen fremgår at skolens ledelse er ansvarlig for å utarbeide en plan for det psykososiale skolemiljøet. Utover dette har ikke kommunen etablert noe felles malverk som skal benyttes i arbeidet med planen.

4.4 Revisjonens vurderinger

Revisor ser at kommunen har hatt fokus på holdningsskapende arbeid. Innføring av nye regler for å ivareta skolenes psykososiale arbeid, samt økt fokus på holdningsskapende arbeid i læreplanverket har lagt sterke føringer på kommunens internkontroll. Fakta viser at kommunen har fulgt opp kravet til utarbeidelse av planer for det psykososiale skolemiljøet i sine rutiner. Slik revisjonen oppfatter fakta er det imidlertid opp til den enkelte skole å utforme sine planer. Kommunen har ikke hatt fokus på skolens planer mot krenkelser/mobbing eller eventuelle planer for sosial kompetanse og liknende. De eksisterende planene ute i skolene er ikke utformet etter noen overordnede føringer, foruten at planene må være i tråd med regelverket. Etter revisjonens oppfatning vil det være lettere for skoleeier å følge opp planene og vurdere om de er i tråd med lovverk dersom de er utformet med samme utgangspunkt. Revisjonen kan ikke se at anbefalingen er fulgt opp fullt ut.

Revisjonskriteriet som anbefalingen bygger på, plan for mangfold og integrering 2011-2018, er imidlertid heller ikke gjeldende lenger. I nytt regelverk er det ikke lenger krav om at det skal utarbeides en plan. Kravet i opplæringsloven § 9 A-3 handler om nulltoleranse og systematisk arbeid. Det skal fremdeles jobbes forebyggende. Det er imidlertid i større grad opp til kommunen å bestemme om de skal ha en felles plan. Revisjonen kjenner ikke til om det var dette lovverket som lå bak føringene i plan for mangfold og integrering om å utarbeide planer for holdningsskapende arbeid. Men i den grad det er det så vil ikke dette revisjonskriteriet være like relevant å vurdere kommunen opp mot lenger.

5 KOMPETANSEUTVIKLING FOR RÅDGIVERE I SKOLEN

5.1 Oppfølgingskriterie

Kommunen bør sikre at det gjennomføres kompetanseutvikling for rådgiverne i skolene.

5.2 Forvaltningsrevisjonsrapport 2016

Bakgrunn for anbefaling

Kommunen skal sørge for kompetanseutvikling for rådgivere i skolen om æresrelatert vold. Tre av fem ungdomsskoler opplyste at de ikke arbeidet med kompetanseutvikling for rådgivere på dette feltet. Det hadde kommet signaler fra kommunen om at det skulle gjennomføres kompetanseheving på området og det var derfor revisjonens vurdering at det i denne forbindelse også burde konkretiseres på hvilken måte kompetanseutviklingen for rådgivere i skolen skulle ivaretas.

Rådmannens høringsuttalelse

I 2016 svarte kommunen at de i henhold til plan for mangfold og integrering hadde fastslått at det skulle settes i gang kompetanseutviklingstiltak for de sosialpedagogiske rådgivere i skolen på temaet æresrelatert vold. Rådmannen viste til at behovet for kompetanse fortsatt var stort. Det gjaldt temaer hvor barn og unge med innvandrerbakgrunn kunne være i risikosonen: Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, alvorlige begrensninger av unges frihet og æresrelatert vold.

5.3 Kommunens oppfølging av anbefaling

Administrasjonens redegjørelse 2017

I saksopplysningene viser administrasjonen til rapportens beskrivelse av behov for kompetanse i traumehåndtering, flukt, krig, katastrofer, overgrep og vold. Kompetansehevingen revisjonen har vurdert er knyttet spesielt til æresrelatert vold.

