

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

VEDTAK MED PÅLEGG OM RETTING

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

Stor-Elvdal kommune

Koppang skole – Solli skole – Stor-Elvdal ungdomsskole

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Stor-Elvdal kommune og Koppang skole, Sollia skole og Stor-Elvdal ungdomsskole. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler, undersøker, setter inn tiltak 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 26.01.22. Dokumentasjon ble oversendt Statsforvalteren innen fristen den 17.02.22. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, i tillegg til observasjoner/informasjon fra intervju med ansatte ved skolene og i kommunen den 08.03.22 og 09.03.22. Vi har i tillegg fått informasjon fra elever/foreldre. Foreløpig rapport ble oversendt 26.04.22, og sluttmøte med avholdt 28.04.22. Kommunen ved sektorleder har kommet med tilbakemeldinger på foreløpig rapport innen fristen 11.05.22. Se ellers [dokumentasjonsgrunnlaget](#) som er vedlagt denne rapporten.

Avdekkede regelverksbrudd, status på rapporten og veien videre

Statsforvalterens tilsyn med om Stor-Elvdal kommune gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler, undersøker, setter inn tiltak 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 avdekket regelverksbrudd på følgende områder:

- Sikrer kommunen at plikten til å varsle i skolemiljøsaker er oppfylt?

Statsforvalterens konklusjon er at:

- ikke alle som arbeider på skolen varsler 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. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.
- rektor ikke varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.
- ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.
- skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjuende ledd og 9 A-5.
- kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.
- kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

- Sikrer kommunen at plikten til å undersøke i skolemiljøsaker er oppfylt?

Statsforvalterens konklusjon er at:

- skolen ikke undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd.
 - skolen/skoleeier ikke undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.
 - skolen/skoleeier ikke gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.
 - skolen/skoleeier ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjuende ledd og 9 A-5.
 - kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.
 - kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at dokumentasjonsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.
- Sikrer kommunen at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljøsaker er oppfylt?
Statsforvalterens konklusjon er at:
 - skolen ikke setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd.
 - skolen/skoleeier ikke setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.
 - skolen/skoleeier ikke vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.
 - skolen/skoleeier ikke evaluerer tiltakene jevnlig, og at tiltakene ikke blir endret ved behov, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.
 - skolen/skoleeier ikke lager en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og at den skriftlige planen ikke inneholder minimumskravene, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 A-4 sjette ledd og 9 A-5.
 - kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde og sjette ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.
 - kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde og sjette ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **31.01.2023**.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Kort om kommunen	8
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	8
1.3	Rettslige krav	9
1.3.1	Retten til et trygt og godt skolemiljø	9
1.3.2	Kravet til internkontroll	11
2	Kommunens internkontroll	12
3	Varslingsplikten i skolemiljøsaker	14
3.1	Varsler alle som arbeider på skolen, 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?	14
	Statsforvalterens observasjoner	15
	Statsforvalterens vurderinger	16
	Statsforvalterens konklusjon	17
3.2	Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev?	17
	Statsforvalterens observasjoner	18
	Statsforvalterens vurderinger	18
	Statsforvalterens konklusjon	19
3.3	Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?	20
	Statsforvalterens observasjoner	20
	Statsforvalterens vurderinger	21
	Statsforvalterens konklusjon	22
3.4	Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?	22
	Statsforvalterens observasjoner	22
	Statsforvalterens vurderinger	23
	Statsforvalterens konklusjon	23
4	Undersøkelsesplikten i skolemiljøsaker	24
4.1	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?	25

Statsforvalterens observasjoner	25
Statsforvalterens vurderinger	26
Statsforvalterens konklusjon	26
4.2 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	26
Statsforvalterens observasjoner	27
Tilbakemelding på foreløpig rapport	27
Statsforvalterens vurderinger	27
Statsforvalterens konklusjon	28
4.3 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	28
Statsforvalterens observasjoner	29
Statsforvalterens vurderinger	30
Statsforvalterens konklusjon	31
4.4 Dokumenterer skolen/skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?	31
Statsforvalterens observasjoner	31
Statsforvalterens vurderinger	31
Tilbakemelding på foreløpig rapport	32
Statsforvalterens konklusjon	32
5 Tiltaksplikten i skolemiljøsaker	33
5.1 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det?	33
Statsforvalterens observasjoner	33
Tilbakemelding på foreløpig rapport	34
Statsforvalterens vurderinger	34
Statsforvalterens konklusjon	34
5.2 Setter skolen/skoleeier inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse?	35
Statsforvalterens observasjoner	35
Statsforvalterens vurderinger	35
Statsforvalterens konklusjon	36

5.3	Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede?.....	36
	Statsforvalterens observasjoner	38
	Tilbakemelding på foreløpig rapport	38
	Statsforvalterens vurderinger.....	38
	Statsforvalterens konklusjon	39
5.4	Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov?	39
	Statsforvalterens observasjoner	40
	Tilbakemelding på foreløpig rapport	40
	Statsforvalterens vurderinger.....	40
	Statsforvalterens konklusjon	41
5.5	Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold?.....	41
	Statsforvalterens observasjoner	42
	Tilbakemelding på foreløpig rapport	43
	Statsforvalterens vurderinger.....	43
	Statsforvalterens konklusjon	44
6	Sikrer kommunen at plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?	45
	Statsforvalterens observasjoner	45
6.1	Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på dokumentasjonsplikten, varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan?.....	47
	Statsforvalterens vurderinger.....	47
	Tilbakemelding på foreløpig rapport	50
	Statsforvalterens konklusjon	50
6.2	Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan med tilhørende/respektiv dokumentasjonsplikt blir oppfylt?	50
	Statsforvalterens vurderinger.....	51
	Statsforvalterens konklusjon	53
7	Våre reaksjoner.....	54

7.1	Pålegg om retting	54
7.2	Oppfølging av påleggene	55
8	Dere har rett til å klage	56
9	Vedlegg – liste over dokumentasjon	57

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.

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/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Stor-Elvdal kommune er en kommune i Innlandet fylke, som ligger i dalføret Østerdalen. Kommunen grenser i nord mot Folldal og Alvdal, i øst mot Rendalen, i sør mot Åmot, i sørvest mot Ringsaker, i vest mot Øyer og Ringebu og i nordvest mot Sør-Fron. Kommunen hadde i 4. kvartal 2021 en befolkning på 2318 personer (*kilde: SSB*). Det er to barneskoler og en ungdomsskole i kommunen. Sektorleder oppvekst er overordnet leder for alle skoler (i tillegg til fellestjenester, voksenopplæring, kulturskolen og barnverntjenesten) og rapporterer til rådmannen.

Det ble varslet tilsyn med skolen på bakgrunn av en helhetlig ROS-analyse. Denne risikovurderingen bygger på informasjon Statsforvalteren har fra ulike kilder.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Stor-Elvdal kommune i brev av 26.01.22. 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 varsle, undersøke, sette inn tiltak 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 kommunen 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.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 26.04.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen 11.05.2022. Vi har behandlet kommentarene fra dere under hvert av de aktuelle temaene.

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 varsler, undersøker og setter inn tiltak 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. Videre kontrollerer vi om kommunen sikrer at saken blir undersøkt ved mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som står bak krenkelsen.

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. I tillegg må skolen eller skoleeier lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.

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

Plikten til å varsle

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd. Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Hvis en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal vedkommende straks varsle rektor, jf. opplæringsloven § 9 A-5. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken eller kjennskapen gjelder en i ledelsen på skolen, skal den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkelsen, straks varsle skoleeier direkte, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Det stilles ingen formkrav til varslene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje.

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.

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 skolemiljøsaker, 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.

Plikten til å sette inn tiltak

Tiltak etter § 9 A-4

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelser viser dette, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får det trygt og godt igjen.

Hvilke tiltak som er egnede, beror på faglige og konkrete vurderinger. Barnets mening og hensynet til barnets beste er viktige momenter i denne vurderingen. Hvilke tiltak som er egnede må vurderes konkret, og kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå.

Samlet sett skal skolen gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den enkelte saken.

Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Plikten til å sette inn tiltak hviler på skolen. Hvilke ansatte som faktisk skal gjennomføre tiltakene, må skolen fastsette konkret.

Tiltak etter § 9 A-5

Hvis det er en som arbeider på skolen som har krenket en elev, skal skolen sette i verk tiltak straks.

Hvis det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, er det skoleeier som har ansvaret for at skolen setter inn tiltak straks.

Dokumentasjonskrav

Skolen skal lage en skriftlig plan når de iverksetter tiltak. Dette følger av § 9 A-4 syvende ledd. I planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres.

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 kapitelet gir vi en overordnet beskrivelse av Stor-Elvdal kommune sin internkontroll som skal sikre arbeidet med å oppfylle pliktene om å varsle, undersøke og sette inn tiltak 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 rådmann, sektorleder for oppvekst og utdanning samt enhetsledere ved skolene i kommunen. Kapitlet må leses i sammenheng med denne rapportens kapittel 6.

Det er fremlagt flere skriftlige dokumenter i form av reglement for delegering, årshjul for oppvekst og utdanning, tilstandsrapport, rutiner og maler.

Administrativt delegeringsreglement for Stor-Elvdal kommune er vedtatt av rådmannen 18.01.2022. I dokumentet beskrives det blant annet følgende *«Stor-Elvdal kommune skiller i sin organisering mellom myndighetsnivå og ledernivå. Mens myndighetsnivå definerer hvilken beslutningsmyndighet og hvilke fullmakter en ledergruppe har, definerer ledernivå hvilket ansvar en leder har. I dette reglementet beskrives delegering i hovedsak per lederrolle og ledernivå. Hver ledergruppe (myndighetsnivå) er imidlertid kollektivt ansvarlig for sin myndighet. Ved uenighet i ledergruppe er lederen formelt ansvarlig for en beslutning. Det kollektive ansvaret gjelder fortsatt. Målet er at saker som berører flere tjenesteområder eller virksomhetsområder løses på lavest mulig nivå. Det er et mål å delegere mest mulig myndighet lengst ut i organisasjonen. Innbyggere, brukere, næringsliv. Lag og foreninger skal oppleve en kommune som en nyttig og effektiv samarbeidspartner. Derfor skal vi ha korte beslutningsveier fra den enkelte innbygger og aktør til ledere og medarbeidere med myndighet»*. I figur over myndighets- og ledernivå på s. 7 i administrativt delegeringsreglement står det under ledernivå 3 – enhetsledere at de har ansvar for tjeneste- og personalutvikling, økonomistyring, HMS og internkontroll.

Internkontroll nevnes videre under punktet *«Internkontroll, beredskap med mer»* s. 14 i delegeringsreglementet. Her står følgende: *«Myndighetsnivå 1 fastsetter regler for internkontroll. Ledere på ledernivå 1-3 har ansvar for beredskap, internkontroll og informasjonssikkerhet for egen virksomhet. Styringsdokumenter, dvs. Skriftliggjorte dokumenter til etterlevelse og rapportering på gjennomføring, skal lagres i kommunens kvalitetssystem for internkontroll og håndtering av uønskede hendelser. Myndighetsnivå 1 skal informeres snarest mulig ved uønskede hendelser av særlig alvorlig art, som angår liv og helse og/eller som vil medføre at politi, tilsynsmyndighet eller media vil følge opp saken»*.

I delegeringsreglement for sektorleder oppvekt og utdanning kommer det frem at sektorleder er øverste leder for opplæring og oppvekst, og har fag- økonomi- og personalansvar. I tillegg står følgende *«Sektorleder er delegert myndighet innenfor sektorens ansvarsområde»*. I dette dokumentet er det videre listet opp hvilke paragrafer innen hvilke lover hvor sektorleder er delegert myndighet. Lover som er listet opp er følgende; arbeidsmiljøloven, barnehageloven, folkehelseloven, folkeregisterloven, friskoleloven, helseberedskapsloven, opplæringsloven (herunder kapittel 9 A) og opplæringslovsforskriften.

I delegeringsreglement for enhetsleder ved Koppang skole er følgende lover listet opp; anskaffelsesloven, barnelova, folkehelselova, folkeregisterloven, opplæringsloven og

opplæringslovsforskriften. I opplæringsloven er det kun § 1-3 tilpasset opplæring som er videredelegert fra sektorleder til enhetsleder. I delegeringsreglement for enhetsleder ved Stor – Elvdal ungdomsskole er følgende lover listet opp; anskaffelsesloven, barnelova, folkehelseloven, folkeregisterloven, folketrygdloven, opplæringsloven og opplæringslovsforskriften. I opplæringsloven har enhetsleder ved Stor-Elvdal ungdomsskole fått delegert ansvaret for flere paragrafer, herunder kapittel 9 A fra sektorleder.

Både rådmann og sektorleder forteller i intervju at internkontrollen er delegert til enhetslederne. Sektorleder gir uttrykk for at de må bli bedre på å gjøre risikovurderinger og arbeide mer med dette. Sektorleder sier videre at hun ikke tar stikkprøver av arbeidet som gjøres i tilknytning til aktivitetsplikten i skolene. Sektorleder har tilgang til alle 9 A-saker, og kan sjekke hva som er dokumentert i sakene.

