

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

VEDTAK MED PÅLEGG OM RETTING

Tilsyn med kommunens arbeid for å
sikre et trygt og godt skolemiljø

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Åsnes kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke etter opplæringsloven kapittel 9 A. Dette gjelder i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Formålet med tilsynet er bedre regelverksetterlevelse på disse områdene, slik at elevene i en størst mulig grad kan oppleve et trygt og godt skolemiljø.

Varsel om tilsyn ble gitt i brev av 06.12.2022. Kommunen oversendte dokumentasjon til Statsforvalteren innen fristen den 15.02.2023. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, i tillegg til observasjoner/informasjon fra intervju med ansatte ved skolene og i kommunen den 15.02.2023. Vi har i tillegg fått informasjon fra elever/foreldre. Foreløpig rapport ble oversendt 12.04.2023, og sluttmøte med avholdt 18.04.2023. Kommunen har kommet med tilbakemeldinger på foreløpig rapport innen fristen 27.04.2023.

Avdekkede regelverksbrudd, status på rapporten og veien videre

Statsforvalterens tilsyn har avdekket regelverksbrudd på følgende områder:

Sikrer kommunen at plikten til å undersøke i skolemiljø saker er oppfylt?

Kommunen må sikre at:

- skolen/skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen
- skolens ansatte er kjent med hvem som skal undersøke i ulike saker
- skolen/skoleeier gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
- skolen/skoleeier vurderer konkret hvor grundige undersøkelser skal være
- skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke undersøkelser som skal foretas og hvordan disse skal gjennomføres for å ivareta det grunnleggende hensynet til barnets beste i undersøkelsesfasen
- skolen/skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
- internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten
- kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.11.2023**.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Kort om kommunen	5
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet	5
1.3	Rettslige krav	6
1.3.1	Retten til et trygt og godt skolemiljø	6
1.3.2	Kravet til internkontroll.....	7
2	Kommunens internkontroll.....	9
3	Undersøkelsesplikten i skolemiljø saker	10
3.1	Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?.....	10
	Statsforvalterens observasjoner	10
	Statsforvalterens vurderinger	10
	Statsforvalterens konklusjon	11
3.2	Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	12
	Statsforvalterens observasjoner	12
	Statsforvalterens vurderinger	12
	Statsforvalterens konklusjon	13
3.3	Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	14
	Statsforvalterens observasjoner	14
	Statsforvalterens vurderinger	15
	Statsforvalterens konklusjon	15
3.4	Dokumenterer skolen/skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?.....	16
	Statsforvalterens observasjoner	16
	Statsforvalterens vurderinger	16
	Statsforvalterens konklusjon	16
3.5	Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?	17
	Statsforvalterens observasjoner	17

Statsforvalterens vurderinger	19
Statsforvalterens konklusjon	20
3.6 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?	21
Statsforvalterens observasjoner	21
Statsforvalterens konklusjon	24
4 Våre reaksjoner.....	25
4.1 Pålegg om retting	25
4.2 Oppfølging av påleggene.....	25
5 Dere har rett til å klage	26
6 Vedlegg – liste over dokumentasjon	27

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Vi kan også føre tilsyn med kommunens plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

1.1 Kort om kommunen

Åsnes kommune er en kommune i Innlandet fylke. Åsnes kommune er 1040,94 km² og grenser mot Våler i nord, mot Grue i sør, i øst mot Sverige og i vest mot Nord-Odal og Stange. Kommunen hadde 7267 innbyggere pr. 20.03.2023. Det er tre barneskoler og en ungdomsskole i kommunen; Jara skole, Sønsterud skole, Flisa skole og Åsnes ungdomsskole. Tall fra GSI viser at Åsnes kommune våren 2023 har 626 elever fra 1- 10. trinn.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Åsnes kommune i brev av 06.12.2022. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Dersom Åsnes kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Vi gir derfor eventuelle pålegg til kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn i kommunen og ved skolene den 15.02.2023. Intervjudagen ble gjennomført via Teams. Vi snakket med et utvalg ansatte ved skolene, rektorene ved tre skoler, sektorleder samt kommunedirektør.

Foreldre og elever er informert om tilsynet i eget brev. Dette gjør det mulig for dem å ta kontakt med Statsforvalteren dersom de har informasjon som kan være relevant i tilsynet. Statsforvalteren har i dette tilsynet snakket med flere foreldre og elever ved de tre skolene i kommunen som er en del av tilsynet. Samtalene foregikk via telefon.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 12.04.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har med en tilbakemelding til den foreløpige rapporten innen fristen 27.04.2023. I kommunens tilbakemelding kommenterer sektorleder at kommunen har tatt rapporten til oppfølging, og at de er i gang med å forbedre rutiner.

I denne rapporten presenterer vi våre endelige vurderinger og konklusjoner.

1.3 Rettslige krav

1.3.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven §§ 9 A-1 og 9 A-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

I tilsynet er det et gjennomgående tema om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste og sørget for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet.

