



Fylkesmannen i Nordland

Tilsynsrapport

Skoleeiers forsvarlige system – Brønnøy kommune

Plikten til å ha et forsvarlig system for å følge opp aktivitetsplikten, og plikten til å ha et forsvarlig system for å følge opp at skolen arbeider forebyggende, informerer og involverer elever og foresatte.



10. april 2018

Sammendrag

Formål

Tilsynet har som formål å kontrollere om kommunen oppfyller kravet til å ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten og for å sette inn nødvendige tiltak basert på vurderingene, samt plikten til å jobbe forebyggende og informere og involvere elever og foreldre for å fremme et trygt og godt skolemiljø og for å sette inn nødvendige tiltak basert på vurderingene.

2

Gjennomføring

Etter varsel om tilsyn av 25.01.19, har skoleeier sendt inn dokumentasjon. Oppvekstsjef har gjennomført en egenvurdering i RefLex. 18.03.19 ble det gjennomført stedlig tilsyn ved Brønnøy kommune. Det ble tilbudt sluttmøte, Brønnøy kommune har ikke ønsket dette. Brønnøy kommune gav tilbakemelding på rapporten 08.04.19.

Fylkesmannen har nå vurdert skriftlige og muntlige opplysninger.

Avdekkede brudd på regelverket

Oppfyllelse av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for at elevene skal oppleve at det er trygt og godt å være på skolen. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i opplæringsloven blir oppfylt, og må ha et forsvarlig system for å sikre at skolene oppfyller kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen har avdekket forhold i Brønnøy kommune som tilsier at praksis må endres.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. **Fristen er 12.07.19.** Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.3	Om tilsynsrapporten	6
2	Rettslige krav	6
3	Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø	7
3.1	Våre observasjoner og vurderinger	7
3.2	Våre konklusjoner	12
4	Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre for å fremme et trygt og godt skolemiljø	12
4.1	Våre observasjoner og vurderinger	12
4.2	Våre konklusjoner	14
5	Skolens plikt til å informere og involvere elever og foreldre	15
5.1	Våre observasjoner og vurderinger	15
5.2	Våre konklusjoner	16
6	Frist for retting av regelverksbrudd	16
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon	19

1 Innledning

Tilsynet har som formål å kontrollere om kommunen oppfyller kravet om å ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten og for å sette inn nødvendige tiltak basert på vurderingene, samt plikten til å jobbe forebyggende og informere og involvere elever og foreldre for å fremme et trygt og godt skolemiljø og for å sette inn nødvendige tiltak basert på vurderingene.

I tilsynet kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom Brønnøy kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Tilsynet med skoleeiers forsvarlige system ble foretatt i tillegg til tilsyn ved Salhus skole med temaet skolemiljø. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

Brønnøy er en kommune med 7950 innbyggere pr 01.01.18. Skoleåret 2018/19 har kommunen 982 elever fordelt på 4 skoler, hvor de to største skolene er Salhus skole og Brønnøysund barne- og ungdomsskole.

Kommunens oppvekstadministrasjon har en fagansvarlig i 100 % stilling for skolene, som også er nestleder for oppvekstsjef. Videre har kommunen 50 % stilling knyttet til barnehagemyndighet og koordinator for barnehagene, samt 150 % stilling sekretær/merkantilt. Oppvekstsjefstillingen kommer i tillegg til dette.

01.08.19 kommer det inn ny oppvekstsjef, da går konstituert oppvekstsjef Kjartan Paulsen tilbake til sin gamle stilling som oppvekstfaglig rådgiver, og kommunen har i tillegg lyst ut to 3-årige prosjektstillinger som skal styrke skoleeierleddet. Da vil Brønnøy kommune også få et ansvar for oppfølgingen av skolene i nabokommunene på Sør-Helgeland.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Brønnøy kommune i brev av 25.01.19. Kommunen er valgt ut med grunnlag i risikovurderinger, blant annet med bakgrunn i meldinger fra foresatte om utrygt skolemiljø, saksbehandling av disse meldingene og elevundersøkelsen. Antall elever som sier at de blir mobbet to eller flere ganger pr måned i Nordland fylke har gått ned fra 7 % i 2017 til 6,1 % i 2018. Brønnøy kommune har hatt en negativ utvikling og gått opp fra 8,5 % i 2017 til 10 % i 2018. To av skolene i kommunen, Brønnøy barne- og ungdomsskole og Salhus skole, har tall som ligger på 11,6 % og 11,9 %, altså omtrent det dobbelte av gjennomsnittet for Nordland. Fylkesmannen valgte å føre tilsyn med disse skolene. Tema for Brønnøy kommune er «Skoleeiers forsvarlige system» og «Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø» for skolene.