3 Varslingsplikten i skolemiljøsaker

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at skolen ivaretar plikten til å varsle etter opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, slik at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at Statsforvalteren må undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at:

Alle som arbeider på skolen varsler

- *rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø*
- *rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, har krenket en eller flere elever*
- *skoleeier straks dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen*

Rektor varsler skoleeier:

- *i alvorlige tilfeller*
- *i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev*

Statsforvalteren skal også undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.

3.1 Varsler alle som arbeider på skolen, 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?

Alle som jobber på skolen skal være oppmerksomme på forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-2. Alle som jobber på skolen er derfor omfattet av varslingsplikten. Det er ikke avgjørende om en mottar lønn for arbeidet, en har uansett varslingsplikt dersom en arbeider på skolen og har kontakt med elevene. Dette gjelder blant annet; lærere, ansatte i skoleadministrasjonen, miljøarbeidere, helsesykepleier, assistenter, vaktmestere, renholdere, kantinemedarbeidere, aktivitetsledere, kursholdere i skolefritidsordningen, frivillige, læringer, praksisstudenter.

Varsel etter § 9 A-4 andre ledd

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd.

Terskelen for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til», skal være lav.¹ Hva som kan skape mistanke om at skolemiljøet ikke er trygt og godt, kan basere seg på observasjoner eller kartlegginger, beskjeder fra foreldrene eller medelever, aktiviteter i sosiale medier mv. Skolen må være bevisst på at barn og unge viser at de ikke er trygge, at de er frustrerte, viser mistrivsel på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og

¹ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.2.3.

isolerende væremåte kan være signaler om at elevens situasjon skal undersøkes nærmere. Det kan skje endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i klassemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hvis en elev eller foreldre sier at eleven ikke har det trygt og godt, skal det legges til grunn at den som arbeider på skolen har kjennskap.

Varsel etter § 9 A-5

Hvis en som arbeider på skolen har mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal rektor varsles straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det stilles altså krav til hvor snarlig den enkelte skal varsle i slike saker. Slike krenkelser vil innebære et grovt brudd på tilliten som elevene, foreldrene og samfunnet skal kunne ha til de voksne på skolen.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens «Prosedyre for oppfølging av mobbesak» fremkommer det at «*alle som jobber på skolen skal varsle rektor hvis de ser eller mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette skal sikre at rektor får oversikt over hvordan elevene har det på skolen og vil være et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker. Varslingsskjema skal brukes*». I denne prosedyren nevnes ikke saker som omhandler hvordan ansatte skal varsle dersom skolemiljøet gjelder en ansatt (9 A-5).

Videre går det frem av «Rutiner for varsling etter bestemmelser i opplæringsloven § 9A og skjema for varsling» at alle ansatte ifølge kommunens rutine skal varsle til kontaktlærer eller rektor ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Ifølge samme rutine skal varsling skje skriftlig på eget varslingsskjema. Dette ligger i Netpower, og ledelsen har ansvaret for å arkivere varslingsskjemaet i Elements.

I samme rutine informeres det også om rutinen ved mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker. Rektor skal da varsles, og rektor varsler videre til skoleeier. Her listes det opp tre punkter under hvordan det skal varsles:

- *På eget varslingsskjema. Leveres rektor eller sendes på e-post (uten sensitiv informasjon)*
- *Per telefon og varslingsskjema*
- *Samtale med rektor og varslingsskjema*

Rutinen inneholder også informasjon om hvordan ansatte skal varsle dersom ansatte mistenker eller har kjennskap til at en i ledelsen krenker. Skoleeier ved sektorleder skal da varsles, og følgende fremgangsmåte skal jf. rutinen benyttes:

- *E-post (uten sensitiv informasjon)*
- *Per telefon (skoleeier plikter å dokumentere informasjonen)*
- *På eget varslingsskjema som finnes i Netpower*

I «Informasjon til vaktmestere og renholdere om elevenes læringsmiljø» informeres det om følgende om varsling s. 3: «*I saker som ikke er akutte, skal du melde fra framfor å gripe inn selv. Gi beskjed til en lærer, skoleleder eller øvrige ansatte på skolen om det du har observert. Du kan, hvis det er naturlig, fortelle den som er utsatt at du har sett hva som skjedde og at du vil melde fra*». Videre informeres det i samme dokument om at varsling av sak kan gjøres via varslingsskjema i

Netpower eller ved å ta kontakt med rektor på skolen. I dette informasjonsskrivet nevnes ikke varsling i tilfeller som gjelder ansatt.

Statsforvalteren ser at samtlige tre dokumenter (prosedyre, rutine og informasjon til vaktmestere og renholdere) legger opp til at varslingsskjema skal benyttes i saker som omhandler skolemiljø. Ingen av disse dokumentene er datert.

Gjennom intervju fremkommer det at det ikke er omforent praksis i personalgruppen knyttet til varsler i saker som omhandler skolemiljø. Flere nevner at det er små forhold, og at det er naturlig å snakke sammen og si ifra dersom man har sett noe. Noen ansatte vil først foreta egne undersøkelser før de eventuelt varsler videre. Enkelte ansatte varsler andre ansatte, enten i kombinasjon med å varsle rektor eller kun andre lærere. Flere ansatte var ikke kjent med plikten til å varsle gjentatt.

Når det gjelder varsling i tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt står bak krenkelser kommer det frem under intervju at noen ansatte tror de skal varsle rektor. Noen ansatte tror de skal varsle sektorleder, men dette er på bakgrunn av hva de selv tenker er logisk, og ikke fordi de har fått informasjon om at dette er riktig fremgangsmåte.

I et fåtall av eksempelsakene som er oversendt er det, blant annet gjennom logg, indikasjoner på at rektor har blitt varslet av ansatte. Varslingsskjema er ikke benyttet i noen av disse ti sakene. I systemsakene benyttes heller ikke varslingsskjema, men vi ser at rektor har blitt varslet i disse sakene.

I intervju med sektorleder opplyser hun om at varslingsrutinene har vært i endring. Hun har erfaring med at de ansatte har vært delt på dette med varsling, og at det har vært ulike ordninger for dokumentasjon på de to skolene. Det er derfor det nå er utarbeidet et varslingsskjema.

Enkelte foreldre Statsforvalteren har hatt samtale med uttrykker at det er de selv som har varslet rektor om elevens situasjon, og ikke ansatte ved skolen.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- alle ansatte varsler rektor når noen som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- alle ansatte varsler rektor straks dersom noen som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev.
- alle ansatte varsler skoleeier straks dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen.

I prosedyren for mobbesak er det lagt opp til at ansatte skal benytte varslingsskjema. Dokumentasjonen i eksempelsakene viser ikke at varslingsskjema har vært benyttet.

Ut fra intervjuene vurderer Statsforvalteren at det er usikkerhet blant de ansatte knyttet til hvem de skal varsle i ulike type situasjoner. I saker som omhandler § 9 A-4 vil noen ansatte varsle andre

lærere og eventuelt rektor. Noen ansatte vil foreta egne undersøkelser før de eventuelt varsler rektor. Flere ansatte vil varsle sektorleder i tilfeller som gjelder ansatt fordi de tenker det er logisk. I kommunens prosedyre formuleres at det er det en ser og har mistanke om som skal varsles. Statsforvalteren vurderer at dette vil kunne gi en snevrere forståelse av hva som skal varsles enn det som ligger til grunn i regelverket, da det er all kjennskap og mistanke som skal varsles.

Statsforvalteren vurderer samlet sett at det er tilstrekkelig sannsynliggjort at de som arbeider på skolene ikke har en innarbeidet fremgangsmåte som viser at de er kjent med varslingsplikten når de har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette vil kunne medføre at det ikke varsles til rektor, noe som igjen vil kunne medføre at rektor ikke settes i en posisjon hvor vedkommende til enhver tid vil kunne ha en fullstendig og overordnet oversikt over hvordan elevene har det, noe som er det overordnede formålet med varsling til rektor.²

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at ikke alle som arbeider på skolen varsler 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. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.

3.2 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev?

Rektor har ansvaret for å ta imot og følge opp varslene, men kan delegere oppgavene til én eller flere andre ved skolen. Rektor har likevel ansvaret for at varslene blir håndtert på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med undersøkelse og tiltak der det er nødvendig.³

Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Rektor skal også varsle skoleeier i alle tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering.⁴ Formålet med varslingen er å gjøre skoleeier kjent med saken slik at skoleeieren kan involvere seg i hvordan skolen skal løse saken. Noen eksempler på alvorlige tilfeller, er at flere elever er involvert i mobbing av en enkeltelev, at skolen ikke har klart å løse en sak over tid, digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler.

Plikten til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om at en som arbeider på skolen har krenket en elev, må sees i sammenheng med at skoleeier er arbeidsgiver for de ansatte på skolen, og dessuten har ansvaret for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

² Prop. 57 L (2016-2017), pkt. 5.5.2.3

³ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.2.3 og merknader til § 9 A-4 andre ledd

⁴ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.2.3

Det stilles ikke krav til hvor snarlig rektor skal varsle skoleeier. Det må rektor vurdere i den enkelte saken, og hensynet til barnets beste er et viktig moment i vurderingen.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker pkt. 3 presiseres det at *«I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Hva som er et alvorlig tilfelle, vil være en skjønnsmessig vurdering»*. Prosedyren nevner ikke krav til varsel fra rektor til skoleeier i saker som gjelder mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider ved skolen har krenket en elev. Dette er nevnt i varslingskjemaet under punktet *«hvem det skal varsles til»* dersom det er *«mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker»*. Her er det nedfelt at *«rektor varsler videre til skoleeier»*.

Det er oversendt en eksempelsak som gjelder at en elev har opplevd seg krenket av ansatt. Her er det dokumentert at det gikk tre dager fra rektor fikk kjennskap til situasjonen og til sektorleder ble varslet. Varaset ble gjort per telefon, og er ikke faktisk dokumentert utover at det er tatt inn i en oppsummering av en undersøkelse.

Flere av de andre eksempelsakene indikerer en langvarig problematikk, noen med alvorlig innhold. Enkelte av sakene omhandler digitale krenkelser på eksempelvis Snapchat. Det er i disse sakene ikke spor av at det er varslet til skoleeier, hverken i form av at det er nevnt i oppsummeringer og lignende, eller at det er vedlagt dokumentasjon på faktiske varsler fra rektor til skoleeier.

Prosedyren for oppfølging av mobbesaker angir at *«hva som vil være et alvorlig tilfelle, vil være en skjønnsmessig vurdering»*. De ansatte ved skolene uttrykker en usikkerhet knyttet til hva som er en såkalt alvorlig sak, og det er et gjennomgående synspunkt at dette ikke er noe de har tatt opp og snakket om felles. Begge rektorene uttrykker samme usikkerhet i form av at det ikke er avklart mellom rektorer og sektorleder hva som er en alvorlig sak, utover at begge rektorer nevner de føler det er lav terskel for å gi beskjed til sektorleder i saker som har pågått en stund og i alvorlige saker. Sektorleder forteller at det ikke er laget kriterier for hva som er en alvorlig sak, men at hennes inntrykk er at hun blir varslet i saker som har pågått over tid og i saker som eksempelvis omhandler rus. Når det gjelder varsler som gjelder ansatt, så forteller sektorleder at de ikke har hatt mange slike saker, men at hun opplever at rektorer varsler i denne typen saker.

Enkelte foreldre vi har snakket med forteller at de selv har tatt initiativ til å involvere sektorleder. Flere av foreldrene beskriver saksforhold som kan karakteriseres som alvorlige.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller.
- rektor varsler skoleeier i saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev.

Kommunens prosedyre inneholder ikke beskrivelse av varsling fra rektor til skoleeier i saker/tilfeller som gjelder ansatte. Det er dokumentert et varsel fra rektor til skoleeier i eksempelsaken som gjelder dette. Sektorleder opplyser at det er få slike tilfeller i kommunen, og kravet til å varsle sektorleder er presisert i varslingsskjemaet som ligger i Netpower. Både rektorer og sektorleder gir i intervju inntrykk av at de er trygge på fremgangsmåten i saker som gjelder mistanke eller kjennskap til mulige krenkelser fra ansatte, og at dette gjøres i praksis. Statsforvalteren velger derfor å legge disse observasjonene til grunn, og vurderer at det er sannsynlig at rektorene varsler skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

Når det gjelder varsel fra rektor til skoleeier om såkalte alvorlige saker, så viser observasjonene at det er mer usikkerhet om fremgangsmåten. Både sektorleder og rektorene viser til «alvorlige saker» og «langvarig problematikk» som eksempel på saker som skal varsles til skoleeier. Det opplyses at begrepet ikke er ytterligere avklart mellom rektorene og sektorleder. Statsforvalteren må derfor vurdere om det er sannsynlig at også denne typen saker alltid varsles fra rektor til skoleeier der det er nødvendig.

Begrepet «alvorlig sak» er skjønnsmessig, og gir dermed et visst handlingsrom knyttet til at det må brukes skjønn når det skal avgjøres hvilke saker som faller inn under begrepet, og dermed må varsles til skoleeier. Til tross for dette skal begrepet være snakket om og det skal være trygghet hos både rektor og skoleeier hva det innebærer og hvilke saker som skal varsles. Vi vurderer at dette dels er gjort, men eksempelsakene og samtaler med foreldre indikerer at dette ikke nødvendigvis medfører at alvorlige saker faktisk varsles fra rektor til skoleeier.