For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må skolen gjøre det som med rimelighet kan forventes gjennom hele saksforløpet.

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Undersøkelsene skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å

forvente i den enkelte saken. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

1.3.2 Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kommunen skal gjennomføre risikovurderinger for å tilpasse omfanget av internkontrollen til de områdene der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikoen skal kommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem. Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge og hindre regelverksbrudd. Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen. Kommunen

skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd etter § 25-1, og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2 Kommunens internkontroll

I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse av Åsnes kommune sin internkontroll som skal sikre arbeidet med å oppfylle plikten til å undersøke etter opplæringsloven kapittel 9 A. Beskrivelsen baserer seg på den skriftlige dokumentasjonen som kommunen har oversendt i forbindelse med tilsynet, samt informasjon som kom frem i samtalen med kommunedirektør, sektorleder og rektorene ved tre av skolene i kommunen. Kapitlet må leses i sammenheng med denne rapportens kapittel 3.5 og 3.6.

Åsnes kommune skriver i sin oversendelse av dokumentasjon til tilsynet at de bruker Compilo kvalitetssystem/internkontrollsystem for hele kommunen. I tillegg bruker skolene Internkontroll Oppvekst Moava som årshjul. Kommunedirektøren beskriver i intervju at Compilo er det verktøyet han har for å følge med på internkontrollen. Han beskriver også at sektorleder er delegert ansvaret for oppfølging av internkontroll på fag- og forvaltningslov.

Tilstandsrapporten for grunnskole 2021 inneholder et kapittel om kvalitetsvurderingssystem i Åsnesskolen. Her nevnes kommuneloven § 25-1 om internkontroll. Her beskrives også at kommunen har utarbeidet årshjul for oppfølging og kvalitetsutvikling i Åsnesskolen. Dette årshjulet er en del av internkontrollen for skoleeier. Alle skoler har utviklingsplaner som beskriver mål og tiltak innenfor enheten. Tiltakene skal evalueres og arbeidet skal følges opp på ulike møtearenaer. Det er utarbeidet en plan for trygt og godt skolemiljø i Åsnesskolen.

Sektorleder forteller at det meste av prosedyrer er lagret i Compilo for å sikre internkontrollen. Moava oppvekst brukes som et årshjul hvor det legges inn aktiviteter for å sikre at skolene følger opp.

Dokumentasjonen er vedlagt rutine for behandling av avvik når det gjelder HMS. Her er det beskrevet at avvik er når det registreres et brudd på lov, forskrift, rundskriv, reglement eller annet formelt regelverk. Videre står det at når et avvik oppstår skal det meldes, dokumenteres og lukkes. I intervju med skoleeier bekreftes det at avvikshåndtering kun er knyttet til kommunens arbeid med HMS og at de mer overordnede avviksskjemaene ikke er helt i orden.

Dokumentasjonen er også vedlagt en mal for risikovurdering i tilknytning til arbeidsmiljø. Kommunedirektøren forteller at avviksbehandling i utgangspunktet er delegert ned til rektor

En rektor svarer også at i kvalitetssystemet 1310 så kommer det opp at plan for trygt og godt skolemiljø skal evalueres. I systemet får de en påminnelse om at planen skal revideres.

3 Undersøkelsesplikten i skolemiljø saker

3.1 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret. Hvor raskt saken skal undersøke, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens "Plan for et trygt og godt skolemiljø" står det under punktet om delplikt 4 at "... alle som arbeider i skolen også har en plikt til å undersøke hvis de ser eller mistenker noe." Videre står det at "Det skal derfor være rektor som i Åsnesskolen er ansvarlig for samordning av undersøkelsene i samarbeid med lærerne til eleven". I samme plan står det også at det er "... viktig å sette barnets beste i fokus." I systemdokumentasjonen fra Åsnes ungdomsskole står det i dokumentet "Informasjon om krenkende adferd" under delplikt 4 at "Alle som SER eller MISTENKER noe har plikt til å undersøke saken med en gang."

I intervju er det flere ansatte som svarer at de vil undersøke så raskt som mulig, i saker hvor de mistenker eller har kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er kun en av de ansatte som svarer at en vurdering hvor raskt en sak skal undersøkes kommer an på sakens alvorlighetsgrad. En annen svarer at det skal skje umiddelbart når det gjelder samtale med eleven, foresatte og de involverte elever, og at man må begynne undersøkelsene innen 5 virkedager.

I intervju fremkommer det at det ikke er kjent for de ansatte hvem som skal undersøke i de ulike sakene.

Elevsakene som er oversendt Statsforvalteren, viser at skolene setter raskt i gang med undersøkelser i form av samtaler med elev og foreldre i de fleste saker. Statsforvalteren har også fått informasjon i samtaler med foreldre som indikerer at ansatte i flere av sakene har startet undersøkelser raskt.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen snarest gjennomfører de undersøkelser som med rimelighet kan forventes når noen som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

- Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må bli fastsatt konkret.