I sin redegjørelse viser administrasjonen til at oppgaven med å motvirke og forebygge og videre bistå elever innenfor temaene tvangsekteskap og annen æresrelatert vold, motvirke radikaliserings og utenforskap samt håndtere traume, ligger i dag på flere tjenester enn sosialrådgiverne. Oppgaven ligger til kontaktlærere, faglærere, de tospråklige lærerne, skoleledelsen, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom. Dette er aktører som normalt vil være blant de som jobber nærmest elevene og som gjennom sin relasjon kan forventes å skulle håndtere temaene på et lavterskelnivå. I tillegg har vi felles tjenester for skolene, elever og foreldre gjennom ungdomsteamet, UngdomsLOS-prosjektet og forebyggende koordinatører/SLT. Det innebærer at det er ulike aktører som trenger ulike kompetanser på området. Så langt har flere lærere og skoleledere deltatt i noe kompetanseheving, gjennom Dembra/Holocaustsenteret og RVTS Øst, på samlingen *Inkludering og opplæring av flyktninger i Østfold* i regi av Fylkesmannen i Østfold. En skole har inngått avtaler med Dembra om kompetanseheving for hele personalet innenfor temaet *Mot utenforskap og hat i skolen*, og samarbeider også med skoler i samme prosjekt i Sarpsborg kommune. 15 personer i Seksjon for utdanning og oppvekst deltok på dagens samlingen *Traumesensitiv omsorg; Fra forståelse til Handling*, 8. og 9. desember 2016 i regi av RVTS Øst og Fylkesmannen i Østfold. De plukket ut ansatte som jobbet med de mest traumeutsatte barna til det tilbudet.

I samarbeid med en av kommuneoverlegene og forebyggende koordinatør/SLT ser kommunen på muligheter for en større kompetanseheving ut mot rådgivere/sosiallærere, lærere som arbeider med minoritetsspråklig ungdom fra utsatte grupper og skolehelsetjenesten i nær framtid. Muligens med

noe ekstern bistand. Skolehelsetjenesten er våren 2016 styrket med en helsesøster fra helseteam flyktning i 40 % stilling, som skal bistå skolehelsetjenesten med kartlegging og hjelpetiltak overfor vanskelige enkeltsaker, som skolene står i.

Administrasjonens redegjørelse 2019

I redegjørelsen fra administrasjonen viser administrasjonen til samme tiltak som nevnt i 2017.

Rådmannens høringsuttalelse 2019

I rådmannens høringsuttalelse fremkommer det ytterligere opplysninger om kompetanseutvikling for rådgiverne i skolen.

«Våren 2018 gjennomførte Fredrikstad kommune i regi av RVTS Øst kurspakka «Hjelp som nytter». Formålet var å øke forståelsen og gi handlingskompetanse om det som nytter i arbeidet med personer med krysskulturell og migrasjonsrelatert bakgrunn. Til sammen 150 deltakere fra kommunen og deres nære samarbeidspartnere deltok på fire hele kursdager. Samme vår deltok rundt 100 deltakere på en 5. kursdag med temaet «Vold i nære relasjoner». Tilnærmingen til denne kursdagen var mer universelt utformet (ikke kun migrasjonsrelatert). Til alle kursdagene var rådgiverne spesielt invitert som målgruppe.»

Kursrekka til RVTS Øst har vært fulgt opp med en kommunal tverrfaglig nettverksgruppe. Her har rådgiverne en fast plass til en representant. Nettverksgruppa har deltatt på heldagsskoleringer i regi av RVTS Øst. Nettverksgruppa har dessuten flere årlige møter sammen med nettverksgrupper fra flere kommuner. Kompetansen spres via møter i rådgivernetverket, eller ved at flere av rådgiverne deltar på nettverkssamlingene når de foregår lokalt.»

5.4 Revisjonens vurderinger

Revisjonen ser at kommunen har gjennomført og planlegger å gjennomføre en rekke kompetansehevende tiltak som vil bidra positivt overfor minoritetsspråklige barn i skolen. Den siste tiden (siden 2018) er også rådgiverne i skolen spesielt invitert til disse tiltakene, samt at det også er fulgt opp gjennom opprettelse av tverrfaglige nettverk. Revisjonen vurderer anbefalingen som fulgt opp.