Ut fra dokumentasjonen ser vi at det er flere saker hvor rektorene er kjent med alvorlig problematikk, langvarig problematikk og krenkelser på sosiale medier. At skolen ikke har klart å løse en sak over tid og at krenkelsene er alvorlige og digitale er eksempler på momenter forarbeidene til opplæringsloven trekker frem som alvorlige. Det er ikke dokumentert at det er varslet fra rektor til skoleeier i noen av eksempelsakene, med unntak av den eksempelsaken som gjelder ansatt.

Dette gjør at Statsforvalteren samlet sett vurderer at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir varslet fra rektor til skoleeier i alvorlige saker. Dette er basert på eksempelsakene og mangelen på holdepunkter for at det er klarlagt hva som er en alvorlig sak. Vi vurderer at det, til tross for mangler i prosedyren for oppfølging av mobbesaker, er tilstrekkelig sannsynliggjort at rektorene varsler sektorleder om saker etter 9 A-5.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er samlet sett at rektor ikke varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.

3.3 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad?

Det påligger alle som arbeider på skolen å vite at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle, jf. oppl. §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.

Varsel etter § 9 A-4 og krav til tempo i varslingen

Saker etter kapittel 9 A-4 kan ha ulikt innhold, og noen saker er mer tidssensitive enn andre. Den enkelte ansatte må derfor alltid vurdere konkret hvor raskt det skal varsles. Tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor, og ta hensyn til at skolemiljøsaker er tidssensitive.⁵ Barnets beste vil være et viktig moment i denne vurderingen. Noen saker bør varsles til rektor med en gang. Andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen.

Varsel etter § 9 A-5 og krav til tempo i varslingen

Hvis en som arbeider på skolen, har mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal rektor varsles straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det stilles altså krav til hvor snarlig den enkelte skal varsle i slike saker. Slike krenkelser vil innebære et grovt brudd på tilliten som elevene, foreldrene og samfunnet skal kunne ha til de voksne på skolen.

At de som arbeider på skolen, skal varsle rektor straks, betyr at rektor skal ha varsel med én gang. Hvis rektor ikke er tilgjengelig for å ta imot varselet direkte, må vedkommende varsle på en slik måte at rektor får informasjonen så fort rektor er tilgjengelig igjen. Hvis den som skal varsle, ikke kan gi rektor beskjed med en gang, for eksempel fordi læreren er alene med flere elever som læreren ikke kan gå ifra, må rektor få beskjed så snart læreren finner det mulig.

Hvis en som arbeider på skolen, har mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev, skal vedkommende straks varsle skoleeier direkte, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker pkt. 3 er ikke skolemiljøsaker som gjelder ansatt nevnt, heller ikke når det kommer til krav om tempo i varslingen. For ordinære skolemiljøsaker er det i pkt. 3 presisert at «*alvorlige saker skal varsles straks. Andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen eller ukentlige oppsummeringer*».

I varslingsskjemaet er kravet til tempo i varslingen presisert for både skolemiljøsaker og skolemiljøsaker som gjelder ansatt. For sistnevnte fastslår varslingsskjemaet at det skal varsles umiddelbart. Under punktet når det skal varsles står dette om skolemiljøsaker: «*mindre alvorlige saker: innen skoleslutt samme dag. Alvorlige saker: Umiddelbart*».

Eksempel på alvorlige saker:

- Krenkelser som er voldelige eller på annen måte er svært integritetskrenkende

⁵ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.2.3

- *Når flere elever alvorlig har krenket en elev*
- *Grove trusler, direkte eller eksempelvis gjennom sosiale medier»*

I barneskolene sin handlingsplan står det standardtekst knyttet til varsleplikten, hentet fra lov og forarbeider. Handlingsplanen for ungdomsskolen inneholder den samme standardteksten, men med en mer detaljert oversikt over delpliktene i tillegg. Her kommer det frem at «*varslingen skal skje senest dagen etter at du gjøres oppmerksom på forholdet*».

I en av eksempelsakene ser Statsforvalteren at det er varslet fra ansatt til rektor samme dag, men utover dette er det vanskelig å observere om ansatte har varslet i tide fordi de fleste av sakene enten ikke viser hvorvidt det er varslet eller at det er dokumentert at det er varslet et godt stykke ut i en sak, noe som indikerer at det skulle vært varslet gjentatt.

Intervjuer med ansattgruppen viser stor variasjon i om den ansatte opplever at han eller hun har fått informasjon om at det må vurderes konkret hvor raskt det skal varsles. Noen har ikke fått informasjon om tempo i varslingen i det hele tatt, andre sier at de vet at det finnes informasjon de kan lese seg til ved behov. Nesten alle vi snakket med sier at de varsler raskt, men at de da gjør det ut fra egen «magefølelse» og ikke ut fra at temaet er tatt opp og gjennomgått. Enkelte forteller at de har måttet lese informasjon og kvittere for at det er lest.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- ansatte vet at de må vurdere konkret i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle.

Ut fra intervjuene med de ansatte kommer det tydelig frem at det ikke er noen omforent forståelse av kravet til tempoet i varslingen, og det ble uttrykt stor usikkerhet knyttet til om dette var noe ansatte har fått informasjon om, og hvordan fremgangsmåten egentlig var ved deres skole. De fleste ansatte fortalte at de ville varsle raskt, men nesten samtlige var usikre fordi de egentlig ikke visste dette helt sikkert. De fleste visste ikke at de måtte ta en konkret vurdering, og mange hadde ikke sett varslingsskjemaet som forklarer mer om krav til tempo i varslingen.

Denne usikkerheten vurderer Statsforvalteren at kan stamme blant annet fra det skriftlige materialet til kommunen, hvor det varierer hvilken informasjon som er gitt knyttet til tidsperspektivet. Prosedyren sier ikke noe om tempo i varslingen. Varslingsskjemaet angir at det skal varsles senest innen utgangen av samme skoledag, mens ungdomsskolens handlingsplan presiseres at varsling skal gjøres senest dagen etter at ansatt ble oppmerksom på forholdet. Ingen av dokumentene oppfordrer den ansatte til å ta en konkret vurdering av hvor raskt det skal varsles.

Eksemplene underbygger dette, ved at det i majoriteten enten ikke er varslet eller at det er tydelig at det er varslet altfor sent. I sistnevnte saker kan en tenke at det dokumenterte varselet kunne vært et gjentatt varsel, men siden det ikke er dokumentert varsel tidligere i saken, så vurderer Statsforvalteren det aktuelle varselet som det første. For eksempelsaken som gjelder ansatt har vi ikke vurdert kravet til tempo, siden aktuelt tema der er varsling fra rektor til skoleeier.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Dette begrunnes med at observasjonene indikerer en tvil om varslingen skjer i et tidsspenn som er til barnets beste. Statsforvalteren vurderer at det er overveiende sannsynlig at ansatte ikke varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad på bakgrunn av hva som formidles under intervjuene. Flere uttrykker usikkerhet i forhold til hvor raskt det skal varsles, og det er et gjennomgående funn at ansatte ikke er kjent med forskjellen i varslingshastighet.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5.

3.4 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?

Selv om det ikke stilles formkrav til den enkelte som varsler, må skolen dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjuende ledd. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler.

Når det gjelder kravet til å dokumentere så knytter det seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke eller kjennskap til at en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det er ikke stilt formkrav til dokumentasjonene utover at den skal være skriftlig og tilpasset formålet.

Et formål med dokumentasjonsplikten er å sikre at eleven og foreldrene får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken alvorlig. Et annet formål er å støtte en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolen, og forenkle arbeidet for skolen vis en sak blir meldt for Statsforvalteren eller det blir ført tilsyn. Skolen skal kunne vise til hva de har gjort for å sikre at eleven har et godt og trygt skolemiljø.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesak står det at skolen har to dokumentasjonsplikter: «1) dokumentere hvilke tiltak de planlegger å gjennomføre – gjennom aktivitetsplan 2) dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene i hver enkelt sak». I handlingsplanene til barneskolene og ungdomsskolen står det følgende om dokumentasjonskravet: «Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten».

I intervju forteller sektorleder at kommunen «har en vei å gå» når det kommer til dokumentasjon av varsle-plikten. Hun oppfatter at ansatte er flinke til å si fra, men kan forstå at ansatte er usikre på temaet og hvordan de skal dokumentere. Det har tidligere vært ulike måter å dokumentere på, og dette ønsker kommunen nå å løse ved at alle skal bruke varslingsskjemaet.

I intervjuer med ansattgruppen fremkommer det at flere av de ansatte er kjent med at det foreligger et varslings skjema, men at dette er av nyere dato og derfor ikke har vært benyttet. I eksempelsakene er ikke dette eller andre varslings skjema benyttet. I et fåtall av sakene kan Statsforvalteren se indikasjoner, blant annet gjennom logg, på at ansatte har varslet uten at varselet er tydelig dokumentert. Det er ikke spor av gjentatt varslings skjema i noen av disse sakene. I sakene er det en gjennomgående tendens at det er foreldrene som har varslet om saken og ikke de som arbeider på skolen. I systemsakene er det varslet, men det er ikke benyttet varslings skjema. I eksempelsaken som gjelder ansatt er det varslet, men dette er nedtegnet i et samlenotat.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.

Det er gjennomgående i alle eksempelsakene at det enten ikke er dokumentert varslings skjema i det hele tatt, eller at gjentatte varslings skjema ikke er dokumentert. Det er også varierende hvordan varselet er dokumentert, ofte står det kun indirekte nevnt i eksempelvis logg. Det nye varslings skjemaet er enda ikke benyttet på tilsynstidspunktet. Sammenholdt med observasjonene gjort i intervjuer av både ansatte, rektorer og sektorleder, så vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke dokumenterer hvordan varslingsplikten ivaretas og hvordan det er varslet fra de som arbeider på skolen til rektor i de ordinære skolemiljøsakene.

Når det gjelder dokumentasjon av varsel fra rektor til skoleeier, så er ikke fremgangsmåte nevnt i prosedyren, men i varslings skjemaet. Heller ikke her ble selve varslings skjemaet benyttet, men det muntlige varselet ble nedtegnet i et samlenotat. Statsforvalteren vurderer, basert på de øvrige observasjonene under dette kontrollspørsmålet, at det foreligger en usikkerhet knyttet til om det var en tilfeldighet at dette varselet ble tegnet ned fordi en i skolens ledelse kunne være involvert i saken.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten. Dette baserer seg dels på at både ansatte, rektorer og sektorleder erkjenner at det er mangler knyttet til hvordan varslings skjema har vært dokumentert, noe som det fremover skal være fokus på. Status på tilsynstidspunktet, som særlig viser seg i intervjuer og enkeltsaker, er at dokumentasjonsplikten ikke er tilstrekkelig ivaretatt. En uklar og ulik fremgangsmåte ved varslings skjema kan medføre at enkeltstående varsel ikke blir fanget opp og samlet for å gi rektor/skoleeier et helhetlig bilde av elevens skolemiljø. Kombinert med uklarhet om hvem som skal dokumentere varslings skjema og hvordan dette skal gjøres vil situasjonen kunne medføre fare for at skolen ikke får med seg viktig informasjon og at saker derfor ikke blir varslet eller varslet i tide.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjuende ledd og 9 A-5.

4 Undersøkelsesplikten i skolemiljøsaker

Plikten til skolen

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken, jf. opplæringsloven § 9 A-4.

Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsen settes i gang straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det at undersøkelsene må settes i gang straks, betyr at skolen må begynne å undersøke saken med en gang.

Plikten til skoleeieren

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

Gjennomføre de undersøkelser som med rimelighet kan forventes

Plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak hviler på skolen eller skoleeier. Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må bli fastsatt konkret.

Skolen og skoleeier skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte saken,⁶ og undersøkelsesplikten må sees i sammenheng med plikten til å sette inn tiltak. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser slik at de vet hva som er de reelle utfordringene og hvilke elever som er berørt.

Det er hvordan eleven selv opplever skolemiljøet som alltid er grunnlaget for om skolemiljøet er trygt og godt. Når skolen undersøker i en skolemiljøsak, er formålet å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Plikten til å undersøke handler derfor om å finne ut hva som ligger bak at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, ikke å fremskaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven for eksempel har blitt krenket eller mobbet. Hvis forhold utenfor skolen eller forhold tilbake i tid påvirker elevens skolemiljø, må skolen også undersøke det.

Det er viktig at skolen ser elevens skolemiljø i en helhet. Det kan derfor være aktuelt å undersøke bakenforliggende faktorer som gruppedynamikker, kultur og makt- eller belønningsstrukturer. Undersøkelsene kan gjøres i et system-, gruppe- og individperspektiv.

Skolen eller skoleeier må vurdere konkret hvor grundige undersøkelser skal være.⁷ Her vil sakens alvor og om eleven er særskilt sårbar kunne ha betydning.

Det er svært alvorlig hvis det viser seg at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, og slike saker må derfor ha høy prioritet. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så snart som mulig. Tempoet må likevel ikke gå på bekostning av at det blir gjennomført gode nok undersøkelser. Hva som

⁶ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.5

⁷ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 10.1

er nødvendig, må sees i sammenheng med at både eleven, andre berørte elever og den som arbeider på skolen skal få mulighet til å si sin mening og oppfatning av situasjonen.⁸

Elevenes rett til å bli hørt og elevens beste

Skolen og skoleeier må oppfylle elevens rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken, ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er presisert i forarbeidene at en elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som en elev som opplever å ikke ha det trygt og godt.