I intervju fremkom det at ansatte ikke var kjent med at hvor raskt undersøkelsene skal settes i gang, må vurderes konkret i hver sak, ut fra blant annet sakens alvorlighetsgrad og elevens beste. Det fremkom at de likevel setter i gang undersøkelser raskt. I skolenes planer og rutiner fremkommer det ikke noe om nyansering av tempo i undersøkelser. Det fremstår som at undersøkelser skal skje raskt, uten en vurdering av tempo opp mot sakens alvorlighetsgrad og barnets beste. Det er heller ikke synliggjort i dokumentasjonen av oversendte elevsaker at det er foretatt en vurdering av tempoet i de undersøkelser som er foretatt, eller en vurdering av barnets beste opp mot dette. Til sammen indikerer dette at det ikke gjøres en vurdering av hvor raskt undersøkelser skal skje ut fra hva saken tilsier.

Statsforvalteren vurderer ut fra ansattes svar i intervju at det ikke er kjent for de ansatte hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Statsforvalteren vurderer at ansattes manglende kjennskap til hvem som skal undersøke slike saker, vil kunne påvirke hvor raskt saker undersøkes. Vi vurderer at kommunenes planer ikke ivaretar en presisering av hva som ligger i at saken skal undersøkes så raskt som saken tilsier. Statsforvalteren ser at formuleringen "alle som arbeider på skolen" benyttes i planen for trygt og godt skolemiljø, og i Åsnes ungdomsskole sin Olweusplan i tilknytning til undersøkelsesplikten. Statsforvalteren vurderer at denne formuleringen vil kunne gi et uriktig bilde av hvilke personer som omfattes av undersøkelsesplikten, da alle som arbeider på skolen vil vise til et utvidet persongalleri som gjelder for de tre første delpliktene. I denne sammenheng vil ikke alle som arbeider på skolen være omfattet av undersøkelsesplikten.

Likevel vurderer vi det slik at det er sannsynliggjort en praksis på skolene der det skal undersøkes raskt, uansett hva slags type sak det er, og at de ansatte vet dette. Det er ikke i strid med loven å sette strengere krav til tempo for undersøkelser enn det oppl. § 9 A-4 krever.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det er tilstrekkelig sannsynliggjort at sakene blir undersøkt så raskt som saken tilsier, basert på observasjoner og særlig da intervjuer og innsendte elevsaker, og at dette også ivaretar hensynet til barnets beste.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet er oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd.

3.2 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?

Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret. Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, skal skoleeier sørge for at undersøkelsene blir satt i gang straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Statsforvalterens observasjoner

Kommunen har dokumenter som omhandler aktivitetsplikten, herunder plikten til å undersøke. Ingen av disse dokumentene inkluderer den skjerpede aktivitetsplikten knyttet til § 9 A-5.

Flere av de ansatte gir gjennom intervju uttrykk for usikkerhet knyttet til hvem som skal undersøke i ulike type saker. Det er ingen kjente og faste rutiner for hvem som skal sette i gang eller foreta undersøkelser dersom det er mistanke eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen eller noen i skoleledelsen.

Statsforvalteren observerer at det er uklarhet blant flere av de ansatte om hvem som skal undersøke dersom de får mistanke om eller kjennskap til at det er en som arbeider på skolen eller en i ledelsen som krenker en elev. En ansatt mener skoleeier og Statsforvalteren. En annen svarer at da må det komme inn noen utenfra, men at vedkommende ikke er sikker på hvem det kan være. En ansatt svarer at det er vedkommende usikker på. En annen mener at det kanskje er den som eleven sier ifra til.

Skoleeier svarer at de er avhengig av at kommunen har rutiner som sier at de skal gjøre dette.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen straks setter i verk de undersøkelser som med rimelighet kan forventes når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.
- skoleeier sørger for at de undersøkelser som med rimelighet kan forventes straks settes i verk hvis det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen.
- Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må bli fastsatt konkret.

Det kommer frem gjennom intervju at de ansatte ikke har en omforent forståelse av hvordan skolemiljø saker skal undersøkes dersom det er mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen eller en i ledelsen krenker en elev.

Statsforvalteren vurderer at ansattes manglende kjennskap til hvem som skal undersøke slike saker, samt manglende planer og rutiner i tilknytning til § 9 A-5, vil påvirke hvor raskt rektor eller skoleeier settes i posisjon til å starte undersøkelser. Samlet sett medfører dette en betydelig risiko for at rektor eller skoleeier ikke vil kunne ivareta plikten til straks å undersøke i denne type

saker. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at skolen og skoleeier ikke ivaretar barnets beste i forbindelse med sin plikt til å undersøke der det er mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet ikke er oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.