6 KOORDINERENDE OG SAMHANDLENDE TILTAKSAPPARAT

6.1 Oppfølgingskriterie

Kommunen bør utvikle et koordinerende og samhandlende tiltaksapparat knyttet til integreringsfeltet.

6.2 Forvaltningsrevisjonsrapport 2016

Bakgrunn for anbefaling

Revisjonen vurderte at kommunen hadde iverksatt en rekke positive tiltak knyttet opp mot integreringsfeltet. Fakta viste også at kommunen hadde et helhetlig perspektiv knyttet til de ulike tilskuddsordningene, noe revisjonen fant positivt. På den andre side viste gjennomgangen til dels store variasjoner når det gjaldt skolenes tilnærming opp mot de ulike utfordringene. I henhold til kommunens egen plan var det en forutsetning for å lykkes med integreringen at tiltaksapparatet var koordinert og samhandlende. Et koordinerende og samhandlende tiltaksapparat forutsatte i første rekke et helhetlig system med klare mål, definerte oppgaver, samt tydelig ansvarsfordeling og kommunikasjonslinjer. Etter revisjonen vurdering viste gjennomgangen at kommunen ikke fullt ut hadde dette på plass.

Rådmannens høringsuttalelse

I sin høringsuttalelse viste rådmannen til at kommunen i 2015, lik mange andre norske kommuner, fikk erfare den økte flykntingtilstrømningen til Norge og Europa for øvrig. Antall asylsøkere økte, kommunen vedtok økt bosetting og antall familieegjenforeninger økte. Som en følge av dette økte også antall enslige mindreårige og antall barn og unge med ulike traumer. Videre økte antall nyankomne med få eller ingen norskspråklige ferdigheter, og antall som kom inn sent i skoleåret så vel som i opplæringsløpet. Mange av de nye elevene hadde dessuten mangelfull grunnskoleopplæring fra tidligere. Både endringer i størrelsen og variasjonen i elevgruppa *språklige minoriteter* resulterte i at deler av kommunens planverk, rutiner og praksis på området på kort tid ble utdatert. Kommunen var nødt til å starte en innovasjons- og endringsprosess bl.a. i forhold til kapasitet, ressursbruk, organisering, innhold, samhandling og kompetanse. Revisjonen ble gjennomført på et tidspunkt med stadige endringer og uro på området.

6.3 Kommunens oppfølging av anbefaling

Administrasjonens redegjørelse 2017

I 2017 viste administrasjonen til at en overordnet plan for bosetting og integrering skulle sikre en vellykket integrering gjennom samordning av tiltak i kommunen. Arbeidet med planen skulle startes opp i april 2017, og skulle utarbeides i samarbeid mellom kommunens seksjoner, med hovedtyngde fra Seksjon for helse og velferd og Seksjon for utdanning og oppvekst. Planen skulle ferdigstilles i løpet av høsten 2017 og legges frem for Oppvekstutvalget til orientering.

Administrasjonens redegjørelse 2019

I redegjørelsen fra 2019 viser kommunen til at plan for bosetting og integrering var forespeilet ferdigstilt høsten 2017. Planen er av ulike årsaker fortsatt ikke ferdig. Prioriteringer, omorganiseringer, svært hurtig skifte i flykntingstrømmen (fra «normal» til rekordmange og til veldig få) og endrede sentrale styringssignaler er noen av forklaringene. Planen er nær ved ferdig. Pr.

september viser spesialkonsulent til at planen har vært til behandling i kommunedirektørens ledergruppe i Seksjon for utdanning og oppvekst, og at den skal behandles i Seksjon for helse og velferd i disse dager. Planen skal behandles politisk i løpet av året (2019).