Elevers rett til å bli hørt innebærer at elevene skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om de vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan de skal gjennomføre samtalen. Skolen må tilrettelegge og tilpasse samtalen til elevenes modningsnivå, slik at det er mulig for elevene å uttrykke sitt syn på saken. At elevene har rett til å bli hørt, innebærer også at elevene kan velge ikke å uttale seg i saken.

Hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn i skolen og skoleeier sitt arbeid. Hensynet må vurderes konkret i alle aktiviteter, vurderinger og beslutninger skolen/skoleeier gjør for at delplikten skal være oppfylt.

Vurdering

Undersøkelsene som er gjort i en skolemiljøsak, skal i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak skolen eller skoleeier skal sette inn. Skolen må sammenstille og vurdere den informasjon som er innhentet, slik at de setter inn egnede tiltak til elevenes beste.

Dokumentasjonskravet

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

4.1 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?

Plikten til skolen

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken, jf. opplæringsloven § 9 A-4.

Statsforvalterens observasjoner

I handlingsplanene for barneskolene og ungdomsskolen står det under avsnittet om plikten til å undersøke at skolen snarest skal undersøke saken. I prosedyre for oppfølging av mobbesak står det under pkt. 4 at de skal undersøke saken med en gang. Gjennom intervju kom det frem at flere av de ansatte ikke var kjent med hva som ligger i å undersøke saken så raskt som saken

⁸ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.3

tilsier, og det ble formidlet at dette var noe de mest tenkte seg til selv og ikke noe som var tatt opp og gjennomgått i fellesskap. I intervju fremkommer det også at det ikke er kjent for de ansatte hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Noen av de ansatte formidler at dette ikke er presisert og at dette også er slik de tenker seg til selv ut fra hva som er logisk.

Statsforvalteren har også fått informasjon i samtale med fra foreldre som indikerer at skolen ikke har undersøkt så raskt som saken tilsier. Flere av foreldrene vi har snakket med føler seg ikke møtt på en profesjonell måte. Foreldre har formidlet at de har henvendt seg til skolen, men at skolen ikke har undersøkt saken i det hele tatt, og at det ikke har blitt opprettet noen skolemiljøsak til tross for at det foreldrene meldte fra om hadde innhold som tilsa at skolen har plikt til å undersøke. Andre forteller at saken riktignok ble undersøkt, men at det tok svært lang tid.

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.

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. Samtaler med foreldre underbygger at saker ikke undersøkes så raskt som sakene tilsier. Statsforvalteren vurderer ut fra ansattes svar i intervju også at det ikke er kjent for de ansatte hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Vi vurderer at kommunens prosedyrer og handlingsplaner ikke ivaretar en god nok presisering av hva som ligger i at saken skal undersøkes så raskt som saken tilsier. Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at sakene blir undersøkt så raskt som saken tilsier, basert på observasjoner og særlig da intervjuer med de ansatte.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen ikke undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd.

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

Plikten til skolen

Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsen settes i gang straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det at undersøkelsene må settes i gang straks, betyr at skolen må begynne å undersøke saken med en gang.

Plikten til skoleeieren

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

Plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak hviler på skolen eller skoleeier. Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må bli fastsatt konkret.

Statsforvalterens observasjoner

I prosedyre for oppfølging av mobbesak står det under punktet om undersøke der ansatte mobber: «Hvis en ansatt er den som mobber, diskriminerer eller trakasserer en elev er det enda strengere krav til å undersøke saken umiddelbart. Plikten til å undersøke betyr at skolen skal undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet». Handlingsplanene til skolene inneholder ingenting om plikten til å undersøke saken dersom det er mistanke eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. I intervju fremkom det at det ikke er kjent for de ansatte hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Noen formidler at dette ikke er presisert, og at hvem som skal undersøke saken er noe de tenker seg til selv ut fra hva som er logisk.

I eksempelsaken som gjelder ansatt har skoleeier selv undersøkt saken etter at den ble varslet fra rektor. Undersøkelsene ble igangsatt to dager etter at skoleeier fikk varsle fra rektor.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i foreldrenes erfaringer her. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

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.

Statsforvalteren vurderer at skoleeier iverksatte undersøkelser etter to dager i den konkrete eksempelsaken som gjelder ansatt, som ble varslet videre til skoleeier fra rektor. Det vurderes at dette er på grensen, sett hen til ordlyden «straks», samtidig som det ble gjort raskt.

Handlingsplaner og prosedyren inneholder ingen presiseringer av *hvem* som skal undersøke saken dersom det er mistanke eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Prosedyren beskriver også under dette punktet at det er skolen som skal undersøke. Det er der ikke presisert hvem som skal undersøke saken der den gjelder ansatte. De som arbeider ved skolene formidlet i intervju usikkerhet knyttet til hvem som skal undersøke i de ulike sakene

og at dette er noe de selv kommer frem til ut fra hva de synes er logisk. Enkelte ansatte formildet at de ville undersøke slike saker selv. Dette vil kunne medføre at rektor og skoleeier ikke vil kunne bli satt i posisjon til å undersøke sakene straks.

Statsforvalteren vurderer derfor at det ut fra disse observasjonene er betydelig risiko for at rektor/skoleeier ikke vil kunne ivareta plikten til straks å kunne undersøke disse sakene.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.

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

Plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak hviler på skolen eller skoleeier. Hvem som skal undersøke saken på vegne av skolen eller skoleeier, må bli fastsatt konkret.

Skolen og skoleeier skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte saken,⁹ og undersøkelsesplikten må sees i sammenheng med plikten til å sette inn tiltak. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser slik at de vet hva som er de reelle utfordringene og hvilke elever som er berørt.

Det er hvordan eleven selv opplever skolemiljøet som alltid er grunnlaget for om skolemiljøet er trygt og godt. Når skolen undersøker i en skolemiljøsak, er formålet å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Plikten til å undersøke handler derfor om å finne ut hva som ligger bak at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, ikke å fremskaffe og vurdere bevis for eller mot at eleven for eksempel har blitt krenket eller mobbet. Hvis forhold utenfor skolen eller forhold tilbake i tid påvirker elevens skolemiljø, må skolen også undersøke det.

Det er viktig at skolen ser elevens skolemiljø i en helhet. Det kan derfor være aktuelt å undersøke bakenforliggende faktorer som gruppedynamikker, kultur og makt- eller belønningsstrukturer. Undersøkelsene kan gjøres i et system-, gruppe- og individperspektiv.

Skolen eller skoleeier må vurdere konkret hvor grundige undersøkelser skal være.¹⁰ Her vil sakens alvor og om eleven er særskilt sårbar kunne ha betydning.

Det er svært alvorlig hvis det viser seg at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, og slike saker må derfor ha høy prioritet. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så snarlig som mulig. Tempoet må likevel ikke gå på bekostning av at det blir gjennomført gode nok undersøkelser. Hva som

⁹ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.5

¹⁰ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 10.1

er nødvendig, må sees i sammenheng med at både eleven, andre berørte elever og den som arbeider på skolen skal få mulighet til å si sin mening og oppfatning av situasjonen.

Skolen og skoleeier må oppfylle elevens rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken, ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er presisert i forarbeidene at en elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som en elev som opplever å ikke ha det trygt og godt.

Elevers rett til å bli hørt innebærer at elevene skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om de vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan de skal gjennomføre samtalen. Skolen må tilrettelegge og tilpasse samtalen til elevenes modningsnivå, slik at det er mulig for elevene å uttrykke sitt syn på saken.

At elevene har rett til å bli hørt, innebærer også at elevene kan velge ikke å uttale seg i saken.

Undersøkelsene som er gjort i en skolemiljøsak, skal i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak skolen eller skoleeier skal sette inn. Skolen må sammenstille og vurdere den informasjon som er innhentet, slik at de setter inn egnede tiltak til elevenes beste.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens rutiner, handlingsplaner og via intervju fremkommer det at det ikke er tydelig for de ansatte *hvem* som skal undersøke i de ulike sakene. Kommunens rutiner og handlingsplaner inneholder ikke hvilke mulige verktøy kommunen legger opp til at de ansatte skal benytte i sine undersøkelser. I intervju kommer det frem at dette med hvilke typer verktøy som bør benyttes i ulike saker ikke har vært tatt opp som tema. I skolemiljøsakene fremkommer det at det i all hovedsak er samtaler som blir benyttet for å undersøke sakene både når det er skolen og skoleeier som undersøker saken. Eksempelsakene viser ikke hvorvidt skolen eller skoleeier vurderer de aktuelle elevene som særskilt sårbare. Under intervjuene fremkom det også at de ansatte ved skolene ikke har en enhetlig forståelse knyttet til hva som vil defineres som en såkalt alvorlig sak.

Når det gjelder om barnet er hørt, viser dokumentasjon at det er gjennomført en del samtaler med elever. I eksempelsakene fremkommer det ingen informasjon om elevene har fått nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om de vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan de skal gjennomføre samtalen. I intervju var ansatte usikre på om de snakket med alle involverte elever. Det fremkommer i svært liten grad på hvilken måte skolen og skoleeier har vektlagt og vurdert elevens syn inn i saken.

Det kommer ikke frem konkrete vurderinger knyttet til hvilke undersøkelser skolen og skoleeier mener vil ivareta barnets beste i undersøkelsesfasen. Dokumentasjonen inneholder heller ikke vurderinger eller helhetlig vurdering av undersøkelser gjennomført av skolen. I eksempelsaken hvor skoleeier har gjennomført undersøkelse er det utarbeidet en liste over funn.

I dokumentasjonen i en enkeltsak fremkommer det også at ekstern instans mener at skolen har mangelfulle rutiner rundt kartlegging og analyse. Flere av foreldrene vi har snakket med

beskriver en opplevelse av at skolen ikke har de verktøyene som trengs for å undersøke en sak på en tilstrekkelig måte.

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.
- 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.

Hva som ligger i ordlyden «*undersøkelser som med rimelighet forventes*» ligger i avsnittet under kapitteloverskrift i punkt 4.3.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er kjent for de aktuelle ansatte ved skolen hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Det er et krav at skolen og skoleeier vurderer konkret hvor grundige undersøkelser som skal gjennomføres, dette knyttes blant annet opp til om eleven vurderes som særskilt sårbar og sakens alvorlighetsgrad. Det fremkommer ikke i sakene hvorvidt skolen eller skoleeier vurderer de aktuelle elevene som særskilt sårbare. Under intervju fremkom det også at de ansatte ved skolene ikke har en enhetlig forståelse knyttet til hva som vil defineres som en alvorlig sak.

Det fremkommer også av dokumentasjon og intervju at det ikke er en felles forståelse i ansattgruppen knyttet til at det skal gjøres en konkret vurdering av hvilke undersøkelsesmetoder som er egnet, og at det synes å være ulik kjennskap til hvilke undersøkelsesmetoder som kan benyttes i ulike saker. Dokumentasjon i eksempelsakene viser at kravet til vurdering av de gjennomførte undersøkelser ikke er ivarettatt da det ikke foreligger vurderinger eller helhetlige analyser av de gjennomførte undersøkelsene. Vår vurdering av det som er dokumentert i eksempelsakene, sammenholdt med hva foreldre forteller om sin opplevelse, indikerer at skolene og skoleeier ikke undersøker en sak ut fra hva en med rimelighet kan forvente. Dette handler om hvordan undersøkelsen ble gjennomført, om eleven ble hørt, om undersøkelsene ble helhetlig vurdert for å danne grunnlag for egnede tiltak og at flere av sakene har pågått over flere år uten tilstrekkelige undersøkelser.

Statsforvalteren vurderer samlet sett at skolen og skoleeier heller ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det at undersøkelser skal ivareta kravet til barnets beste, samt at kravet til at alle involverte elever skal høres i prosessen.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.

4.4 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 sjuende ledd. Dokumentasjonsplikten vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for undersøkelsene.

Dokumentasjonen skal sikre at eleven og foreldrene får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken på alvor, og støtte en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolen. Skolen skal kunne vise til hva de har gjort for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, og dette vil også forenkle arbeidet for skolen hvis en sak blir meldt til Statsforvalteren eller det blir ført tilsyn.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesak står det at skolen har to dokumentasjonsplikter: «1) dokumentere hvilke tiltak de planlegger å gjennomføre – gjennom aktivitetsplan 2) dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene i hver enkelt sak». I handlingsplanene til skolene står det følgende om dokumentasjonskravet: «Det stilles både krav om at skolen lager en skriftlig plan (aktivitetsplan) når det settes inn tiltak, og at skolen dokumenterer mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten».

I eksempelsakene fremkommer det at enkelte samtaler med foresatte og elever referatføres, det skrives et notat eller det skrives en kort logg fra slike samtaler.

Når det gjelder saker hvor skoleeier har dokumentasjonsplikt inneholder dokumentasjonen en eksempelsak (i dette tilfellet en skolemiljøsak som gjelder ansatt). Dokumentasjonen her viser at skoleeier har skrevet et sammendrag fra sine undersøkelser samt laget en presentasjon med lysark for gjennomgang av funn med skolen.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.

