SORTLAND KOMMUNE
Kontrollutvalget

Sak nr: 46/23
Saksbehandler: Tage Karlsen
Møtedato: 13.12.2023

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «ELEVENES PSYKOSOSIALE MILJØ»

Innstilling til v e d t a k:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Elevenes psykososiale miljø», KomRev NORD 27.11.2023 til orientering.
2. Saken oversendes til kommunestyret for behandling med følgende **innstilling til vedtak:**

    1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Elevenes psykososiale miljø», KomRev NORD 27.11.2023 til orientering.
    2. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisors anbefalinger i rapportens kapittel 9.
    3. Kommunedirektøren rapporterer av eget tiltak til kontrollutvalget om oppfølgingen av dette vedtakets pkt. 2. Frist for rapporteringen er 10.6.2024.

Saken gjelder:

Vedlegg til saken:

Forvaltningsrevisjonsrapport «Elevenes psykososiale miljø», KomRev NORD, 27.11.2023

Saksutredning:

1. Innledning/ bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjon i møte 26.10.2022 (sak 36/22). Bestillingen var i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon.

Om bakgrunnen for at dette prosjektet ble inntatt i kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon gjengis fra saksutredningen til sak 36/22:

«I forkant av utarbeidelse av forslag til plan for forvaltningsrevisjon i 2020 ble forskjellige aktører oppfordret til å komme med innspill. KomRev NORD v/oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor påpekte i sin tilbakemelding (e-post av 9.6.2020) behovet for å gå ytterligere inn på grunnskolen:
«Begge de to største tjenesteområdene i kommunen, helse/omsorg og grunnskole, har altså relativt nylig vært gjenstand for forvaltningsrevisjon. Imidlertid tenker vi at det kan være gode grunner for kontrollutvalget til å prioritere disse to tjenesteområdene relativt høyt også i årene som kommer. Hvis vi ser på oppvekstsektoren generelt, er det jo slik at rapporten om forebyggende arbeid blant barn og unge (som ble levert i 2016) kun omhandlet forebyggende arbeid. Saksbehandlingen ble ikke vurdert. Dette er en svært viktig tjeneste for sårbare individer/familier, og en forvaltningsrevisjon rettet mot ***kvalitet (og muligens også internkontroll) i barnevernet bør*** *vurderes. Kommunen fremholder selv i sin økonomirapport*

1 for i år at barnevernet (og skolene) sliter med høyt sykefravær. Dette øker risikoen for avvik fra gjeldende krav til tjenesteproduksjonen. Av nevnte økonomirapport fremgår det også at det ved skolene i Sortland er en tiltakende problematikk knyttet til utagerende og krenkende atferd hos elever. Både ansatte og elever er utsatt for krenkelser, og problematikken er tiltakende. Arbeidstilsynet er koplet inn med henblikk på de ansatte ved skolene. Sykefraværet er relativt høyt også der. Endringer i opplæringslova for et par år siden skjerpet (…) kravene til skoleeier og den enkelte skoleleder sin innsats for å sikreskoleelevene et godt psykososialt miljø. ***«Elevenes psykososiale miljø»*** *fremstår som et høyst aktuelt forvaltningsrevisjonstema.»»*

2. Saksgangen ved behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter

Det er kontrollutvalget som er bestillerorgan for revisjon, herunder forvaltningsrevisjon. En vesentlig del av kontrollutvalgets mandat er å føre kontroll med kommunedirektørens internkontroll. Systemet er utformet slik at kommunedirektøren ikke skal ha formell innflytelse på denne kontrollen. Av samme grunn er saksutredning til kontrollutvalget lagt til kontrollutvalgets sekretariat, som skal være uavhengig av kommunens administrasjon. Det er følgelig kontrollutvalgets sekretariat som forestår saksforberedelsen i saker om forvaltningsrevisjonsrapporter.

Kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret. Når kommunestyret under behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter fatter vedtak som forutsetter oppfølging fra kommunedirektøren er det kontrollutvalget som mottar rapportering, vurderer oppfølgingen og rapporterer til kommunestyret. Kommunens administrasjon skal ikke involveres i evalueringen av sin egen oppfølging. Dette reguleres i forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

«§ 5.*Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller*

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.»