Kommunen legger til at dette ikke betyr at de ikke har jobbet med å utvikle et koordinerende og samhandlende tiltaksapparat knyttet til integreringsfeltet. Kommunen viser til at det blant annet har vært jobbet med forankring og medskapning i planarbeidet med flere prosessmøter, både generelt for alle som jobber på feltet og spesielt innenfor enkelte temaer. Møtene har vært tverrfaglig og tverretattlig sammensatt. Det har vært avholdt innspillmøter og mulighet for skriftlige innspill på planens hoveddeler. Eksterne samarbeidsparter på feltet har også deltatt. Det har også vært gjennomført rundt 35 brukerundersøkelser med bosatte flyktninger i aldersgruppa 14-55 år. Arbeidet har vært koordinert med en representant fra henholdsvis Seksjon for helse og velferd og Seksjon for utdanning og oppvekst.

Revisjonen har fått forelagt en oversikt over det koordinerende arbeidet som har foregått de siste årene i kommunen. Oversikten viser hvilke roller og oppgaver seksjonene har på overordnet nivå. Revisjonen har også fått forelagt en oversikt over ansvar og oppgaver i bosettingsarbeidet, som viser hvilke oppgaver de ulike kommunale tjenestene har, herunder tildelingskontoret, bosettingsteam, helseteam flyktning, helsevern barn og unge, NAV Fredrikstad, Fredrikstad internasjonale skole, barnehage, skole, barneverntjenesten, krisesenteret og teknisk drift.

6.4 Revisjonens vurderinger

Fakta viser at «Plan for bosetting og integrering» fortsatt ikke er ferdigstilt, to år etter planlagt ferdigstillelse. Kommunen har likevel arbeidet aktivt for å sikre et koordinert og samhandlende tiltaksapparat. Vi legger blant annet til grunn oversikten over det koordinerende arbeidet og de enkelte tjenesters ulike oppgaver overfor målgruppen, samt at arbeidet med planen også bidrar positivt til et koordinert og samhandlende tjenesteapparat. Revisjonen vurderer derfor anbefalingen som fulgt opp.

7 KONKLUSJON

Revisjonen ser at kommunen har arbeidet aktivt med anbefalingene. Enkelte anbefalinger er det arbeidet konkret med, mens andre anbefalinger er fulgt opp gjennom et større arbeid innenfor andre eller tilgrensede områder. Vi har funnet at de fleste anbefalingene er fulgt opp. Det er imidlertid enkelte anbefalinger der vi ikke har kunne konkludere med at de er fulgt opp fullt ut. Det er tre år siden vi gjennomførte revisjonen og det har skjedd en stor utvikling på noen av de reviderte områdene i denne perioden, også knyttet til revisjonskriteriene. Flere av de opprinnelige anbefalingene er knyttet til revisjonskriterier hentet fra kommunens plan for mangfold og integrering 2011-2018, som i utgangspunktet ikke er gjeldende lenger. Det er også nytt regelverk som regulerer det holdningsskapende arbeidet i skolene. Det er blant annet ikke lenger krav om at det skal utarbeides en plan.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingen.

Rolvsøy, 13. november 2019

Anne Widnes (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

8 RÅDMANNENS UTTALELSE



FREDRIKSTAD KOMMUNE Seksjon for utdanning og oppvekst

NOTAT

Til: Østfold kommunerevisjon

Kopi: Østfold kontrollutvalgssekretariat

Fra: Marianne Bekker, kst. Kommunaldirektør for Seksjon for utdanning og oppvekst

Dato: 15. oktober 2019

Vår ref: 2015/9259

TILBAKEMELDING PÅ OPPFØLGINGSRAPPORTEN «MINORITETSSPRÅKLIGE BARN I SKOLEN»

Oppfølgingsrapporten «Minoritetsspråklige barn i skolen» er utarbeidet av Østfold kommunerevisjon på oppdrag av Kontrollutvalget i Fredrikstad kommune. Rapporten ble lagt fram for Kontrollutvalget i møte 2. oktober 2019.

Saken hadde ikke vært til uttalelse hos kommunaldirektør ved Seksjon for utdanning og oppvekst, slik at faktaopplysningene kunne vært kvalitetssikret.