Statsforvalteren vurderer at skolen dokumenterer en del samtaler med elever og foresatte, men at det ikke dokumenteres tilstrekkelig for å ivareta dokumentasjonsplikten knyttet til de beskrevne samtaler. Det fremkommer ikke i dokumentasjonen hvilke faglige vurderinger som er gjort i tilknytning til valg av undersøkelser ei heller av eventuelt ytterligere arbeid med det som undersøkelsene viste. Flere av foreldrene vi snakket med forteller at de har etterspurt

dokumentasjon, eksempelvis knyttet til samtaler med eleven, men ikke fått dette. Dette kan indikere en manglende dokumentasjon av denne typen undersøkelser.

Når det gjelder saker hvor skoleeier har dokumentasjonsplikt foreligger det en eksempelsak. Denne saken inneholder dokumentasjon som viser at skoleeier har skrevet et sammendrag fra sine undersøkelser og laget en powerpoint-fremvisning for gjennomgang av funn med skolen. Statsforvalteren vurderer at skoleeier har oppfylt sin dokumentasjonsplikt knyttet til undersøkelsesplikten i denne saken.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i at foreldrene har etterspurt dokumentasjon, men ikke fått det. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjuende ledd og 9 A-5.

5 Tiltaksplikten i skolemiljøsaker

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, slik at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at vi må undersøke om kommunen sikrer at

- skolen setter inn tiltak når en elev ikke har det trygt og godt
- tiltakene er egnede
- tiltakene settes inn straks når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev
- tiltakene blir evaluert, og justert eller endret når det er behov
- skolen fortsetter å evaluere og justere tiltakene helt frem til eleven har et trygt og godt skolemiljø

Tiltaksplikten må sees i sammenheng med plikten til å ta hensyn til barnets beste og at barnet har rett til å bli hørt. Dette skal være grunnleggende hensyn i skolens arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten.¹¹ Selv om eleven gir uttrykk for at alt er bra, kan det av hensyn til barnets beste i noen tilfeller være nødvendig å sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også bety at det skal settes inn andre tiltak enn eleven selv ønsker.

5.1 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det?

Plikten til å sette inn tiltak inntreffer når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvis undersøkelser viser det. Det er hvordan eleven opplever skolemiljøet som er avgjørende.

Hvor raskt tiltak må settes inn

Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i vurderingen. Plikten til å sette inn tiltak må også ses i sammenheng med plikten til å undersøke saken. For å sette inn egnede tiltak, må undersøkelsen være god nok. Noen ganger kan det være behov for å sette inn tiltak akutt for å stanse en situasjon.

Statsforvalterens observasjoner

Kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker pkt. 5 omhandler tiltak, men det er her ikke nevnt noe om hvilke krav det er til hvor raskt skolen skal sette inn tiltak. Skolenes handlingsplaner inneholder heller ikke noe om hvor raskt det skal settes inn tiltak.

I eksempelsakene er det satt inn tiltak, men flere av sakene indikerer en langvarig problematikk. Ansatte forteller i intervjuer at det ikke er tatt opp på skolene hvilket tempo som er forventet når

¹¹ Barnekonvensjonen art. 3, Grunnloven § 104 og opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd andre punktum

det kommer til å sette inn tiltak. Det ble uttrykt usikkerhet til hvilke krav loven setter til hvor raskt tiltak skal settes inn.

Enkelte foreldre vi har hatt samtale med beskriver at det ikke har blitt satt inn tiltak selv om de har bedt om det, uavhengig av opplevd alvorlighetsgrad.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i foreldrenes erfaringer med at det ikke er satt inn tiltak etter at foreldre selv har bedt om det. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt eller når undersøkelsen viser det.

Eksempelsakene viser at det settes inn tiltak. I noen av sakene gjøres dette kort tid etter at skolen skal ha blitt kjent med saken, i enkelte andre saker tok det lengre tid. Felles for flere av sakene er at det indikeres en langvarig historikk, noe som gjør det usikkert hvorvidt tiltakene som settes inn faktisk settes inn så raskt som saken tilsier. Samtaler med enkelte foreldre støtter opp om dette, ved at det kommer frem at det har tatt lang tid før tiltak har blitt satt inn. Noen av disse familiene opplever at sakene har fått utvikle seg i alvorlig retning over tid, uten at det har blitt satt inn tiltak.

Ordlyden av lovkravet «så raskt som saken tilsier» setter krav til at de ansatte er kjent med at de alltid må vurdere i den enkelte sak hvor raskt tiltak skal settes inn, og at dette må gjøres basert på en konkret vurdering av saken. Det var usikkerhet i ansattgruppa knyttet til om det var bestemt en fremgangsmåte knyttet til hvor raskt tiltak skal settes inn, og flere svarte at de ikke visste hvor raskt tiltak skal settes inn. Noen svarte at de ikke gjør noen konkret vurdering av saken og situasjonen, men at det er tilfeldig hvor raskt det settes inn tiltak.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir satt inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen ikke setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd.

5.2 Setter skolen/skoleeier inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse?

Plikten til å sette inn tiltak inntreffer når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvis undersøkelser viser det. Det er hvordan eleven opplever skolemiljøet som er avgjørende.

Hvor raskt tiltak må settes inn

Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i vurderingen. Plikten til å sette inn tiltak må også ses i sammenheng med plikten til å undersøke saken. For å sette inn egnede tiltak, må undersøkelsen være god nok. Noen ganger kan det være behov for å sette inn tiltak akutt for å stanse en situasjon.

Skjerpet aktivitetsplikt – hvor raskt tiltak må settes inn

Hvis det er en som arbeider på skolen, som står bak krenkelsene, skal tiltak settes i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Skjerpet aktivitetsplikt – skoleeiers plikt

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

Statsforvalterens observasjoner

Kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker pkt. 5 omhandler tiltak, men det er her ikke nevnt noe om hvilke krav det er til hvor raskt skolen/skoleeier skal sette inn tiltak når er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt har krenket eleven. Prosedyrens pkt. 4 omhandler undersøkelse, og har med eget punkt knyttet til «ansatte som mobber».

Det er oversendt en eksempelsak som gjelder hendelse der eleven opplever seg krenket av ansatt. I denne saken satte skoleeier inn tiltak cirka 1,5 måned etter at elevens foresatte meldte fra. Ansatte ved skolene forteller i intervjuer at de ikke har snakket sammen rundt hvilket tempo som er forventet når det kommer til å sette inn tiltak, heller ikke i saker hvor eleven opplever seg krenket av en voksen. Flere ga uttrykk for at dette er rektors og sektorleders ansvar i slike saker, men de var usikre. Noen ansatte mente at også andre ansatte enn rektor og skoleeier kan sette inn tiltak i slike saker.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen/skoleeier inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse.

Ordlyden av lovkravet «sette inn tiltak straks» antyder at det må handles raskere enn «så raskt som saken tilsier». I eksempelsaken gikk det snaue 1,5 måned fra varsel ble mottatt fra elevens foresatte og frem til aktivitetsplanen ble utarbeidet. Statsforvalteren vurderer at det kan betviles

hvorvidt dette er å sette inn tiltak «straks», samtidig som det i forkant av tiltakene ble gjennomført flere undersøkelser fra skoleeiers side.

Statsforvalteren har en forståelse for at kommunen har få saker som gjelder at elever opplever seg krenket av ansatte. Det er likevel et krav om at det skal foreligge en fremgangsmåte for hvordan tiltak skal settes inn også i denne typen saker, og denne fremgangsmåten må også klarlegge hvor raskt det skal skje. Dette er for å sikre at aktivitetsplikten ivaretas dersom en skole eller en skoleeier får en aktuell sak. Det var tydelig usikkerhet i ansattgruppen knyttet til hvem som har ansvar for å sette inn tiltak i skolemiljøsaker som gjelder ansatt, og om denne sakstypen skiller seg fra andre skolemiljøsaker når det kommer til krav om tempo.

Statsforvalteren vurderer at intervjuer og øvrig dokumentasjon indikerer at det er en usikkerhet hvorvidt dette er mer tilfeldig enn som ledd i en fast praksis i kommunen. Vi vet ikke hvorvidt tidskravet ville blitt overholdt dersom eksempelvis rektor selv skulle satt inn tiltak. Kravet til tempo når skolen/skoleeier skal sette inn tiltak i en sak der ansatte er involvert, er ikke nevnt i prosedyre for oppfølging av mobbesaker. Vi vurderer at det i tillegg er uheldig at kommunens prosedyre henviser til hva som skal skje når ansatte «mobber». Definisjonen av et trygt og godt skolemiljø favner langt bredere enn kun mobbing.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir satt inn tiltak straks fra skolen/skoleeiers side dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.

5.3 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede?

Et egnet tiltak er et tiltak som kan gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Hva som ligger i at tiltak skal være egnet, beror på faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Et overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak, er hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt.¹²

Undersøkelsen i saken er et viktig grunnlag for å sette inn tiltak som er tilpasset den konkrete saken, da den skal avklare årsaken til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tiltak kan vurderes både i korte og lange tidsspenn. Tiltakene bør ikke bare rette seg mot dem som opplever mistrivelser på skolen. Det er forutsatt i både forarbeidene og rettspraksis at det også skal vurderes tiltak mot dem som mobber, krenker eller på annen måte bidrar til at andre ikke har det trygt og godt på skolen.¹³ I noen tilfeller vil et egnet tiltak være å involvere andre kommunale instanser, for eksempel helsetjenesten,

¹² Grunnloven § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 12 og opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd

¹³ NOU 2015:2 s. 240 og Retstidende 2012 s. 146

barneverntjenesten eller kommunens ambulerende team, i tillegg til de tiltakene skolen setter inn på sin arena.

Plikten til å sette inn tiltak innebærer ikke at elevens opplevelse automatisk skal legges til grunn som en fullstendig beskrivelse av situasjonen. Det er en objektiv vurdering som skal ligge til grunn for valg av tiltak, og tiltakene som velges, skal være basert på en konkret faglig vurdering. Tiltaksplikten er oppfylt når kommunen har gjort det som med rimelighet kan forventes. Aktivitetsplikten gjelder fortsatt innenfor det som med rimelighet kan forventes. Skolen må selv operasjonalisere hvordan den enkelte ansatte skal gå frem i hver enkelt sak når det kommer til å sette inn tiltak.

Hvor langt tiltaksplikten strekker seg

Tiltaksplikten avgrenses mot å sette inn tiltak som retter seg mot elevens fritid og situasjonen hjemme.¹⁴ I slike tilfeller må skolen søke etter andre egnede måter å hjelpe eleven på. Skolen kan for eksempel sette inn tiltak på skolen som har positiv effekt utenfor skoletiden og skolens område. I tillegg kan det være nødvendig å opprette kontakt med andre instanser som kan bidra, for eksempel helsetjenesten eller barneverntjenesten. Hvis det er forhold i fritiden som gjør at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, utløser det likevel en plikt for skolen til både å undersøke og sette inn tiltak på skolen.

Hvis det er forhold på skoleveien som gjør at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, utløser det en plikt for skolen til både å undersøke og sette inn tiltak. Rett og plikt til opplæring gjør at elevene må komme seg til og fra skolen, og det skiller skoleveien fra blant annet hjemmet og fritiden. På grunn av skoleveiens særstilling og nære tilknytning til skolegangen, må skolen dessuten i større grad kunne forventes å sette inn tiltak på selve skoleveien, for eksempel tilsyn på bestemte plasser.

Hensynet til barnets beste og retten til å bli hørt

Tiltaksplikten må sees i sammenheng med plikten til å ta hensyn til barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn i skolen og skoleeiers arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette fordi hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt etter Grunnloven § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 12 og oppl. § 9 A-4 femte ledd er et overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak. En viktig presisering er at det er kapittel 9 A som skal være i samsvar med barnekonvensjonen, og ikke omvendt. Dette betyr at det ikke er tilstrekkelig å si at barnets beste implisitt er vurdert gjennom en korrekt tolkning av opplæringsloven med dens tilhørende forskrifter. Hva som er best for barnet, må vurderes konkret og individuelt når skolen og kommunen skal oppfylle sin aktivitetsplikt.¹⁵ Når skolen/skoleeier tar stilling til hvilke tiltak som bør settes inn, må dere vurdere det opp mot hva slags tiltak som ivaretar elevens interesser best mulig. Selv om eleven gir uttrykk for at alt er bra, kan det av hensyn til barnets beste i noen tilfeller være nødvendig å sette inn tiltak selv om eleven ikke ønsker det. Det kan også bety at det skal settes inn andre tiltak enn eleven selv ønsker.

¹⁴ Prop. 57 L (2016-2017) punkt 2.2.5.2

¹⁵ NOU 2015:2 pkt. 2.2.4 s. 44 og Sivilombudets uttalelse i sak 2016/800

Statsforvalterens observasjoner

Kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker presiserer i pkt. 5 at det skal settes inn tiltak, men den sier ikke noe nærmere om hvordan dette skal gjøres eller hvordan tiltakets konkrete egnethet skal vurderes.

Ingen av de oversendte eksempelsakene inneholder konkrete vurderinger knyttet til tiltakenes egnethet. Det kommer heller ikke frem hvilke konkrete faglige vurderinger som ligger til grunn for tiltakene, eller hvordan elevenes beste er vurdert opp mot de tiltakene som er satt inn.