3.3 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte saken. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens plan for «Trygt og godt skolemiljø» står det følgende om plikten til å undersøke: «Undersøkelsesfasen er viktig for å kunne sette inn riktige tiltak senere. Det er også viktig å sette barnets beste i fokus. Eleven skal bli hørt konkret. Dette betyr at det ikke er nok å snakke med foresatte, medelever eller lærere. Det er viktig at begge parter må høres og snakkes med, det samme gjelder nøytrale vitner. Nedenfor er det angitt noen undersøkelser, men listen er langt fra uttømmende. Hvilke undersøkelser som benyttes må velges ut fra sakens omfang i hvert enkelt tilfelle. Observasjon i friminutt skoletime – elev- og foreldresamtale med de som er involvert - koordinering av voksenpersoner som arbeider med eleven, for eksempel trinnmøter – samarbeid med kolleger – elevundersøkelser – sosiogram». Kommunen har ikke utarbeidet rutiner for undersøkelser i saker der det er mistanke eller kjennskap til at det er en som arbeider på skolen som står bak krenkelser. Kommunen har heller ikke utarbeidet rutiner for undersøkelser i saker der det er mistanke eller kjennskap til at en i skolens ledelse står bak krenkelsen.

Svarene i intervju viser at det ikke er en enhetlig oppfatning av hva som ligger i begrepet alvorlig sak. Noen sier at dette ikke er tatt opp som tema, mens andre sier at det er ulike oppfatninger av dette og at skolen skulle hatt noen konkrete punkter på dette. Det er kun en av de ansatte som svarer at vurdering av hvilke undersøkelser som skal benyttes og hvor grundige de skal være, tar utgangspunkt i sakens alvorlighetsgrad. Andre svarer at dette ikke har vært tatt opp som tema. Når det gjelder § 9 A-5, svarer de ansatte at det er uklart for dem hvordan undersøkelser i tilknytning til dette skal gjennomføres.

Dokumentasjon i enkeltsaker har ikke synliggjort at skolen i undersøkelsesfasen har vurdert om eleven er særskilt sårbar. Det er heller ikke synliggjort at skolen har foretatt en konkret vurdering av hvilke undersøkelser som er nødvendige i saken eller hvor grundige disse skal være.

Dokumentasjonen viser i all hovedsak at skolen undersøker i form av samtaler med elever som opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø samt involverte elever i de fleste tilfeller. Skolen

undersøker også med elevens foreldre. I dokumentasjonen fremkommer det imidlertid lite om innholdet i samtalene.

Statsforvalterens vurderinger

Kommunens plan for «Trygt og godt skolemiljø» inneholder ikke hvilke konkrete vurderinger skolen må foreta i undersøkelsesfasen, utover at det står beskrevet at undersøkelser må velges ut fra sakens omfang. Planen sikrer derfor ikke at skolen foretar en vurdering av om eleven er særskilt sårbar, hvilke undersøkelser som er nødvendige i saken eller hvor grundige undersøkelser det er behov for. Planen ivaretar heller ikke hvordan undersøkelser knyttet til at en som arbeider på skolen eller at en i ledelsen står bak krenkelsene, jf. § 9 A-5, skal ivaretas og gjennomføres.

Statsforvalteren vurderer at skolens undersøkelsesmetoder som samtaler med elever, foresatte og andre involverte elever kan være egnede metoder for å få frem elevenes opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevenes opplevelse i noen saker. Vi vurderer at skolen stort sett ivaretar kravet til at eleven og involverte elever høres da det vises til dette i stort sett alle saker.

I tilknytning til enkeltsaker vurderer Statsforvalteren at skolen i undersøkelsesfasen ikke har vurdert om eleven er særskilt sårbar og det fremkommer ikke at det er foretatt en vurdering av hvilke undersøkelser som er nødvendige i saken eller hvor grundige disse skal være sett opp mot sakens alvor.

Vi vurderer at skolen må vurdere konkret om det er behov for å utvide metodebruken i sine undersøkelser og tilpasse denne på bakgrunn av elevenes særskilte sårbarhet og sakens alvor. Det vil blant annet være av vesentlig betydning å undersøke om klasse- og skolemiljøet er medvirkende faktorer i sakene.

På bakgrunn av at det er mangler i konkrete vurderinger av særskilt sårbarhet, vurdering av hvilke undersøkelser som er nødvendige og hvor grundige disse skal være, samt at det ikke er sannsynliggjort at det gjennomføres konkrete vurderinger av gjennomførte undersøkelser, vurderer Statsforvalteren at skolen ikke ivaretar barnets beste i forbindelse med sin plikt til å undersøke jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet ikke er oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.

3.4 Dokumenterer skolen/skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten, jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Dokumentasjonsplikten vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for undersøkelsene.

Statsforvalterens observasjoner

I intervju kommer det frem at de ansatte er kjent med at de skal føre logg. I «Plan for trygt og godt skolemiljø» står det beskrevet at skolen må dokumentere hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det står videre: «Åsnesskolen har laget et felles loggskjema som skal benyttes i alle saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Sammen med aktivitetsplanen utgjør dette dokumentene i saken».