Kontrollutvalget valgte å utsette behandlingen av saken. Kontrollutvalget ønsket at rådmannen skulle sende høringsuttalelse til rapporten til revisjonen. Denne skal innarbeides i rapporten før ny behandling i kontrollutvalgets møte i november 2019. Kontrollutvalget gjorde følgende vedtak: «Saken utsettes til kontrollutvalgets møte i november 2019».

Skoleetaten har gjennomgått rapporten. Vi ser det nødvendig å kommentere noe på innholdet i rapporten.

Det er spesielt to oppfølgingsområder som vi vil kommentere:

1. 4 PLAN FOR HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

Under punkt 4.3 *Kommunens oppfølging av anbefaling, Administrasjonens redegjørelse 2019* og punkt 4.4 *Revisjonens vurderinger*. Under punkt 4.4. står det blant annet som følger i rapporten (våre understrekninger):

«Slik revisjonen oppfatter fakta er det imidlertid opp til den enkelte skole å utforme sine planer. Kommunen har ikke hatt fokus på skolens planer mot krenkelser/ mobbing eller eventuelle planer for sosial kompetanse og liknende. De eksisterende planene ute i skolene er ikke utformet etter noen overordnede føringer, foruten at planene må være i tråd med regelverket. Etter revisjonens oppfatning vil det være lettere for skoleeier å følge opp planene og vurdere om de er i tråd med lovverk dersom de er utformet med samme utgangspunkt. Revisjonen kan ikke se at anbefalingen er fulgt opp fullt ut.

Revisjonskriteriet som anbefalingen bygger på, plan for mangfold og integrering 2011-2018, er imidlertid heller ikke gjeldende lenger. I nytt regelverk er det ikke lenger krav om at det skal utarbeides en plan. Kravet i opplæringsloven § 9 A-3 handler om nulltoleranse og systematisk arbeid. Det skal fremdeles jobbes forebyggende. Det er imidlertid i større grad opp til kommunen å bestemme om de

skal ha en felles plan. Revisjonen kjenner ikke til om det var dette lovverket som lå bak føringene i plan for mangfold og integrering om å utarbeide planer for holdnings- skapende arbeid. Men i den grad det er det så vil ikke dette revisjonskriteriet være like relevant å vurdere kommunen opp mot lenger.

Vurderingene ser ut til være noe unøyaktige/unyanserte, eller å bygge på mis- oppfatninger av administrasjonens redegjørelse.

Det er i dag ikke noe formkrav til de planene skolene har utarbeidet for arbeidet mot mobbing og andre krenkelser. Det er heller ikke i dag noe krav til at dokumentasjonen i arbeidet med skolemiljøet skal være i plans form – hverken fra staten eller fra skole- etaten. Kommunen har derimot hatt stor fokus på skolenes forståelse (faglig og juridisk), innsatsen og dokumentasjonen på skolemiljøarbeidet.

Skoleeiers oppfølging av skolene etter opplæringslovens § 13-10 baserer seg på informasjon fra et utvalg skriftlige dokumenter, uttalelser og kontrollbesøk. Det innebærer at skoleeier utøver sikring og kontroll på lovområder der hvor det ikke foreligger planer, der hvor det foreligger lokalt utarbeidede planer, men også der hvor det foreligger planer på kommunenivå.

Skolene har fulgt opp det holdningsskapende arbeidet i ulike lokale planer og ikke minst i oppfyllelsen av gjeldende læreplanverk (Kunnskapsløftet). Mye av det holdnings- skapende arbeidet ligger også planfestet i skolenes systematiske arbeid med skole- miljøet. Det tilsier at dette er ivarettatt, og at det således ikke anses å være relevant eller hensiktsmessig med en egen plan på dette. Det følger av opplæringsloven at elevene har rett på et godt og trygt skolemiljø fritt for mobbing og andre krenkelser (diskriminering, rasisme, vold osv.), og at skolene skal jobbe systematisk med dette.