I intervjuer med de ansatte kommer det frem ulike refleksjoner knyttet til det å sette inn tiltak. Noen forteller at tiltak velges ut fra det/hva elev/foreldre ønsker, andre at tiltak på klassenivå er det de benytter mest. Alle er klare på at de alltid tenker på hva som er elevens beste, men det uttrykkes noe usikkerhet knyttet til om og eventuelt hvordan dette skal skriftliggjøres og brukes i arbeidet med tiltak.

Både rektorene og sektorleder forteller i intervjuer at malen for aktivitetsplan skal sikre at barnets beste alltid vurderes og dokumenteres når tiltak skal settes inn. Det erkjennes at dette er noe skolene ikke har vært flinke til å dokumentere tidligere.

Enkelte foreldre vi har hatt samtale med beskriver at de opplever at skolene ikke gjør noen konkrete vurderinger av tiltakene i saken, og at de raskt legger ansvaret over på eleven, foresatte og eksterne instanser. Andre foreldre opplever at iverksatte tiltak ikke fungerer. Noen foreldre beskriver at dersom de selv ikke foreslår tiltak, så setter ikke skolene inn tiltak. Andre foreldre beskriver at skolene raskt involverer eksempelvis kommunens tjeneste for rus og psykisk helse. De beskriver da å oppleve at fokus i tiltakene blir forskjøvet fra å gjelde skolemiljø og skolens ansvar over til å fokusere på elevens og dens påståtte utfordringer.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i foreldrenes erfaringer her, når det gjelder konkrete vurderinger av tiltakene i sakene. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede

I dette ligger det et krav om at

- skolen/skoleeier må vise hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for valg av tiltak
- skolen/skoleeier skal foreta en konkret vurdering av elevens beste
- skolen/skoleeier skal sikre at involverte elever gis anledning til å bli hørt

Eksempelsakene som ble lagt frem i tilsynet har mangler knyttet til vurderingen av barnets beste. Sakene inneholder få eller ingen konkrete faglige vurderinger, og det er vanskelig å lese ut fra dokumentasjonen hvilke vurderinger som konkret er gjort opp mot hvilke tiltak som skal settes inn. Intervjuene med ansatte bekrefter at det ikke synes å være en felles fremgangsmåte ved skolene knyttet til hvordan egnetheten av tiltak skal vurderes.

Statsforvalteren har en forståelse av at arbeid med tiltak og vurdering av barnets beste er noe som har vært et fokus i skolene i kommunen den siste tiden. Det erkjennes fra rektor- og sektorledernivå at dokumentasjon er noe kommunen ikke har gjort godt nok frem til nå. Vi vurderer at det er positivt at området jobbes med, og at det er gjort forbedringstiltak (eksempelvis lik mal for aktivitetsplan for alle skolene). Vi mener imidlertid at den omtalte bevisstheten og de endringene som er gjort i hvordan vurdering av barnets beste skal dokumenteres ikke alene kan sikre at det alltid blir vurdert konkret hvilke tiltak som er egnede i en sak, og at barnets beste alltid blir vurdert opp mot dette. De nyeste eksempelsakene mangler spor av konkrete vurderinger og dokumentasjon selv om den nye malen benyttes, og intervjuer med ansattgruppen viser at det er usikkerhet knyttet til hvordan sette inn tiltak og hvorvidt det er noen felles fremgangsmåte for dette. Å snakke med elevene er noe Statsforvalteren ser at de som jobber på skolene er flinke til. Det varierer imidlertid mye om og i hvilken grad det går frem av dokumentasjonen at elevens synspunkter er brukt og vektet inn i arbeidet med å utarbeide tiltak.

Det observeres at skolene har fokus på tverrfaglig samarbeid, og at andre instanser involveres raskt. Dette er i utgangspunktet svært positivt, men kan samtidig påvirke skolens ansvar for selv å vurdere konkret hvilke tiltak som er egnet i en sak. Andre instanser i kommunen vil ikke nødvendigvis ha det samme ansvaret for å vurdere tiltaket, og dermed skjerpes kravene til at skolen selv gjør en tilstrekkelig vurdering av dette. Tiltaksplikten innebærer ikke at skolen/skoleeier kan forskyve sitt ansvar over på andre instanser eller legge ansvaret på foreldrene/eleven.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir vurdert konkret hvilke tiltak som er egnede.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.

5.4 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov?

Tiltaksplikten skal tolkes utvidende.¹⁶ Dette innebærer at skolen som en del av tiltaksplikten også må følge opp tiltakene, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og

¹⁶ Prop. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1

godt på skolen. Hvor ofte tiltakene skal evalueres, må vurderes konkret i den enkelte sak og skal gå frem av aktivitetsplanen. Når tiltaket skal evalueres, må skolen innhente nødvendig informasjon og vurdere situasjonen da tiltaket ble satt inn og om de har oppnådd formålet med tiltaket. Hensynet til barnets beste og elevens rett til medvirkning er viktige momenter i vurderingen. Skolen må legge til eller endre tiltak når det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.

Statsforvalterens observasjoner

I kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker pkt. 5 presiseres dette:

«Skolen skal vurdere om tiltakene virker. Det er lurt å involvere eleven og eventuelt foreldrene i evalueringen av tiltakene. Hvis evalueringen viser at eleven fortsatt ikke har det trygt og godt på skolen, skal skolen vurdere å sette inn andre eller mer intensive tiltak».

I de oversendte eksempelsakene varierer det hvorvidt det er tidfestet et evalueringstidspunkt i aktivitetsplanen. Det varierer også om det faktisk er dokumentert at saken er evaluert og hvorvidt tiltakene er justert eller ikke. Intervjuene med de ansatte viser at det er ulik praksis knyttet til om og hvor ofte tiltak i saker blir evaluert.

Foreldre vi har hatt samtale med beskriver at det noen ganger gjennomføres evalueringsmøter, men at det varierer om tiltakene faktisk blir evaluert og hvor ofte det skjer. Flere av de vi snakket med har opplevd at tiltakene ikke blir endret eller justert selv etter at det er gitt innspill som tilsier at det burde vært gjort.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i foreldrenes erfaringer med at det varierer om tiltakene blir evaluert og hvor ofte det skjer. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Kommunen ved skoleeier skriver at det er evalueringsmøter som er referatført. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen/skoleeier gjennomfører en jevnlig og reell evaluering av tiltakene i en sak
- skolen/skoleeier endrer/justerer tiltakene dersom det er behov for det

I dette ligger det et krav om at

- skolen/skoleeier må vise hvilken informasjon som er innhentet og hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for justering, avslutning eller videreføring av tiltak
- skolen/skoleeier må vise hvordan hensynet til elevens beste og elevens rett til å bli hørt er ivare tatt

I prosedyren er det lagt opp til at tiltak skal evalueres. Det er ikke nevnt noe om hyppigheten eller hvordan evalueringen skal foregå. Dokumentasjonen i eksempelsakene varierer, i form av at det i noen aktivitetsplaner er fylt ut konkret tidspunkt for evaluering, mens dette mangler i andre saker. I enkelte saker er det brukt vage formuleringer, eksempelvis at tiltak skal evalueres «løpende», «ut året» og lignende. Det varierer også hva som er dokumentert av faktiske evalueringer i sakene. I noen saker ser en ikke spor av evaluering, i andre saker er det tydelig gjennomført en evaluering. Felles for de sakene hvor det er gjennomført en eller flere evalueringer er at det ikke er dokumentert en evaluering av selve tiltaket, og at de konkrete vurderingene knyttet til tiltakene ikke kommer frem. Det synes å være gjennomgående at status i saken dokumenteres med enten «vi fortsetter som før» eller med at «vi avslutter». Det fremgår ikke hvorvidt og eventuelt hvordan skolen/skoleeier har innhentet informasjon om hvordan tiltakene har virket, utover at foreldre og elev gjerne kommer med innspill til hva som er sakens status nå. Det er også få spor av at tiltak faktisk er endret/justert, og hva som er bakgrunnen for dette.

Ut fra observasjonene fremstår det derfor som noe tilfeldig hvorvidt tiltak faktisk blir evaluert eller ikke, og hvor jevnlig dette eventuelt gjøres. Det vurderes også at dokumentasjonen av evalueringene er mangelfull, da det er vanskelig å lese hvilke konkrete vurderinger som er gjort av hvert enkelt tiltak, og hvilken informasjon skolen/skoleeier har innhentet for å måle tiltakets effekt. Det fremkommer heller ikke spor av konkrete vurderinger av barnets beste i tilknytning til vurderingen av om tiltak bør endres/justeres. Å snakke med elevene er noe Statsforvalteren ser at de som jobber på skolene er flinke til, også i evalueringssituasjoner. Det varierer imidlertid mye om og i hvilken grad det går frem av dokumentasjonen at elevens synspunkter er brukt og vektet inn i evalueringen.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at tiltakene alltid blir evaluert, at dette skjer jevnlig, og at skolen/skoleeier endrer tiltakene der det er behov for det.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke evaluerer tiltakene jevnlig, og at tiltakene ikke blir endret ved behov, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.

5.5 Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold?

Skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Utover at planen skal være skriftlig er det ikke andre formkrav til aktivitetsplanen.

Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen etter oppl. § 9 A-4 fjerde ledd.¹⁷ Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra. Aktivitetsplanen skal formidle skolens intensjon og beslutninger om den videre oppfølgingen av saken.

Kravene til innholdet i aktivitetsplanen går frem av oppl. § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e). Planen skal oppsummere undersøkelsene, skolens vurderinger og videre planer, og skal som minimum inneholde

- a) hvilket problem tiltakene skal løse*
- b) hvilke tiltak skolen har planlagt*
- c) når tiltakene skal gjennomføres*
- d) hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene*
- e) når tiltakene skal evalueres*

Skolen må tilpasse opplysninger under hvert punkt til den konkrete saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i en mindre sak med få og enkle tiltak, enn i saker der tiltakene og saksforholdene er mer sammensatte og komplekse. Planen skal være et levende dokument og skolen må sørge for at den er oppdatert og reflekterer eventuelle endringer som blir gjort.

Aktivitetsplanen som skolen skal utarbeide skal blant annet sørge for en forsvarlig og hensiktsmessig praksis som gir etterprøvbarehet.

Statsforvalterens observasjoner

I pkt. 6 i prosedyren heter det følgende:

«Krav om aktivitetsplan

Aktivitetsplanen er en skriftlig plan som skolen må lage i det de får vite at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier fra.

I aktivitetsplanen skal det minimum stå:

- hvilket problem som skal løses*
- hva skolen har planlagt*
- når tiltakene skal gjennomføres*
- hvem som er ansvarlig*
- når tiltakene skal evalueres(..)».*

Kommunens skriftlige rutiner legger altså opp til en fremgangsmåte som tilsier at det skal utarbeides skriftlig aktivitetsplan, og det er presisert hva denne skal inneholde.

Dokumentasjonen i enkeltsakene viser at det varierer når det blir laget aktivitetsplan, hva denne inneholder og hvor konkret den er utfylt.

I intervjuer observerer Statsforvalteren at ansatte har ulike synspunkter knyttet til om det alltid utarbeides en skriftlig plan eller ikke. Ikke alle vet hva en slik plan skal inneholde. Begge

¹⁷ Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.7.2

rektorene forteller at det er en mal for aktivitetsplan som skal brukes. Barnetrinnet brukte tidligere en annen mal, men at de nå har gått over til samme mal som ungdomsskolen bruker, som ligger i Netpower. Rektorene erkjenner at de ikke alltid har vært like flinke til å fylle ut alle felter i aktivitetsplanen, slik som for eksempel å foreta en konkret vurdering av barnets beste.

Noen foreldre vi har hatt samtale med beskriver at det kan ta lang tid, opptil flere år, før det blir utarbeidet en skriftlig aktivitetsplan. Flere opplever å ha bedt om en aktivitetsplan, men ikke fått dette.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i foreldrenes erfaringer av at det ikke har blitt utarbeidet skriftlig aktivitetsplan. Det følger av metoden for tilsynet at Statsforvalteren skal tilby og gjennomføre samtale med foreldre og elever, for å få frem deres erfaringer og syn. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen sikrer at:

- skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak
- den skriftlige planen er innenfor lovens minimumskrav til innhold

Skolens dokumentasjon og intervjuer med ansatte tegner et bilde av at det har vært en økt bevissthet knyttet til dokumentasjon av tiltak i senere tid, og at det nå blant annet er tatt i bruk en mal hvor det er lagt til rette for at minimumskravene er oppfylt, ved at felter må fylles ut. Vi ser imidlertid at det selv i de nyere eksempelsakene er mangler i utfyllingen av malen, og at det varierer hvor konkrete tiltakene og beskrivelsen av disse er.

Flere av de ansatte forteller i intervju at de ikke vet om det alltid lages en skriftlig plan, og flere gir uttrykk for at det gjerne diskuteres og prøves ut tiltak uten at en formell plan utarbeides. Noen sier at det er først den siste tiden de har vært bevisste på at de skal lage aktivitetsplan. Videre har flere av foreldrene vi har hatt samtale med opplevd at det ikke blir utarbeidet noen aktivitetsplan selv om de har bedt om dette. Flere av disse familiene beskriver at de har ventet lenge før det ble utarbeidet aktivitetsplan. At ansatte er usikre på om det settes inn plan kan skyldes at ulike ansatte har ulike funksjoner, og at ikke alle er delaktige i å sette inn og/eller følge opp tiltak. Vi vurderer imidlertid at dette, sammenholdt med foreldrenes uttalelse, er synspunkter som støtter opp om det vi har sett i eksempelsakene, ved at det er en tydelig variasjon i om det alltid lages en plan og i hvordan planene er utformet og utfylt.