Skoleeier, Salhus skole og Brønnøysund barne- og ungdomsskole ble bedt om å levere egenvurdering i RefLex og dokumentasjon til oss innen vår frist 22.02.19. Skolene overholdt ikke denne fristen. Det er skoleeier som er ansvarlig for oppfølging av dette, og som skal sørge for at frister overholdes. Fylkesmannen i Nordland ser alvorlig på at skoleeier ikke har fulgt opp og sikret dette. På grunn av manglende innsendt dokumentasjon og at vi dermed ikke fikk tid til gode forberedelser før tilsynet, kom vi frem til at tilsynet ved Brønnøysund barne- og ungdomsskole utsettes. Etter gjentatte purringer på Salhus skole, og skoleeier, har Fylkesmannen i Nordland mottatt besvarelse fra Salhus skole 13.03.19.

18.03.19 hadde Fylkesmannen i Nordland intervju med konstituert oppvekstsjef Kjartan Paulsen i forbindelse med tilsynet «Skoleeiers forsvarlige system». Vi har mottatt lite dokumentasjon som underbygger svarene i RefLex og intervju. Vi etterspurte derfor om utfyllende dokumentasjon, som vi mottok samme dag. Vår vurdering er at denne dokumentasjonen også i liten grad sier noe om skoleeiers praksis, og vi legger til grunn at det ikke finnes noen dokumentasjon. Våre funn har vært entydige, vi har derfor ikke funnet det nødvendig å intervjuere rektorer ved kommunens skoler.

Også i vår gjennomgang av dokumentasjon fra Salhus skole, ser vi at det ble lagt med svært lite dokumentasjon, og vi har mottatt lite annen dokumentasjon i ettertid. Dette til tross for at det står i vårt brev for åpning av tilsyn, datert 25.01.19. at «Vi minner om at dere har plikt til å sende inn dokumentasjon, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd jf. kommuneloven § 60 c». Vi viser til vedlegget «Dokumentasjon som skal sendes inn i forbindelse med tilsyn i Brønnøy kommune» i dette brevet.

Skolemiljø er temaet for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. plikten til å ha et forsvarlig system for å følge opp aktivitetsplikten
2. plikten til å ha et forsvarlig system for å følge opp at skolen arbeider forebyggende, informerer og involverer elever og foresatte

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 04.04.19. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har svart på innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 15.04.19, og det kom ingen innvendinger på våre funn. Det var ikke ønske om sluttmøte. Kommunen skriver i tilbakemeldingen at de har tatt rapporten til etterretning, og at de er i gang med å lukke de avvik som fremkommer i rapporten.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- intervju med konstituert oppvekstsjef Kjartan Paulsen

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Rettslige krav

Som skoleeier skal kommunen ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Kravet til et forsvarlig system innebærer at dere må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten og kravene til å arbeide forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø.

Informasjonen dere innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi dere et riktig bilde av hva som er skolenes praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig at dere baserer dere på informasjon fra flere kilder. Dere skal alltid innhente informasjon om elevenes synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal være forsvarlig, må dere innhente og vurdere informasjon om skolenes praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hva som er ofte nok og hvor inngående dere må undersøke skolenes praksis, vil variere ut fra deres kjennskap til skolene.

Sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for elevene, har også betydning for hvor ofte og inngående dere må undersøke skolenes praksis. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Dere må bruke informasjonen dere har innhentet om skolenes praksis til å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket. For å kunne vurdere dette må dere ha en overordnet kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket og hva som skal til for å oppfylle dem.

Hvis dere har avdekket at skolenes praksis ikke er i samsvar med regelverket, må dere sørge for at skolene endrer praksis. For at systemet skal være forsvarlig, må dere være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere kan tilpasse hvordan dere følger opp skolene ut fra risiko. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra deres kjennskap til skolene. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig.

3 Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

3.1 Våre observasjoner og vurderinger

Skoleeier skal skaffe seg relevant og tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten.