3. Problemstillinger

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Er Sortland kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

4. Revisjonskriterier

«Revisjon er en uavhengig, metodisk gjennomgang (granskning) innenfor et avgrenset område for å forsikre seg om at en praksis er i overensstemmelse med et sett av forhåndsdefinerte krav. Kravene kan være fastsatt i lover, forskrifter, standarder, retningslinjer og så videre. Vurderingen resulterer i en uttalelse, for eksempel i form av en konklusjon i en rapport, om hvorvidt praksisen (i det alt

vesentlige) er funnet å være i samsvar med kravene på det gjeldende området. (Store norske leksikon)

«Forvaltningsrevisjon er en særegen form for revisjon av offentlig virksomhet som i kommuneloven § 23-3 blir definert som ***systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak***.» (Norsk Kommunerevisorforbund)

Revisjon er altså ikke en ren undersøkelse med sikte på f.eks. å klarlegge fakta i et hendelsesforløp, men en undersøkelse som knytter seg til om handlinger, praksis eller f.eks. interne retningslinjer er i samsvar med overordnede normer, Begrepet *«systematiske vurderinger»* innebærer at undersøkelsen skjer med utgangspunkt i **revisjonskriterier**. Revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon, RSK 001, definerer dette nærmere:

«14. Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal revisor utlede revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til.

15. Revisjonskriteriene skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kilder til revisjonskriterier skal presenteres for revidert enhet og enheten skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden»

Å velge de riktige revisjonskriterier er revisors ansvar og forutsetter revisjonsfaglige vurderinger.

I dette prosjektet har revisor utledet revisjonkriterier fra følgende kilder:

- Lov av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov av 17. juni 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forarbeider til kommuneloven:
    - Prop 46 L (2017-208) Lov om kommuner og fylkeskommuner
    - NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Forarbeider til opplæringslova:
    - Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)
    - Ot. Prp. Nr. 72 (2001-2002) om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
    - Inst. O. nr. 7 (2002-2003) om lov om endringar i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (om skolemiljøet til elevane)
- Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet:
    - Skolemiljø (3-2017)
    - Ordensreglement (8-2014)

Revisor har beskrevet de utledede revisjonskriterier som er lagt til grunn for prosjektet slik:

For kommunens internkontroll – skolemiljø:

Sortland kommune bør ha:

- *utarbeidet rutiner for hvordan skolene skal arbeide for å innfri rettigheter og plikter til elevenes skolemiljø*

- *oversikt og kunnskap om status i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø*
- *rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*
- *system for å fange opp avvik og bruke kunnskapen i forbedringsarbeidet*

For om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø:

Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha rutiner for å
- *Følge med*
- *Gripe inn*
- *Undersøke*
- *Varsle*
- *Sette inn tiltak*

Sortland kommune ved den enkelte skole skal i saker der tiltaksplikten er utløst:
- *Sørge for at saken undersøkes snarest*
- *Sørge for at skriftlig plan utarbeides når det settes inn tiltak og at planen inneholder:*
    - *Hvilke problem tiltakene skal løse*
    - *Hvilke tiltak skolen har planlagt*
    - *Når tiltakene skal gjennomføres*
    - *Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene*
    - *Når tiltakene skal evalueres*
- *Sørge for at eleven har blitt hørt*
- *Dokumentere hva som har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten*

Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha rutiner som sikrer at de ansatte kjenner til elevenes rettigheter og sin aktivitetsplikt etter opplæringsloven kapittel 9A.

For brukermedvirkning og informasjonsplikt:

Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha organer for brukermedvirkning i form av
- *Samarbeidsutvalg*
- *Skolemiljøutvalg*
- *Foreldrenes arbeidsutvalg*
- *Elevråd*

Sortland kommune ved den enkelte skole skal informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A, om skolens aktivitetsplikt og adgangen til å melde en sak til statsforvalteren.

5. Revisors vurderinger

Revisorsvurderinger gjengis:

«Revisor vurderer at:
Sortland kommune har **oppfylt** revisjonskriteriene om at kommunen bør ha
- *utarbeidet rutiner for hvordan skolene skal arbeide for å innfri rettigheter og plikter til elevenes skolemiljø*

- *rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

(…)

Sortland kommune har **i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør *ha oversikt og kunnskap om status i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.*

(…)

Sortland kommune har til **dels oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen ør *ha system for å fange opp avvik og bruke kunnskapen i forbedringsarbeidet.*»

(…)

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha rutiner for å følge med, gripe inn, undersøke varsle og sette inn tiltak* **i stor grad, men ikke fullt ut er oppfylt.**

(…)

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha rutiner som sikrer at de ansatte kjenner til elevenes rettigheter og sin aktivitetsplikt etter opplæringsloven kap. 9A* **i stor grad, men ikke fullt ut, er oppfylt**.

(…)

Revisor vurderer revisjonskriteriene om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha organer for brukermedvirkning i form av samarbeidsutvalg* og *foreldrenes arbeidsutvalg* som **oppfylt**.

(…)

Revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha elevråd*, vurderes **som i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt.** Seks av syv skoler hadde ved oppstarten av skoleåret elevråd.»