Vi vurderer at kommunens prosedyre er noe upresis, ved at det fremstilles som at kravet til aktivitetsplan utløses i det en får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Kravet til aktivitetsplan utløses først når undersøkelser viser at det er behov for tiltak, samt når en elev sier fra om å ikke ha et trygt og godt skolemiljø.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at skolen og skoleeier alltid lager en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak. Vi vurderer også at det er sannsynliggjort at denne planen ikke alltid inneholder minimumskravene i loven.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen/skoleeier ikke lager en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og at den skriftlige planen ikke inneholder minimumskravene, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 sjette ledd og 9 A-5.

6 Sikrer kommunen at plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?

Kommunen skal sikre regelverksetterlevelse gjennom tiltak som settes inn som element i kommunens internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Vi skal i tilsynet undersøke om plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak etter opplæringsloven blir oppfylt og om ledelsen, både i administrasjonen og på skolenivå, sikrer regeletterlevelse gjennom de styringstiltakene som er satt i verk. Dette omfatter også dokumentasjonsplikten, plikten til å vurdere barnets beste og ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt. Det sentrale er om elevene har et trygt og godt skolemiljø som et resultat av kommunens internkontroll, og ikke som følge av tilfeldig praksis eller er personavhengig.

Kommunens system for internkontroll er det samme for alle delpliktene i aktivitetsplikten, og observasjonene dels også de samme, for alle de aktuelle delpliktene. Det betyr at det kan bli noe gjentakelse i kapitlene 6.1 og 6.2. Statsforvalteren vil forsøke å vurdere kontrollspørsmålet opp mot hver enkelt delplikt, og begrunne der det eventuelt er forskjeller i kommunens tilpasning av internkontrollen (6.1) eller avdekking og oppfølging av avvik eller risiko for avvik (6.2) for de ulike delpliktene.

Statsforvalterens observasjoner

Beskrivelse av kommunens organisering og internkontrollsystem er gitt i [kapittel 2](#). Den dokumentasjonen og øvrige observasjoner som er beskrevet der, er også relevant under dette kapittelet. Kapittel 2 må derfor leses også som observasjoner for kapittel 6.

Som nevnt i kapittel 2, så foreligger det en kommunal prosedyre for oppfølging av mobbesaker. Denne gjør overordnet rede for delpliktene i aktivitetsplikten. I tillegg til felles systemer og dokumenter fra kommunen, har skolene blant annet egne inspeksjonsrutiner, ordensreglement og handlingsplaner. Det er vedlagt årsplan/årshjul kun for ungdomsskolen. På tidspunktet for innhenting av dokumentasjon var to ulike maler for aktivitetsplan i bruk i kommunen, men det opplyses i tilsynsintervjuene at alle skolene nå bruker samme mal. Enkeltsakene viser at begge maler har vært i bruk inntil nylig. Selv om det er benyttet en mal som tilfredsstiller minimumskravene i loven, så ser Statsforvalteren at alle punktene ikke alltid er fylt ut.

I ungdomsskolen sin årsplan for 2021/2022 kommer det frem at arbeid med et godt og inkluderende læringsmiljø er et satsingsområde for det aktuelle skoleåret. Planen har i første rekke fokus på læringsmiljøet og omhandler ikke skolemiljø.

Både barneskolene og ungdomsskolen har egen handlingsplan for skolemiljø. Planene er ulike i utforming og følger ikke samme mal. De har dermed ikke likelydende innhold. Begge planene har imidlertid innhold knyttet til skolemiljø, og i motsetning til kommunens overordnede prosedyre, så er planene klare på at det ikke bare er mobbesaker som skal følges opp, men også eksempelvis krenkelser, vold og konflikter. Begge planene har også en kort standard-redegjørelse knyttet til hver delplikt. Ungdomsskolen har i tillegg en mer detaljert beskrivelse av delpliktene.

Ansattgruppen forteller i intervju at skolemiljø og aktivitetsplikten er tatt opp med de ansatte på eksempelvis planleggingsdager om høsten. Ikke alle som arbeider på skolen er med på disse planleggingsdagene, men noen får dels informasjon om aktivitetsplikten på andre måter, som eksempelvis gjennom skriftlig materiale (som heftet «Informasjon til vaktmestere og renholdere om elevenes læringsmiljø»). Det er variasjoner knyttet til om og eventuelt hvor ofte ansatte får informasjon. Noen oppgir at de ikke har fått informasjon om aktivitetsplikten, hverken skriftlig eller muntlig.

Kommunen har et avvikssystem, Netpower, der avvik skal meldes. Systemet gjelder for hele kommunen, og er relativt nylig innført (rundt årsskiftet). Ifølge ansattgruppen er det ingen praksis for å bruke dette avvikssystemet for å melde avvik/brudd på aktivitetsplikten. Systemet oppfattes av ansatte å gjelde brudd på HMS og eksempelvis materielle mangler/skader. Rektorene forteller at avvikene kommer til dem, men at de kan videresendes til sektorleder for behandling. Sektorleder forteller at rådmann varsles ved behov, eksempelvis i alvorlige saker. Sektorleder bekrefter at det på tilsynstidspunktet ikke er meldt avvik på gjennomføring av aktivitetsplikten. Det er på tidspunkt for oversendelse av dokumentasjonen informert om at kommunen for tiden tester ut systemet Moava internkontroll oppvekst som et tenkt supplement til kvalitetssystem på oppvekstområdet.

Kommunen har maler, prosedyrer mv. liggende i Netpower. Det er noe varierende hvor kjent de ansatte er med avvikssystemet. De fleste ansatte var klare over at også maler og lignende ligger i systemet, og visste at de kan gå inn der. Noen ga uttrykk for at de hadde fått opplæring i bruk av systemet, andre ikke. Noen visste om at et varslingsskjema ligger der, andre ikke. Både rektorer, sektorleder og rådmann er klare på at avvikssystemet også kan brukes til å sikre at ansatte leser informasjon, ved at man eksempelvis kan kvittere for at informasjon er lest/mottatt. Denne funksjonen var på tidspunkt for intervjuene ikke prøvd eller tatt i bruk av alle skolelederne.

Sektorleder forteller i intervju at hun etterspør informasjon om skolemiljø. Det er ledermøter annenhver uke, hvor internkontroll er tema. Rådmannen bekrefter at internkontroll er tema på de jevnlige møtene, og at ansvaret og myndigheten for internkontrollen er delegert ut til rektorene. Rektorene har ikke en oppfatning av at internkontroll er tema i disse møtene, men begge bekrefter at det har vært snakket om skolemiljø og om nytt kvalitetssystem og oppdatering av rutiner mv.

Når det gjelder risikovurderinger, så erkjenner sektorleder at selv om alt må være risikovurdert innenfor skolemiljø, så er ikke kommunen og skolene gode nok på dette. De jobber med dette, og skal bli bedre. Rektorene har ansvaret for internkontrollen på sitt ansvarsområde, inkludert å gjøre risikovurderinger. Begge rektorene er usikre på om de skal gjøre risikovurderinger på skolemiljø og hvem som har ansvaret for det. En av rektorene uttrykker at de ikke er pålagt av sektorleder å gjøre risikovurderinger knyttet til ansattes kompetanse om aktivitetsplikten.

Samtaler med et tilfeldig utvalg foreldre ved skolene i kommunen gir et inntrykk av bekymring for hvordan skolene arbeider med skolemiljø, både i enkeltsaker og mer systematisk. Det gis blant annet inntrykk av at det er vanskelig å si fra, at bekymringer ikke følges opp og at det ikke skjer noen endring dersom en sier fra. Dette er ikke å regne som informasjon som direkte gjelder

kommunens internkontroll, men informasjonen anses likevel som en relevant observasjon inn i våre vurderinger.

6.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på dokumentasjonsplikten, varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan?

Det er et krav etter kommuneloven § 25-1 at kommunen skal tilpasse internkontrollen til kommunens risikoforhold. På opplæringsområdet vil det alltid være behov for internkontroll. Det betyr at kommunen må ha flere tiltak for å styre praksis og følge skolene tettere, enn på områder hvor kommunen sjelden opplever at det er risiko for at det skal skje noe feil.¹⁸

Statsforvalteren skal under dette punktet undersøke om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan. Dette omfatter også dokumentasjonsplikten, plikten til å vurdere barnets beste og ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt.

Kommuneledelsen kan gjennomføre nødvendige tiltak selv, eller de kan delegere oppgaver til skoleledelsen. Selv om oppgaven med å tilpasse internkontrollen er helt eller delvis delegert, har kommuneledelsen fortsatt ansvaret og må følge opp at skoleledelsen gjennomfører oppgaven.

Kommunens internkontroll skal sikre at kravene i kontrollspørsmålene stilt i tilsynsrapportens punkt 3.1-3.4, 4.1-4.4 og 5.1-5.5 er oppfylt.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalterens vurderinger baserer seg på observasjonene som er gjort i [kapittel 2](#) og i [innledningen til kapittel 6](#). Kommunen skal vurdere risikoen for svikt og regelverksbrudd og hvilke konsekvenser det kan gi. Formålet med risikovurderingene er at kommunen skal iverksette tiltak som element i kommunens internkontroll for å hindre eller redusere eventuell fare for svikt og regelverksbrudd. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men kommunen må vurdere om det er lokale forhold i kommunen som innebærer økt risiko.

Plikten til å varsle:

Det er ikke gjort risikovurderinger knyttet til om ansatte varsler, om risikoen for at hensynet til barnets beste ikke blir ivaretatt i vurderingen av hvor raskt de skal varsle eller at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten. Ut fra observasjonene stoler både rektorer og sektorleder på ansatte varsler all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, og at det varsles til riktig person i riktig tempo, avhengig av hva saken gjelder. Dette til tross for at rektorer/sektorleder forteller at det er få varsler fra ansatte til skoleleder/skoleeier.

¹⁸ Prop. 46 L (2017-2018), punkt 23.4.1.3

Ansatte forteller om usikkerhet knyttet til fremgangsmåten for varsel. Ikke alle visste hvem de skulle varsle, hvordan de skulle varsle og dokumentere varselet, hvor raskt det måtte skje og at det måtte gjøres en konkret vurdering i hver sak. Noen ansatte forteller at de selv vurderer saken før de eventuelt varsler videre, og at de ikke alltid varslet. Ingen hadde på tidspunkt for intervju brukt det nye varslingskjemaet. Det var et gjentakende synspunkt i intervjuene at varslingsplikten og dens innhold og krav var noe det ikke var snakket om i fellesskap, og ikke var en omforent forståelse på. Det var også usikkerhet knyttet til krav dersom saken gjaldt en ansatt som krenket en elev. Dette støttes av observasjoner i enkeltsakene, hvor det knapt var varsler dokumentert. Faglige avvik, som eksempelvis at det ikke varsles, meldes ikke i Netpower.

Statsforvalteren vurderer at det er brudd på alle kontrollspørsmålene som gjelder varslingsplikten og dokumentasjonen av denne i rapportens kapittel 3. Indirekte vil det si at kommunen ikke har lagt opp sin internkontroll på en måte som har fanget opp, hindret og forebygget regelverksbrudd på dette området. Sammenholdt med at det ikke er gjort noen risikovurderinger, med usikkerheten knyttet til hvem som har ansvaret for risikovurderingene og med at det ikke er en felles forståelse av varslingsplikten i ansattgruppen, så vurderer Statsforvalteren at området har en fare for svikt, som ikke er fanget opp av kommunens internkontroll.

Plikten til å undersøke:

Det er ikke gjort risikovurderinger knyttet til om de som arbeider på skolen 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. Kommunens prosedyre for oppfølging av mobbesaker er svært kortfattet. Skolenes handlingsplaner har noe mer utfyllende informasjon, særlig ungdomsskolens plan. Det er ikke samsvar i prosedyre og handlingsplan knyttet til hvem som har ansvaret for å undersøke, og denne usikkerheten var også til stede hos ansattgruppen. Flere visste ikke hvem som har ansvaret for å undersøke. Det bemerkes her at Statsforvalteren har tatt høyde for at ulike ansatte kan ha ulike ansvarsområder, og at alle dermed ikke nødvendigvis skal vite hvem som skal ha ansvaret for undersøkelser. Vi ser likevel at ansatte som selv har gjennomført undersøkelser ikke vet om det var riktig. Det var et gjentakende synspunkt i intervjuene at det å undersøke var noe det ikke var snakket om i fellesskap, og ikke var en omforent forståelse på. Flere visste ikke hvilke krav som er satt til en undersøkelse når det kommer til faglig bredde og tempo. Det var også usikkerhet knyttet til krav dersom saken gjaldt en ansatt som krenket en elev. Dette støttes av observasjoner i enkeltsakene, hvor undersøkelsene jevnt over var svært mangelfullt dokumentert. Faglige avvik, som eksempelvis mangler ved undersøkelser eller at det undersøkes for sent, meldes ikke i Netpower.