Kravet til et forsvarlig system innebærer at skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og setter inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Informasjonen som innhentes må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolenes praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig å basere seg på informasjon fra flere kilder.

Oppvekstsjef sier at dette gjøres, og at de flere ganger har gått inn og sjekket saker i forbindelse med henvendelser fra foresatte angående skolemiljø, eller når skolene har bedt om veiledning. Han forteller også at saker har blitt vurdert sammen med rektor etter at fylkesmannen har ferdigbehandlet meldinger på skolemiljø. Fylkesmannen i Nordland

mener at dette ikke tilfredsstillende kravet i lovverket, som sier at skoleeier selv aktivt skal innhente informasjon fra skolene. Både skolens planer, rutinebeskrivelser, aktuelle saker eller annen dokumentasjon kan benyttes for å gjøre dette. Praksisen til skoleeier bærer preg av tilfeldige hendelsesbaserte innsyn i sakene. Dette gir ikke skoleeier et systematisk og helhetlig bilde på skolens praksis.

Ifølge oppvekstsjef har de implementert systemet 1310.no fra Moava. Når en kommune kjøper lisens for 1310.no, blir alle skolene og brukerne lagt inn i systemet. Det er blant annet lagt inn et ferdig årshjul i systemet, med gjøremål som er lenket opp mot aktuell paragraf i opplæringsloven. Skoleansvarlige i kommunen kan endre, slette, eller legge til gjøremål eller oppgaver i årshjulet, samt laste opp kommunens maler eller andre dokumenter som hører til. I tillegg kan man enkelt registrere henvendelser, f.eks. mobbing eller fri utenom ferietid, og det kan genereres ulike type rapporter, f. eks antall saker som omhandler § 9 A i opplæringsloven.

Enhetslederen/ledelsen ved skolen logger seg inn og merker av når gjøremål er utført. Hvis gjøremålet ikke er utført innen fristen, går det en påminnelse pr e-post til enhetsleder og kommunens administrasjon. Kommunens administrasjon kan logge inn og få en oversikt/status for hver enkelt skole og generere rapporter over alle skolenes gjøremål.

Det fremkommer at dette systemet ivaretar noe av kravet. Skoleeier kan se at oppgaver som er initiert er gjennomført, men det viser ikke på hvilken måte det er gjennomført eller kvaliteten av arbeidet. 1310.no er ikke tilfredsstillende som et forsvarlig system der kravet er at kommunen skal kunne avdekke brudd på regelverket innen rimelig tid. Oppvekstsjef bekrefter dette og sier at det er en svakhet i deres systematiske arbeid. I intervju peker han på at rutinene ikke er gode nok, og at det ikke innhentes dokumentasjon.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, skal skolen straks varsle, undersøke og sette inn tiltak. Skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolen ivaretar denne plikten.

Fordi skoleledelsen har fått instruksjoner om å varsle umiddelbart, mener oppvekstsjef at dette kravet er ivaretatt. Fylkesmannen i Nordland finner ingen systematikk, frister, årshjul, eller rutiner bak dette. Skoleeier innhenter selv ingen informasjon, eller stikkprøver fra skolene som viser at de følger regelverket.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til straks å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en elev.

Skoleeier skal innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

Skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolen ivaretar denne plikten. I tilsynet kommer det fram at skoleeier innhenter informasjon via ledermøtet der rektorene møtes. Årshjul viser at dette møtet skal avholdes en gang pr måned, men intervjuer forteller oss at dette ikke har blitt gjort regelmessig. På disse møtene legger hver skole fram en 9A-sak som de jobber med, og redegjør for gangen i saken, hva som har blitt gjort og hvilke utfordringer de har møtt på. Skoleeier bruker dette som en læringsøkt, hvor det gis tilbakemeldinger og råd. Videre sier oppvekstsjef at det har vært innhentet tall på antall saker som skolen jobber med, og antall saker som har blitt sendt til Fylkesmannen i Nordland for behandling der. Fylkesmannen ser at arbeid rundt dette kravet gjøres, men igjen kobles dette bare opp mot enkeltsaker som har blitt løftet opp av rektorene – det er ikke skoleeier selv som systematisk innhenter informasjon om hvordan skolene jobber med alle sakene sine. Dette kan føre til at skoleeier ikke ser systemet og mønsteret for hver skole, og at arbeidet på en skole kan være utenfor lovens minstekrav i lang tid, uten at kommunen vil avdekke dette.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier innhenter informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltakene.