Det har ikke tidligere eller i gjeldende lovverk (opplæringsloven kap. 9A) vært krav til noen plan, i den betydningen at dokumentasjonen skal foreligge som et plandokument. Arbeidet skal være systematisk og det skal være dokumentert. Det er opp til den enkelte kommune hvorvidt man utarbeider kommunale rutiner, retningslinjer og annen nødvendig dokumentasjon, eller om dette skal utarbeides på den enkelte skole. Det er uansett et kommunalt ansvar. Dette er heller ingen forskjell på dette punktet i tidligere eller gjeldende lovverk.

Det er som følge av nytt regelverk utviklet nye rutiner, retningslinjer og skjemaer innenfor feltet på kommunenivå. Her ligger det føringer for det systematiske arbeidet med skole- miljøet: som undersøkelser og for oppfølging av enkeltsaker. Den enkelte skole har ansvaret for å tilpasse dette til sine lokale forhold (elevgruppa, forhold ved bygnings- og beliggenhetsmessige forhold og liknende) gjennom lokale rutiner, retningslinjer/instruksjoner og ikke minst, det forebyggende arbeidet.

Siden det er det holdningsskapende arbeidet som omtales i denne oppfølgingsrapporten, er det mest aktuelt å snakke om den forebyggende delen av skolemiljøarbeidet. Det kan være at det er hensiktsmessig å planfeste denne innsatsen/arbeidet. Det er allerede planfestet fra statlig nivå i læreplanverket (både eksisterende og nytt fra høsten 2020), men må selvfølgelig operasjonaliseres til lokale forhold. Hvorvidt det er kommune- eller skolenivå, må administrasjonen vurdere. Det som er helt sikkert er at det uansett må tilpasses de aktuelle og lokale forholdene ved den enkelte skole.

Eksisterende planer skolene måtte ha, må uansett være oppdatert etter nytt regelverk og gjeldende læreplan.

2. 5 KOMPETANSEUTVIKLING FOR RÅDGIVERE I SKOLEN

Under punkt 5.3 *Kommunens oppfølging av anbefaling, Administrasjonens redegjørelse 2019*, står det som følger:

«I redegjørelsen fra administrasjonen viser administrasjonen til samme tiltak som nevnt i 2017.»

Dette medfører ikke riktighet. Administrasjonen ser her at dette punktet av en eller annen grunn har falt ut fra redegjørelsen som ble oversendt sommeren 2019. Administrasjonen ble heller ikke bedt om å rette opp dette i kontakt med revisjonen i september måned.

Revisjonen skriver som følge av dette i sine vurderinger:

«Revisjonen ser at kommunen har gjennomført og planlegger å gjennomføre en rekke kompetansehevende tiltak som vil bidra positivt overfor minoritetsspråklige barn i skolen. Revisjonskriteriet som vår vurdering bygger på, legger til grunn at det skal gjennomføres kompetansehevende tiltak knyttet til æresrelatert vold overfor rådgivere i skolen. Selv om kommunens tiltak ikke nevner æresrelatert vold spesifikt vil tiltakene likevel bidra til kompetanseheving på tilgrensende områder. Revisjonen kjenner ikke til detaljene i tiltakene. Det er derfor mulig at æresrelatert vold også nevnes mer spesifikt i kompetansehevingstiltakene. De gjennomførte kompetansehevende tiltakene er imidlertid ikke rettet spesielt inn mot sosialrådgiverne i skolen, slik vår anbefaling gjør. Kompetansehevende tiltak overfor denne gruppen blir imidlertid vurdert gjennomført i nær fremtid. Revisjonen kan derfor ikke se at anbefalingen er fulgt opp fullt ut på nåværende tidspunkt. Revisjonen legger til at revisjonskriteriet som anbefalingen bygger på, plan for mangfold og integrering 2011-2018, ikke er gjeldende lenger.»

Våren 2018 gjennomførte Fredrikstad kommune i regi av RVTS Øst kurspakka «Hjelp som nytter». Formålet var å øke forståelsen og gi handlingskompetanse om det som nytter i arbeidet med personer med krysskulturell og migrasjonsrelatert bakgrunn. Til sammen 150 deltakere fra kommunen og deres nære samarbeidspartnere deltok på fire hele kursdager. Samme vår deltok rundt 100 deltakere på en 5. kursdag med temaet «Vold i nære relasjoner». Tilnærmingen til denne kursdagen var mer universelt utformet (ikke kun migrasjonsrelatert). Til alle kursdagene var rådgiverne spesielt invitert som målgruppe.