I dokumentasjon fra enkeltsaker fremkommer det at det er gjennomført samtaler med elever, foreldre og andre involverte elever. Det fremkommer imidlertid ikke faktisk dokumentasjon til alle disse samtalen. Dokumentasjonen viser også at det bare er Åsnes ungdomsskole som benytter loggen i alle innsendte saker. Loggens finnes brukt kun i et fåtall saker ved de to andre skolene. Det fremkommer heller ikke faktisk dokumentasjon i tilknytning til sosiometriske undersøkelser som er nevnt i saker.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren ser at dokumentasjon i enkeltsaker hovedsakelig består av korte notater i logg fra samtaler. Det vises imidlertid til en rekke samtaler hvor det i dokumentasjonen ikke foreligger logg eller annen dokumentasjon. I enkeltsakene er det nevnt at det er gjennomført enkelte andre undersøkelser slik som sosiometriske undersøkelser. Statsforvalteren finner ikke at skolen har dokumentert dette. I plan for trygt og godt skolemiljø er det også beskrevet at logg og aktivitetsplan utgjør sakens dokumenter. Statsforvalteren vurderer at det er for snevert å definere sakens dokumenter på denne måten. Dette vil kunne medføre at skolen/skoleeier ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Statsforvalteren finner derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen/skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Statsforvalteren vurderer at mangelfull dokumentasjon ikke gir god og systematisk oversikt over saken og gir heller ikke etterprøvnbarhet, dette vil derfor ikke ivareta hensynet til barnets beste.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet ikke er oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjuende ledd og 9 A-5.

3.5 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegerer oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kommunen skal gjennomføre risikovurderinger for å tilpasse omfanget av internkontrollen til de områdene der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter.

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikoen skal kommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.

Kommunens internkontroll skal sikre at kravene i kontrollspørsmålene stilt i tilsynsrapportens punkt 3.1-3.4 er oppfylt.

Statsforvalterens observasjoner

Informasjon fra dokumentasjon og intervju danner bakgrunnen for beskrivelse av kommunens organisering og internkontrollsystem som er gitt i kapittel 2. Dokumentasjon og øvrige observasjoner som er beskrevet der, er også relevant under dette kapittelet. Kapittel 2 må derfor også leses som observasjoner for spørsmål 3.5.

Risikovurderinger

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har kommunen vurdert risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi?*
- *Har kommunen vurdert om det er lokale forhold i kommunen som innebærer økt risiko?*
- *Har kommunen vurdert risiko for at de som arbeider på skolen ikke snarest gjennomfører de undersøkelser som med rimelighet kan forventes, risikoen for at hensynet til barnets beste ikke blir ivaretatt i undersøkelsene, og at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke?*

Sektorleder forteller i intervju at det gjøres en overordnet ROS-analyse i forhold til beredskap og større hendelser, men at det foreløpig ikke har vært gjort en slik overordnet ROS-analyse for kommunen som inkluderer skolemiljø og aktivitetsplikten. Rektor ved en av skolene forteller i intervju at de møtes minst hver tredje uke i skoleledergruppen, og hver fjerde uke i oppvekstsektoren. Videre forteller rektoren at oppfølging av skolemiljø er tema på mange av disse møtene, men at dette ikke kan sies å være en ROS-analyse. Rektor ved en annen skole svarer nei på spørsmålet om det på skolen gjøres en egen ROS-analyse som inkluderer skolemiljø eller aktivitetsplikten.

I innsendt dokumentasjon er det vedlagt en mal for risikovurdering av arbeidsmiljø i skolen.

Rutiner og avvik

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har kommunen vurdert om de har nødvendige rutiner?*
- *Har kommunen vurdert om rutinene bør gjøres skriftlige eller om det er tilstrekkelig at ansatte på skolen har en omforent og felles forståelse av hvordan de skal gjennomføre undersøkelser, ivareta hensynet til barnets beste i undersøkelsene og oppfylle plikten til å dokumentere?*

Sektorleder sier at de har gjort en vurdering av rutiner og har sett at de ikke var gode nok på bakgrunn av tilsyn i en annen kommune. Sektorleder meddeler videre at arbeid med skolemiljøplaner er satt på utviklingsplanen for systematisk arbeid og at de selv ser at de ikke har gjort den jobben de skulle ha gjort med rutiner.

Dokumentasjonen viser at kommunen har skriftliggjort en felles plan for trygt og godt skolemiljø. Planen er datert 16.11.2022.