Skolen skal undersøke hvordan elevene opplever at skolen ivaretar aktivitetsplikten, og skoleeier må sjekke at dette blir gjort.

Skolemiljøet angår først og fremst elevene, og elevene har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Intervjuer viser til at skoleeier bruker Elevundersøkelsen til dette, og at den følges opp av skoleeier med resultatsamtale med rektoren på den enkelte skole. Det er egne rutiner for dette, og oppvekstsjef har sendt dokumentasjon på hva en slik samtale inneholder. Undersøkelsen tar for seg mange spørsmål under temaet mobbing, krenkelser og trivsel, og kan således si noe generelt om hva elevene mener. Vi finner likevel ikke at samtalen rundt elevundersøkelsen undersøker om elevene opplever at skolen ivaretar sin plikt.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten.

Etter at skoleeier har innhentet informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten i opplæringsloven, skal skoleeier bruke denne informasjonen for å vurdere skolens praksis opp mot regelverket.

For å kunne vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten må kommunen ha en riktig forståelse av kravene. Kommunen trenger ikke å ha inngående kjennskap til alle kravene, men må ha en overordnet kjennskap til hva som følger av aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle den. Intervju viser at oppvekstsjef kjenner til de ulike delene av aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle den. Han forteller at rektorene har dette som tema på rektormøtene hver høst, hvor de også går igjennom nye endringer.

Innsendt dokumentasjon viser at det ikke er gitt noe innhold i pliktene som følger av § 9 A-4; følge med, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak, noe også våre intervjuer med personalet på Salhus skole bekrefter. Skoleeier har sendt inn dokumentet «Kapittel 9a i Opplæringsloven – Om elevens arbeidsmiljø». Dokumentet er udatert, men er oppdatert etter lovendringen som trådte i kraft august 2017. Dokumentet er skrevet for både foresatte og ansatte, og ligger ute på kommunens hjemmeside. Dokumentet ligger også tilgjengelig for rektorer i systemet 1310.no, men i en eldre versjon. Det kan dermed være tilfeldig hvilken versjon som brukes.

Fylkesmannen i Nordland har gått igjennom dokumentet og funnet flere mangler og feil. Dokumentet inneholder tekst fra nytt kapittel i opplæringsloven, §§ 9 A-1, 9 A-2 og 9 A-3. Dokumentet mangler § 9 A-4 som omhandler skolens aktivitetsplikt, og § 9 A-5 som omhandler skolens skjerpede plikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever. Hvis dette dokumentet skal være en instruks til de ansatte og en informasjon til foresatte, er det viktig at dette er med.

Dersom ansatte får vite eller har mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal *skolen selv* umiddelbart sette i gang undersøkelser. Det skal være samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å varsle. Dokumentet skisserer at det er foresatte selv som må be om at saken formelt tas opp; «Elever eller foreldre/foresatte som ber om tiltak etter Opplæringsloven § 9a-1 og §9a-3, bes om å fylle ut dette skjemaet og sende det til skolen/levere det inn til skolens kontor.», og videre «Dette skjemaet er til bruk dersom du ønsker å gå videre med saken etter å ha vært i kontakt med skolens representanter (lærer/andre tilsatte) og/eller skoleledelsen om forhold nevnt ovenfor.» Videre står det listet opp fire måter å registrere avvik fra § 9 A, men ingen av disse nevner *skolens egenansvar* for å følge med og fange opp at elever ikke har det bra, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første, andre og tredje ledd. § 9 A-4 tredje ledd legger en undersøkelsesplikt på skolen. Det er ingen krav til at en melding om skolemiljø må gjøres skriftlig.

Dokumentet inneholder heller ikke informasjon om skolens skjerpede ansvar for å ivareta elever med særskilt sårbarhet.

Dokumentet inneholder en mal for aktivitetsplan som skolene skal bruke, men Fylkesmannen i Nordland har i forbindelse med melding om skolemiljø fått inn flere aktivitetsplaner fra skoler i kommunen som ikke følger denne malen. Oppvekstsjef oppgir i intervju at det er ukjent for dem at det brukes andre maler.