Kursrekka til RVTS Øst har vært fulgt opp med en kommunal tverrfaglig nettverksgruppe. Her har rådgiverne en fast plass til en representant. Nettverksgruppa har deltatt på heldagsskoleringer i regi av RVTS Øst. Nettverksgruppa har dessuten flere årlige møter sammen med nettverksgrupper fra flere kommuner. Kompetansen spres via møter i rådgivernettet, eller ved at flere av rådgiverne deltar på nettverkssamlingene når de foregår lokalt.

Forebyggende koordinator/SLT Erik Kruse følger opp nettverket.

Samtidig er det viktig å fastslå at rådgiverne er tilsatt på ungdomsskolene. Arbeidet med oppfølging av temaet er viktig på alle trinn i grunnskolen. Derfor er det viktig at både førstelinja (lærere) og elevtjenestene rundt (lærere, assistenter, ledelsen, rådgivere, skolehelsetjenesten) involveres i dette arbeidet. Kompetansehevingstiltakene i regi av RVTS Øst har således også involvert representanter for både ledere, lærere og SFO-ansatte.

9 REVISJONENS KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS UTTALELSE

Vi viser til kommunedirektørs tilbakemelding på oppfølgingsrapport, 15.10.2019. Revisjonen ønsker å legge til følgende:

- I denne oppfølgingsrapporter er følgende kilder benyttet for å belyse kommunen oppfølging av revisjonens anbefalinger:
 - Administrasjonens egen rapportering til oppvekstutvalget i mai 2017
 - Administrasjonens redegjørelse pr. juli 2019
 - Oppfølgingsspørsmål til oppnevnt kontaktperson pr. telefon, dokumentert og verifisert pr. e-postRevisjonen anser opplysningene kommunen har gitt i disse dokumentene som tilstrekkelig verifisert og kvalitetssikret. Vi vil likevel innføre rutine på å sende oppfølgingsrapporter til kommunedirektør for uttalelse i fremtidige oppfølgingsrapporter.
- Revisjonen har hatt fokus på å nyansere vurderingene våre mest mulig, nettopp fordi anbefalingene vi vurderer bygger på kommunalt planverk, som ikke gjelder lenger. I en forvaltningsrevisjon kan revisjonskriterier utledes ut i fra kommunens egne planer. I dette konkrete tilfellet er revisjonskriteriet hentet fra kommunens plan for mangfold og inkludering. Vi mener at vi i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til både at den kommunale planen ikke lenger gjelder, og at det ikke er noe lovkrav til utarbeidelse av planer for holdningsskapende arbeid.
- I rapporten har vi skrevet en del om kommunens internkontroll på skoleområdet. Dette for å få frem at det, ut i fra de opplysningene vi har, ser ut til at kommunen har en god og omfattende internkontroll på området. Det faller imidlertid utenfor revisjonens mandat å gjøre noen nærmere vurderinger av internkontrollen i denne rapporten.
- Kommunens tilbakemelding inneholder noen nye faktaopplysninger (til kapittel 5). Av relevans for denne anbefalingen er det opplysninger om at rådgiverne var spesielt invitert til kurspakka til RVTS Øst, samt at det er etablert en tverrfaglig nettverksgruppe hvor rådgiverne kan delta, evt. at kompetansen spres videre i rådgivernetverket. Revisjonen kunne ikke be administrasjonen om å rette opp dette, da det ikke fremkom at det manglet opplysninger i redegjørelsen. Redegjørelsen var relativt omfattende, men inneholdt ikke tiltak spesielt rettet mot rådgiverne, kun skolelederne og lærerne. Revisjonen tar de nye opplysningene til etterretning og innarbeider opplysningene i kapittel 5.3 (eget avsnitt *Rådmannens uttalelse 2019*), og tatt hensyn til dette i vurderingene.