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har de ansatte blitt gjort kjent med rutinene og hvor de skal melde fra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd?*
- *Er de ansatte blitt gjort kjent med hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier?*

I intervju formidler sektorleder at rektorene informerer om dette på personalmøter osv. i henhold til årshjulet. Kommunen har også opprettet en veiledningsordning på hver enkelt skole som skal ivareta nyansatte lærere. Sektorleder forteller at deres internkontrollsystem er gjennom kvalitetssystemet Compilo, og at det meste av prosedyrer og annet de skal ha for å sikre internkontrollen lagres der. På spørsmål om de har et system for å melde avvik på delpliktene, svarer sektorleder at de ikke har det direkte på denne rutinen, men at det vil komme på plass når rutinen legges inn i Compilo. Slik det er nå så kan du ikke melde avvik på de enkelte av delpliktene, men i stedet melde avvik på hele rutinen. Sektorleder sier at de ansatte kan gå inn i

Compilo og melde avvik på det de ønsker å melde avvik på, men da må de vite at det pr. nå ligger samlet i rutinen og at dette ikke er å finne som egne punkter i hver enkelt delplikt.

Det fremkommer også i intervju at det varierer om den ansatte er kjent med kommunens plan for trygt og godt skolemiljø. Noen ga uttrykk for at de var godt kjent med rutinen for varsling, men at de ikke var kjent med rutinen for undersøkelse. Som beskrevet i kontrollspørsmål 3.1 og 3.2, viser svarene fra de ansatte at de ikke er tilstrekkelig kjent med hvem som skal undersøke i de ulike sakene.

Når det gjelder spørsmålet om de ansatte har blitt gjort kjent med hvor de skal melde fra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd, svarer enkelte at de ville tatt det opp med den ansatte det gjaldt selv og så skriftliggjort det til rektor. Andre svarer at de ikke har fått informasjon om å melde avvik på regelverksbrudd, men at de er informert om å melde avvik på blant annet vold mot ansatte og eventuelt dersom renhold er for dårlig. Noen synes det er utydelig kommunisert hva som skal meldes som avvik og at dette hovedsakelig blir gjort muntlig. Det kommer også frem at det ofte meldes avvik på vold og trusler mot voksne fra elever, men at det ikke meldes avvik på regelverksbrudd. Flere av de ansatte er ikke kjent med at kommunen har et avvikssystem. Andre har hørt om det, men formidler at inntrykket er at det brukes lite.

Statsforvalterens vurderinger

Risikovurderinger

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har kommunen vurdert risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi?*
- *Har kommunen vurdert om det er lokale forhold i kommunen som innebærer økt risiko?*
- *Har kommunen vurdert risiko for at de som arbeider på skolen ikke snarest gjennomfører de undersøkelser som med rimelighet kan forventes, risikoen for at hensynet til barnets beste ikke blir ivarettatt i undersøkelsene, og at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke?*

I intervju med sektorleder fremkommer det at en slik overordnet risikovurdering for kommunen foreløpig ikke har blitt gjort. Det fremkommer heller ikke av innsendt dokumentasjon at det foretas risikovurdering i tilknytning til regelverket om skolemiljø. Rektorene er også tydelig på at det ikke gjøres en overordnet risikovurdering innen skolemiljøområdet.

Tilsynet har avdekket at kommunen ikke har fanget opp risiko som vi har påpekt i kontrollspørsmålene i avsnitt 3.1 – 3.4.

Ut fra dette vurderer vi at kommunen ikke vurderer risiko for manglende regelverksetterlevelse på skolemiljøområdet.

Rutiner og avvik

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har kommunen vurdert om de har nødvendige rutiner?*
- *Har kommunen vurdert om rutinene bør gjøres skriftlige eller om det er tilstrekkelig at ansatte på skolen har en omforent og felles forståelse av hvordan de skal gjennomføre undersøkelser, ivareta hensynet til barnets beste i undersøkelsene og oppfylle plikten til å dokumentere?*

Statsforvalteren ser av dokumentasjonen at kommunen har en plan for trygt og godt skolemiljø og vi legger derfor til grunn at kommunen har vurdert at det er behov for en skriftlig rutine. Vi ser imidlertid at rutinen ikke omfatter § 9 A-5. I intervju fremkom det at ansatte ikke er tilstrekkelig kjent med forhold rundt den skjerpede undersøkelsesplikten etter § 9 A-5. Sektorleder svarer på spørsmål om kommunen har de nødvendige rutiner at de har sett at dette er noe de skal arbeide videre med. Statsforvalteren vurderer derfor at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert de nødvendige rutinene.

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.5.

- *Har de ansatte blitt gjort kjent med rutinene og hvor de skal melde fra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd?*
- *Er de ansatte blitt gjort kjent med hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier?*

I intervju av sektorleder kom det frem at rektorene har ansvar for å gjøre de ansatte kjent med rutinene. I intervju av de ansatte kom det tydelig frem at det varierte om de ansatte hadde blitt gjort kjent med rutiner. Det er derfor vår vurdering at rutiner ikke er tilstrekkelig kjent blant de ansatte. Det kom også tydelig frem i intervju at de ansatte ikke er blitt gjort tilstrekkelig kjent med hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier. Statsforvalteren ser at enkelte ansatte er kjent med at de kan melde avvik, men at dette gjaldt avvik knyttet til vold mot ansatte fra elever og renhold. På bakgrunn av dokumentasjon og intervju er det vår vurdering at ikke alle er gjort kjent med at de kan melde fra om regelverksbrudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Det er også vår vurdering at kommunen ikke har tilstrekkelige rutiner for å melde avvik om regelverksbrudd.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet ikke er oppfylt, jf. oppl. §§ 9 A-4 tredje ledd, 9 A-5 og kommuneloven § 25-1. Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

3.6 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegerer oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivarettatt.

Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd etter § 25-1, og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

Kommunens internkontroll skal sikre at kravene i kontrollspørsmålene stilt i tilsynsrapportens punkt 3.1-3.4 er oppfylt.

Statsforvalterens observasjoner

Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.6.

- *Har kommunen innhentet informasjon for å avdekke om undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten blir oppfylt?*
- *Dersom det er satt inn styringstiltak – er det fulgt opp om dette har fungert eller vurdert om andre tiltak må settes inn?*

Kommunedirektøren meddeler at alle avvik, med unntak av noe på helsesiden, skal meldes i Compilos avviksmul. Dersom kommunedirektøren skal kunne følge med på avvik, må det meldes i Compilo og han er ikke kjent med at oppvekstsektoren bruker noe annet. På spørsmål om kommunedirektøren har erfaring med at det har blitt meldt avvik etter opplæringslovens kapittel 9 A, svarer han at det ikke er noen slike avvik som er kjent for han.

På spørsmål om kommunen innhenter informasjon om at aktivitetsplikten følges, svarer sektorleder at dette ikke har blitt gjort, men at de har blitt klar over det nå, etter at de har kjøpt inn en ny modul i det digitale internkontrollsystemet. Sektorleder formidler også gjennom intervjuet at de vil endre på rutinene i Compilo slik at man kan melde avvik på de enkelte

delpliktene i stedet for å måtte melde avvik på hele rutinen, slik det er på tilsynstidspunktet. Når det gjelder styringstiltak, svarer sektorleder at dette er satt på utviklingsplanen for inneværende skoleår. Det mangler et system for dette, men det skal settes i system nå.

Tilsynet har avdekket at kommunen ikke har fanget opp den risikoen og brudd som vi har påpekt i punktene 3.1– 3.4.

Systematisk arbeid og evaluering av internkontroll

- Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.6.
- *Arbeider kommunen systematisk med internkontrollen ved at de holder seg jevnlig orientert om tilstanden ved skolen, og evaluerer og ved behov forbedrer internkontrollen?*

Kommunedirektøren beskriver at Compilo er kommunens kvalitetssystem. Dette fungerer som dokumenthotell med rutinebeskrivelser og prosedyrer samt at dette er systemet for avviksbehandling. Systemet gjelder for alle sektorer i kommunen. Han formidler videre at Compilo er verktøyet han har for å følge med på internkontrollen. Oppfølging av internkontroll på fag- og forvaltningslov under tjenesteproduksjonen ligger på sektorleder. Videre forteller kommunedirektøren at det gjennomføres strategisk ledergruppemøte hver mandag, men at det ikke er et fast punkt om kvalitetssikring og kvalitetsoppfølging. Kommunedirektør kjenner til at det er kvalitetsutvalg innenfor noen sektorer som går på direkte oppfølging av avvik meldt i tjenesten, men han er litt usikker på oppvekstsektoren. Han har ikke hatt struktur på å følge opp systematisk kvalitetskontroll i sine møtefora, det er delegert og må håndteres på sektornivå.

Intervju med sektorleder viser at kommunen er i gang med å få på plass internkontrollsystem. Avvik skal meldes i Compilo. Sektorleder forteller at de også har brukt "internkontroll Moava skole" som et årshjul for å legge inn aktivitetene og sikre og følge med på at skolene har gjort det de skal når det gjelder disse aktivitetene. En rektor svarer også at i kvalitetssystemet 1310 så kommer det opp at plan for trygt og godt skolemiljø skal evalueres. I systemet får de en påminnelse om at planen skal revideres.

Statsforvalteren observerer at det ikke er meldt avvik på svikt og at regelverk ikke overholdes.

Statsforvalterens vurderinger

Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.6.

- *Har kommunen innhentet informasjon for å avdekke om undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten blir oppfylt?*
- *Dersom det er satt inn styringstiltak – er det fulgt opp om dette har fungert eller vurdert om andre tiltak må settes inn?*

Statsforvalteren vurderer at de ansatte ikke er tilstrekkelig godt kjent med avvikssystemet for å kunne melde brudd på regelverket, og at dette sterkt vil påvirke den informasjonen kommunedirektør og skoleeier vil kunne få om eventuelle avvik på regelverksbrudd.

Vi vurderer at kommunen ikke har fanget opp den risikoen og brudd som vi har påpekt i punktene 3.1-3.4.

Systematisk arbeid og evaluering av internkontroll

Vi har tatt utgangspunkt i disse spørsmålene utledet fra Udir sin tekst i RefLex, når vi har vurdert kontrollspørsmål 3.6.