Tilsynet viser at oppvekstsjef kjenner til lowverket, men at det er for dårlig kommunisert ut til skolens ansatte og foresatte, og intervju viser at skoleeier bare veileder skolene i de tilfeller skoleledere selv tar opp saker. I tillegg til våre funn på området, har vi tidligere konkludert med at lovkravet som går på om elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten, ikke er oppfylt. Skoleeier innhenter ikke denne informasjonen.

På grunn av dette kan ikke Fylkesmannen i Nordland konkludere med at skoleeier bruker informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket. Vi kan derfor heller ikke konkludere med at skoleeier sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Skoleeier må ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Kommunen står fritt til å utforme sitt forsvarlige system slik at det er tilpasset lokale forhold. For at vi kan si at dere har et system, må dere skaffe dere informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten, bruke denne informasjonen til å vurdere om skolene oppfyller aktivitetsplikten og eventuelt sørge for at skolene endrer praksis.

For at systemet skal være forsvarlig, må dere innhente og vurdere informasjon om skolenes praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hvis brudd på aktivitetsplikten kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Hva som er ofte nok og hvor inngående dere må undersøke skolenes praksis, vil variere ut fra kjennskapen til skolene. Sannsynlighet for brudd på aktivitetsplikten og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for elevene, har betydning for hvor ofte og inngående dere må undersøke skolenes praksis. Hvis dere har rutiner for hvordan skolene skal følge opp aktivitetsplikten, kan det for eksempel være tilstrekkelig å undersøke at rutinene blir fulgt på skolene. Hvis skolene har god kompetanse om aktivitetsplikten, kan det være tilstrekkelig å undersøke hvordan de jobber med dette.

Brønnøy kommune erkjenner at det er svakhet med deres sikring av skolene, og at de ikke har kjennskap til om kravene i regelverket etterleves. De har begynt å diskutere hvilke tiltak som skal til, og ett av tiltakene som er diskutert er at skoleeier mottar kopi av alle aktivitetsplanene som utarbeides på skolene.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeiers system som helhet er forsvarlig.

3.2 Våre konklusjoner

Fylkesmannen i Nordland finner det ikke sannsynliggjort at Brønnøy kommune har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen oppfyller aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

- Skoleeier innhenter ikke informasjon fra skolene om hvordan

- de oppfyller plikten til å følge med, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
 - de oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker en elev
 - de oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltakene
 - elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten
- Skoleeier bruker ikke informasjon til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.
 - Skoleeier sørger ikke for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.
 - Skoleeiers system som helhet er ikke forsvarlig.

4 Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre for å fremme et trygt og godt skolemiljø

4.1 Våre observasjoner og vurderinger

Skoleeier skal skaffe seg relevant og tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Skoleeier skal også skaffe seg relevant og tilstrekkelig informasjon om hvordan elevene opplever at skolene jobber for å fremme et trygt og godt skolemiljø. Det følger av kravet til forsvarlig system at skoleeier må innhente informasjon om dette. Informasjonen som innhentes må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolens praksis, og for å få et riktig bilde er det som regel nødvendig å basere seg på informasjon fra flere kilder.

Oppvekstsjef sier at Brønnøy kommune ikke har en konkret plan for hvordan skolene skal jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, men at de har en årlig resultatsamtale hvor dette er tema. Han sier videre at de innhenter informasjon om hvordan skolene jobber med dette, men at de også har mye å gå på. Dokumentasjonen som er sendt inn viser ikke at det har vært innhentet informasjon om forebygging eller systematisk arbeid på dette området.

Oppvekstsjef viser i stor grad til det arbeidet som gjøres i forbindelse med det fysiske skolemiljøet, blant annet nevnes det at det gjennomføres årlige vernerunder. Det er også bestilt kontroll av alle lekeplassene på skolene og i barnehagene. Det er satt av penger i budsjettet til utbedringer og oppgraderinger, og det vil bli innført ny internkontroll på dette området. I tillegg har skoleeier månedlige skoleledermøter med blant annet skolemiljø,

elevundersøkelser og helsefremmede skoler som tema. Fysisk skolemiljø omfattes ikke av dette tilsynet, og vi vektlegger derfor ikke dette videre.