(…)

Revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal ha skolemiljøutvalg*,
vurderes som **i liten grad oppfylt.**

(…)

«Revisor vurderer at Lamarka skole, Sigerfjord skole og Sortland barneskole **i stor grad, men ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal i saker der tiltaksplikten er utløst sørge for at saken undersøkes snarest*. Videre at Strand skole **til dels** har oppfylt revisjonskriteriet, Sortland ungdomsskole **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet og at Maurnes skole **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet.»

(…)

revisors vurdering (er) at Lamarka skole, Maurnes skole og Sortland barneskole har **oppfylt** revisjonskriteriet om å
Sørge for at skriftlig plan utarbeides når det settes inn tiltak og at planen inneholder:

- *Hvilke problem tiltakene skal løse*
- *Hvilke tiltak skolen har planlagt*
- *Når tiltakene skal gjennomføres*
- *Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene*
- *Når tiltakene skal evalueres*
-

For Sortland ungdomsskole, Strand skole og Sigerfjord skole er revisors vurdering at revisjonskriteriet **i stor grad, men ikke fullt ut er oppfylt**.

(…)

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *Sortland kommune ved den enkelte skole skal i saker der tiltaksplikten er utløst sørge for at eleven har blitt hørt* som **oppfylt** for Lamarka

skole. Ved Sortland ungdomsskole, Sortland barneskole og Maurnes skole er revisjonskriteriet **i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt**. Ved Strand skole vurderer revisor at kriteriet **til dels er oppfylt**. Ved Sigerfjord skole vurderer revisor at kriteriet **i liten grad er oppfylt.**

Når det gjelder dokumentasjon, er revisors vurdering er at Lamarka skole og Maurnes skole har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *dokumentere hva som har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten*. Vi vurderer at Sortland ungdomsskole **i stor grad, men ikke fullt ut** har oppfylt kriteriet, mens Sortland barneskole og Strand skole **til dels** har oppfylt kriteriet.
Sigerfjord skole har **i liten grad** oppfylt revisjonskriteriet.»

For nærmere beskrivelse av de funn revisor bygger vurderingene på vises til rapporten.

6. Revisors konklusjon

Revisors konklusjoner relaterer seg til problemstillingen kontrollutvalget har bedt revisor svare på. Konklusjonen gjengis:
«Revisors konklusjon er at Sortland kommunes arbeid med elevenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt ut er i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger.»

7. Revisors anbefalinger

Revisors har gitt anbefalinger. Disse er inntatt i rapportens kapittel 9 (s. 58):

«Vi anbefaler Sortland kommune å sikre at alle kommunale grunnskoler:

- Har rutiner for å ivareta at alle ansatte kjenner til elevenes rettigheter og ansattes aktivitetsplikt
- Har rutiner for å oppfylle alle delpliktene i aktivitetsplikten; følge med, gripe inn, undersøke, varsle og sette inn tiltak
- Har organer for brukermedvirkning i tråd med lovens krav, herunder skolemiljøutvalg
- I alle saker hvor aktivitetsplikten er utløst, snarest gjennomfører undersøkelse og utarbeider aktivitetsplan
- Sikrer at eleven blir hørt i alle 9A-saker
- Følger opp og dokumenterer at tiltaksplikten er oppfylt

Videre anbefaler vi at Sortland kommune som skoleeier:

- Har rutiner for å skaffe seg oversikt over antall 9A-saker ved skolene
- Har system for å fange opp avvik som kan brukes i forbedringsarbeidet
- Sikrer at det er tydelig hvilke planer, rutiner og maler skolene skal benytte til enhver tid, og hvordan disse skal brukes»

8. Sekretariatets vurderinger

Sekretariatet har ingen innvendinger mot revisjonskriterier, metodikk, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Sekretariatet vil bemerke at det er en omfattende og grundig rapport som er levert. Det er svært mange revisjonskriterier som er behandlet, og forvaltningsrevisjonen har gjennomgått forholdene ved syv skoler. Sekretariatet vurderer det derfor som uhensiktsmessig å gå nærmere inn på de funn som er beskrevet i rapporten.

Sekretariatet merker seg at kommunedirektøren ikke har noen innvendinger mot revisors beskrivelse av de funn og vurderinger som er gjort. Anbefalingene som er fremsatt i rapportens kapittel 9 fremstår som adekvate ut fra de funn og vurderinger som er gjort.

Sekretariatet legger til grunn at rapporten er egnet som utgangspunkt for forbedringer i kommunens internkontroll. Innstilling til vedtak er utformet i samsvar med dette.

Harstad, 7.12.2023

Tage Karlsen
Seniorrådgiver