- *Arbeider kommunen systematisk med internkontrollen ved at de holder seg jevnlig orientert om tilstanden ved skolen, og evaluerer og ved behov forbedrer internkontrollen?*

På tidspunktet for tilsynet er det ikke grunnlag for å slå fast at tiltak med utarbeidelse av rutiner og maler har hindret eller forebygget svikt, sett hen til de observasjoner Statsforvalteren har gjort.

Statsforvalteren vurderer at avvikssystemet ikke brukes aktivt til å melde avvik på aktivitetsplikten, og at de ansatte ved skolene ikke er gjort kjent med hvordan de skal melde fra dersom de oppdager regelverksbrudd i tilknytning til undersøkelser i aktivitetsplikten.

På bakgrunn av intervjuene og dokumentasjonen som foreligger på tilsynstidspunktet, vurderer vi at kommunen ikke systematisk evaluerer og forbedrer rutiner slik internkontrollbestemmelsen krever. Kommunen har ikke satt i system evaluering av andre styringstiltak på manglende regelverksetterlevelse på skolemiljøområdet. Dette skyldes etter vår vurdering at kommunen ikke har satt i verk andre styringstiltak for å følge opp avvik og risiko for avvik på skolemiljøområdet.

Samlet sett finner derfor Statsforvalteren at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig informasjon for å jevnlig holde seg orientert om tilstanden ved skolene i kommunen, og da avdekke brudd

eller risiko for brudd på aktivitetsplikten. Kommunen mangler derfor informasjon for å kunne settes i en posisjon til å evaluere, og ved behov forbedre internkontrollen på skolemiljøområdet.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at lovkravet er ikke er oppfylt, jf. oppl. §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1. Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

4 Våre reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Det er kommunen som er ansvarlig for at skolen blir drevet i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Sikrer kommunen at plikten til å undersøke i skolemiljø saker blir oppfylt?

Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å undersøke ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringslovens §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen skal sikre at:

1. skolen/skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen
2. skolens ansatte er kjent med hvem som skal undersøke i ulike saker
3. skolen/skoleeier gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
4. skolen/skoleeier vurderer konkret hvor grundige undersøkelser skal være
5. skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke undersøkelser som skal foretas og hvordan disse skal gjennomføres for å ivareta det grunnleggende hensynet til barnets beste i undersøkelsesfasen
6. skolen/skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
7. internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten
8. kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

4.2 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Frist for innsending er **01.11.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

5 Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

6 Vedlegg – liste over dokumentasjon

- Dokumentasjon oversendt 13.01.2023:
 - Plan for trygt og godt skolemiljø
 - Sosial kompetanseplan
 - Ordensreglement ved barneskolene i Åsnes
 - Liste over varsel til skoleeier
 - Mal for logg 9A-4
 - Mal for aktivitetsplan - overordnet
 - Tilstandsrapport for grunnskolen 2021
 - Kommunal forskrift til lov om grunnskolen
 - Kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljø
 - Internkontroll skole HMS
 - Uønsket hendelse og avvik – HMS
 - Utskrift fra Compilo – oversikt over gjøremål
 - Handlingsplan for overgang barnehage – skole
 - Handlingsplan mot vold i nære relasjoner i Kongsvingerregionen
 - Rutinebeskrivelse: Beredskapsplan ved voldsepisoder i Åsnesskolen
 - Delegeringsreglement
 - Stillingsinstruks enhetsleder skole og assisterende rektor
 - Generell stillingsbeskrivelse for ansatte i skoleverket i Åsnes kommune
 - Ansvar og arbeidsoppgaver som spesielt følger stillingen faglærer
 - Ansvar og arbeidsoppgaver som spesielt følger stillingen kontaktlærer
 - Ansvar og arbeidsoppgaver som spesielt følger stillingen assistent i skolen
 - Ansvar og arbeidsoppgaver som spesielt følger stillingen spesialundervisning
 - Mal for arbeidsbeskrivelser

- Powerpoint foreldremøte Flisa skole 02.06.2022
- Klasseromsregler Flisa skole
- Aktivitetsledere Sønsterud skole
- Observasjonsskjema friminutt Sønsterud skole
- Rapport om tvangsbruk Sønsterud skole
- Ansvarsfordeling ledelsen Åsnes ungdomsskole 2022/2023
- Informasjon om krenkende atferd – Åsnes ungdomsskole
- Felles regler og rutiner i alle klasserom ved Åsnes ungdomsskole
- Reglement for orden og oppførsel Åsnes ungdomsskole rev. 27.06.2022
- Retningslinjer for inspeksjon Åsnes ungdomsskole
- Kvalitetsplan Olweus – Åsnes ungdomsskole 2022/2023 rev. 11.03.2022
- Olweus-standard – Åsnes ungdomsskole
- Mal for aktivitetsplan Åsnes ungdomsskole
- Mal relasjonskartlegging
- Årshjul
- Skolemiljø saker