Våre vurderinger er at skoleeier i stor grad viser til hva som gjøres i forbindelse med det fysiske miljøet og ikke det psykososiale miljøet. Det er ikke forelagt dokumentasjon for tilsynet som viser hvordan skoleeier systematisk skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Ifølge oppvekstsjef innhentes det informasjon om hvordan elevene opplever at skolene jobber for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene gjennom elevundersøkelsene. Foresatte tar også kontakt med skoleeier med jevne mellomrom. Det kan være spørsmål eller bekymringer om sitt barn eller klassemiljø. Skoleeier følger da opp med samtale med skoleledelsen og foresatte. Han sier videre at kommunen ikke har et system som er godt nok. Vi kan heller ikke se at elevundersøkelsen omfatter hvordan elevene opplever at skolene jobber for å fremme et trygt og godt skolemiljø.

Fylkesmannen kan ikke konkludere med at skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn.

Skoleeier skal bruke informasjonen om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene for å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Skoleeier må ha riktig forståelse av kravene. Det er ikke nødvendig med inngående kjennskap til alle kravene, men skoleeier må ha en overordnet kjennskap til hvilke krav som gjelder for det forebyggende, kontinuerlige og systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø. Tilsynet viser at oppvekstsjef kjenner til kravene, men at kravene ikke er oppfylt på systemnivå. Oppvekstsjef sier at informasjonen om skolenes praksis ikke blir brukt til å vurdere om skolene oppfyller kravene. Han mener at Brønnøy kommune har ikke et godt nok system på dette, og det begrunnes med manglende kapasitet i skoleadministrasjonen.

Vi har ovenfor kommet til at skoleeier ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn. Vår vurdering er derfor at skoleeier ikke har informasjon til å vurdere om skolenes arbeid er i samsvar med regelverket. Skoleeier har dermed heller ikke anledning til å sørge for at skolene endrer praksis dersom den ikke er i samsvar med regelverket.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier bruker denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket. Vi kan

heller ikke konkludere med at skoleeier sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Skoleeiers system som helhet skal være forsvarlig. Det innebærer at skoleeier må innhente og vurdere informasjonen om skolenes praksis jevnlig.

Systemet må også være fleksibelt. Dersom brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig. Oppvekstsjef sier at skoleeiers system ikke avdekker forhold som er i strid med regelverket. Bruken av 1310.no-systemet vil ivareta noen av kravene, men ikke kvaliteten på det som gjøres. Han sier videre at systemet ikke er slik at skoleeier iverksetter tiltak når kravene til å jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet, ikke er oppfylt.

14

Vår vurdering av skoleeiers forsvarlige system er at systemet har flere mangler på dette området. Tilsynet viser at dette er også oppvekstsjef kjent med. Siden skoleeier ikke innhenter informasjonen om skolenes arbeid, har ikke skoleeier anledning til å avdekke forhold som er i strid med regelverket og iverksette tiltak. På bakgrunn av dette kan Fylkesmannen ikke konkludere med at skoleeierens system som helhet er forsvarlig.

4.2 Våre konklusjoner

Fylkesmannen i Nordland finner det ikke sannsynliggjort at Brønnøy kommune har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen oppfyller plikten for å jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

- Skoleeier skaffer seg ikke informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn.
- Skoleeier bruker ikke informasjon til å vurdere om skolenes arbeid er i samsvar med regelverket.
- Skoleeier sørger ikke for at skolene endrer praksis dersom den ikke er i samsvar med regelverket.
- Skoleeiers system som helhet er ikke forsvarlig.

5 Skolens plikt til å informere og involvere elever og foreldre

5.1 Våre observasjoner og vurderinger

Skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolene informere og involvere elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette.

Informasjonen som innhentes må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolens praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig å basere seg på informasjon fra flere kilder. Ifølge oppvekstsjef innhentes det informasjon gjennom 1310.no-systemet. Det innhentes ingen annen informasjon utover dette. Vi kan ikke se at skoleeier gjennom 1310.no-systemet innhenter informasjon om hvordan skolene utfører sine oppgaver. Eksempelvis er en av oppgavene i 1310.no at «Samtlige foreldre og elever har fått beskjed om rettighetene i §9A». Det er bare 2 av 4 skoler som har sagt noe om hvilken måte informasjon om kapittel 9A har blitt gitt til elever og foresatte, ut over at det har blitt gjort. Oppvekstsjef sier videre at det ikke innhentes informasjon om hvordan elevene opplever at skolene informerer og involverer elever og foreldre i dette arbeidet.

Fylkesmannen i Nordland kan ikke konkludere med at skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette.

Skoleeier skal bruke informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Skoleeier må ha riktig forståelse av kravene. Skoleeier trenger ikke å ha inngående kjennskap til alle kravene, men må ha en overordnet kjennskap til dem. Ifølge dokumentasjonen er oppvekstsjef kjent med hva som skal til for å oppfylle kravene. Han sier at informasjonen blir brukt til å vurdere om skolens sitt arbeid er i samsvar med regelverket.

Vi har ovenfor kommet til at skoleeier ikke skaffer seg informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette. På bakgrunn av dette er vår vurdering at skoleeier ikke vil ha informasjon til å kunne vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket. Skoleeier vil dermed heller ikke ha anledning til å sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Fylkesmannen kan ikke konkludere med at skoleeier bruker denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket. Vi kan heller ikke konkludere med at skoleeier sørger for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.

Skoleeiers system som helhet skal være forsvarlig. Det innebærer at skoleeier må innhente og vurdere informasjon om skolenes praksis jevnlig.

Systemet må også være fleksibelt. Dersom brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig. Ifølge oppvekstsjef er systemet slik at det avdekker forhold som er i strid med regelverket. Det begrunnes med at skolene skal rapportere tilbake på om informasjon om for eksempel opplæringsloven kapittel 9A er gitt. Skoleeier har også rutiner for at elevene skal involveres i arbeidet med elevundersøkelsen. Oppvekstsjef sier videre at systemet er slik at de iverksetter tiltak når plikten til å informere elever og foreldre ikke er oppfylt.

Vi har tidligere kommet fram til at skoleeier ikke innhenter informasjon om hvordan skolene informere og involvere elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette. Vår vurdering er derfor at skoleeier ikke har informasjon til å avdekke forhold som er i strid med regelverket og iverksette tiltak. På bakgrunn av dette kan ikke Fylkesmannen konkludere med at skoleeierens system som helhet er forsvarlig.

5.2 Våre konklusjoner

Fylkesmannen i Nordland finner det ikke sannsynliggjort at Brønnøy kommune har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen oppfyller plikten for å informere og involvere elever og foresatte, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

- Skoleeier skaffer seg ikke informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette.
- Skoleeier bruker ikke informasjon til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket.
- Skoleeier sørger ikke for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig.
- Skoleeiers system som helhet er ikke forsvarlig.

6 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 12.07.19. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 60 d:

1. *Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse:*
 - a. skaffe seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
 - b. skaffe seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å straks varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen krenker én eller flere elever
 - c. skaffe seg informasjon om hvordan skolene oppfyller plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak
 - d. Skaffe seg informasjon om hvordan skolen innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolene ivaretar aktivitetsplikten
 - e. bruke denne informasjonen til å vurdere om skolenes arbeid er i samsvar med regelverket
 - f. sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig
 - g. sørge for å ha et forsvarlig system som er helhetlig forsvarlig
2. *Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller plikten til å jobbe forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse:*
 - a. skaffe seg informasjon om hvordan skolene jobber forebyggende, kontinuerlig og systematisk for å fremme et trygt og godt skolemiljø for elevene, inkludert elevenes syn
 - b. bruke denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket
 - c. sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig
 - d. sørge for å ha et forsvarlig system som er helhetlig forsvarlig
3. *Kommunen må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene informerer og involverer aktuelle råd og utvalg i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Kommunen må i den forbindelse:*
 - a. Skaffe seg informasjon om hvordan skolene informerer og involverer elever og foreldre i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, inkludert elevenes syn på dette

- b. bruke denne informasjonen til å vurdere om skolene sitt arbeid er i samsvar med regelverket
- c. sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig
- d. sørge for å ha et system er helhetlig forsvarlig

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Håkon Baltzersen
Tilsynsleder

Trine Tysnes Krokstrand
Tilsynsmedarbeider

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Intervju med oppvekstsjef Kjartan Paulsen
- «Kapittel 9a i Opplæringsloven – Om elevens arbeidsmiljø»
- «Årshjul Brønnøyskolen»
- Dokumenter fra resultatsamtalene med skolene
- Brønnøy kommunes system 1310.no fra Moava

FYLKESMANNEN I NORDLAND

Statens hus, Moloveien 10, Pb 1405, 8002 Bodø || fmnopost@fylkesmannen.no || www.fylkesmannen.no/nordland