Statsforvalteren vurderer at det er brudd på alle kontrollspørsmålene som gjelder undersøkelsesplikten og dokumentasjonen av denne i rapportens kapittel 4. Indirekte vil det si at kommunen ikke har lagt opp sin internkontroll på en måte som har fanget opp, hindret og forebygget regelverksbrudd på dette området. Sammenholdt med at det ikke er gjort noen risikovurderinger, med usikkerheten knyttet til hvem som har ansvaret for risikovurderingene og med at det ikke er en felles forståelse av undersøkelsesplikten i ansattgruppen, så vurderer

Statsforvalteren at området har en fare for svikt, som ikke er fanget opp av kommunens internkontroll.

Plikten til å sette inn tiltak:

Det er ikke gjort risikovurderinger knyttet til om de som arbeider på skolen vet om de skal iverksette tiltak, risikoen for at hensynet til barnets beste ikke blir vurdert i forbindelse med at de setter inn tiltak og at skolen ikke lager en skriftlig plan. Kommunens prosedyre gir mangelfull veiledning på området. Særlig ungdomsskolens handlingsplan gir noe mer informasjon, men også her var det et gjentakende synspunkt i ansattgruppen at ikke alle visste hvem som skal sette inn tiltak, hvordan man velger ut egnede tiltak, at barnets beste skal vurderes og hvilke minimumskrav til planens utforming som er satt i loven. Ansatte forteller at det ikke alltid lages en skriftlig plan. Det var også usikkerhet knyttet til krav dersom saken gjaldt en ansatt som krenket en elev. Dette støttes av observasjoner i enkeltsakene, hvor faglige vurderinger, barnets-beste-vurderinger og koblinger til undersøkelser var svært mangelfullt dokumentert. Faglige avvik, som eksempelvis at det ikke utarbeides aktivitetsplan, meldes ikke i Netpower.

Statsforvalteren vurderer at det er brudd på alle kontrollspørsmålene som gjelder tiltaksplikten og kravet til å utarbeide skriftlig plan i rapportens kapittel 5. Indirekte vil det si at kommunen ikke har lagt opp sin internkontroll på en måte som har fanget opp, hindret og forebygget regelverksbrudd på dette området. Sammenholdt med at det ikke er gjort noen risikovurderinger, med usikkerheten knyttet til hvem som har ansvaret for risikovurderingene og med at det ikke er en felles forståelse av tiltaksplikten i ansattgruppen, så vurderer Statsforvalteren at området har en fare for svikt, som ikke er fanget opp av kommunens internkontroll.

Samlet vurdering:

Statsforvalteren vurderer at den skriftlige dokumentasjonen, både planer/prosedyrer mv. og enkeltsakene, indikerer at det er mangler knyttet til hvordan kommunen sikrer at ansatte er trygge på hva de skal gjøre i gitte situasjoner knyttet til aktivitetsplikten. Dette viser seg gjennom sprikende praksis, hvor det synes mer tilfeldig enn systematisk om det varsles, om og hvordan det undersøkes samt om og hvordan det arbeides med å sette inn tiltak i en sak. Det gjøres ikke risikovurderinger, og det er ikke en felles forståelse hos skoleledere og skoleeier knyttet til hvem som har fått delegert ansvaret for gjennomføringen kommunens internkontroll på skolemiljøområdet. Sektorleder og rådmann mener denne er delegert ned til rektorene, mens begge rektorene var usikre på hvilket ansvar de hadde for internkontrollen. De var blant annet klare på at de ikke foretok risikovurderinger knyttet til aktivitetsplikten. Dokumentasjonen viser at ansvaret for kapittel 9 A er formelt delegert fra sektorleder til rektor på ungdomsskolen, mens tilsvarende skriftlig delegasjon mangler for rektor ved barneskolene. Internkontrollen er ikke tydelig skriftlig delegert fra skoleeier til skolelederne. Kommunen har ikke forebygget svikt, og med dagens organisering av internkontrollen på skolemiljø vil de heller ikke kunne forebygge regelverksbrudd i fremtiden.

Samlet sett finner derfor Statsforvalteren at kommunen ikke systematisk foretar risikovurderinger som inkluderer skolemiljø eller oppfyllelse av aktivitetsplikten, og ikke har

tilpasset sin internkontroll for å hindre eller forebygge brudd på dokumentasjonsplikten, varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan.

Tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ved skoleeier skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de ikke kjenner seg igjen i vår tolkning av at rektor mente at risikovurderinger var sektorleder sin jobb. Dette er endret i avsnittet over. Statsforvalteren vurderer at dette ikke endrer våre vurderinger og konklusjoner på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalterens konklusjon

Plikten til å varsle:

Statsforvalterens konklusjon er at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

Plikten til å undersøke:

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

Plikten til å sette inn tiltak:

Statsforvalterens konklusjon er at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde og sjette ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

6.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan med tilhørende/respektiv dokumentasjonsplikt blir oppfylt?

Kommuneloven § 25-1 bokstav c fastslår at kommunedirektøren/rådmannen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Å følge opp innebærer at kommunen på bakgrunn av den informasjonen de innhenter eller mottar om skolenes praksis, må vurdere om iverksatte tiltak for å sikre regeletterlevelse er tilstrekkelige, eller om regelverksbrudd eller risiko for regelverksbrudd gjør det nødvendig å sette inn flere eller andre relevante tiltak. Dersom kommunen faktisk har avdekket regelverksbrudd, må den sette inn tiltak for å sørge for at praksis blir i henhold til regelverket. Tiltak som iverksettes må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.

Statsforvalteren skal under dette punktet undersøke om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at dokumentasjonsplikten, varslingsplikten,

undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt. Kommunens internkontroll skal sikre at kravene i kontrollspørsmålene stilt i tilsynsrapportens punkt 3.1-3.4, 4.1-4.4 og 5.1-5.5 er oppfylt.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalterens vurderinger baserer seg på observasjonene som er gjort i kapittel 2 og i innledningen til kapittel 6. Kommunen må innhente informasjon for å avdekke om varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten, tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan blir oppfylt blir oppfylt.

Dersom det er satt inn styringstiltak for å rette opp praksis som ikke følger regelverket eller for å forebygge fremtidige brudd på regelverket, må kommunen følge opp om tiltakene har fungert og eventuelt vurdere om det er andre tiltak som må settes inn.

For å kunne gjøre risikovurderinger og vurdere hva som er nødvendige rutiner, må det avdekkes om delpliktene blir oppfylt, og om de styringstiltakene som allerede er satt inn fungerer. For å avdekke dette, må det innhentes relevante og tilstrekkelige opplysninger for å kunne gjennomføre slike vurderinger.

Plikten til å varsle:

Det er ikke meldt avvik knyttet til varslingsplikten. Rektorene og sektorleder opplyser at de stoler på at ansatte varsler som de skal, og at det utover dette ikke innhentes eller etterspørres informasjon om denne delplikten. Det opplyses om at ny dokumentasjon er utarbeidet som følge av konkrete saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren. Det er satt i verk et korrigerende tiltak i form av at det er utarbeidet et varslings skjema for å sikre at varsler dokumenteres. Skoleledere og sektorleder forteller at ansatte har fått beskjed om å bruke det, men ikke alle vi snakket med visste dette. Skjemaet er ikke brukt i noen av eksempelsakene. Utover dette har ikke kommunen fulgt opp om tiltaket med varslings skjema har fungert for å sikre bedre dokumentasjon av varsler.

Statsforvalteren vurderer at kommunen har iverksatt et korrigerende tiltak for å sikre dokumentasjon av varsle-plikten. Dette er imidlertid ikke ferdig implementert i ansattgruppen, samtidig som det ikke foreligger særlig med informasjon om hvordan det er fulgt opp. Det fremstår noe tilfeldig at tiltaket ble satt inn, da det er begrunnet med at kommunen fikk brudd på delplikten i behandlingen av en enkeltsak hos Statsforvalteren. Dette er for så vidt å avdekke behovet for tiltak, samtidig som det er tydelig at regelverksbruddet går igjen i flere av eksempelsakene. Statsforvalteren anser at dette ikke er avdekket på bakgrunn av systematisk arbeid med internkontroll og at det er hendelsesbasert. Da det korrigerende tiltaket ikke er ferdig implementert vil det ikke hindre eller forebygge regelverksbrudd knyttet til varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten på tidspunkt for denne rapporten.

Plikten til å undersøke:

Det er ikke meldt avvik knyttet til undersøkelsesplikten. Ansatte opplyser at rektorene kan involveres i undersøkelsesprosessen ved behov, mens prosedyrer og planer er mer vage på

hvem som har ansvaret. Det varierer om ansatte involverer rektor eller ikke. Begge rektorene opplyser at å være involvert i undersøkelser er en måte de kan innhente informasjon om prosessen i den konkrete saken på. Statsforvalteren kan gjennom våre observasjoner ikke se eksempler på at det er avdekket fare for svikt og at det er fulgt opp med korrigerende tiltak knyttet til denne delplikten.

Plikten til å sette inn tiltak:

Det er ikke meldt avvik knyttet til tiltaksplikten. Det opplyses i intervju med ansatte at rektor gjerne er involvert i tiltaksprosessen og utarbeidelse av aktivitetsplan. I tillegg har sektorleder tilgang og kan følge opp. Videre er det avdekket at skolene ikke bruker samme mal for aktivitetsplan, og det er derfor besluttet at samme mal (VISMA-mal) skal brukes av alle skoler. Som under varsle-plikten, så kan Statsforvalteren fastslå at dette er et korrigerende tiltak, men at det er såpass nytt at det ikke foreligger informasjon om oppfølgingen av det. Tiltaket vurderes også her som noe tilfeldig iverksatt. Selv i VISMA-malen, som nå skal benyttes av skolene, så er ikke alle punkter fylt ut i enkeltsakene vi har fått oversendt, herunder barnets beste. Til tross for at ansatte og rektorene melder om at rektorene er delaktige i tiltaksprosessen, så vurderer Statsforvalteren at det er store mangler i eksempelsakene, både materielle krav og krav til faglige vurderinger og egnethetsvurderinger. Vi vurderer derfor at selv om informasjonen har vært tilgjengelig gjennom konkrete saker, så er det ikke systematisk satt i sammenheng med faren for svikt, og dermed ikke fulgt tilstrekkelig opp med korrigerende tiltak.

Samlet vurdering:

Statsforvalteren vurderer at kommunens dokumentasjon viser indikasjoner på at det er avdekket informasjon om elevenes skolemiljø. I tilstandsrapporten og den tilhørende politiske behandlingen i februar 2022 vises det at kommunen har avdekket faktorer knyttet til trivsel og læringsmiljø. Det er foretatt en pedagogisk analyse på systemnivå (sist endret 31.01.22), som også har avdekket at det blant annet ikke arbeides systematisk nok med skolemiljø og at ledelsen ikke har tilstrekkelig kompetanse. Et konkret tiltak som følge av denne analysen og tilstandsrapporten, er at kommunen har inngått et samarbeid med Høgskolen i Innlandet. Samarbeidet skal gi økt kompetanse blant annet gjennom veiledning og bruk av Miljøløyper. Statsforvalteren vurderer at dette kan karakteriseres som et overordnet korrigerende tiltak som skal forebygge eller hindre regelverksbrudd på aktivitetsplikten, herunder varsleplikten, undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. På tidspunktet for tilsynet er det ikke grunnlag for å slå fast at tiltaket fullt ut har hindret eller forebygget svikt, sett hen til de observasjoner vi har gjort.

Statsforvalteren vurderer at informasjonsinnhenting og avdekkingen av faren for svikt på skolemiljøområdet fremstår som tilfeldig fremfor systematisk. Det gjøres tidvis tiltak når praksis utenfor regelverket oppdages, men dette gjøres ikke konsekvent. Det er uklart om kommunen følger opp de korrigerende tiltakene som settes inn. De tiltakene vi har sett har vært av nyere dato, og det er ikke informert hvordan disse er implementert, evaluert og fulgt opp. Det synes å være gitt stor tillit fra sektorleder og rektorene ned til de ansatte, og dette er i utgangspunktet positivt, men har etter vårt syn ført til mangelfull og tilfeldig informasjonsinnhenting som gir et mangelfullt grunnlag for å vurdere korrigerende tiltak og deretter følge opp disse. Observasjonene viser også at avvikssystemet ikke brukes aktivt til å melde brudd på

aktivitetsplikten, og at de som arbeider på skolen ikke er gjort kjent med rutiner for hvordan de ellers skal melde fra dersom de oppdager brudd på aktivitetsplikten.

Det ble i intervjuene fokusert noe på enkeltsak som har vært til behandling hos Statsforvalteren, og at denne ga skolene en indikasjon på praksis. Det er riktig at de sakene som går til Statsforvalteren vil kunne gi noe veiledning på de delpliktene vi vurderer. Dette gjelder generelt et fåtall av alle skolemiljøsaker på skolene, da det er få saker som faktisk blir meldt til oss sett ut fra hvor mange saker det gjerne er i en kommune. Sakene vil derfor ikke nødvendigvis gi skolelederne og sektorleder tilstrekkelig informasjon om hvordan delpliktene praktiseres ute i skolene, eller risiko eller forekomst av avvik fra aktivitetsplikten. Selv om kommunen har iverksatt noen tiltak som følge av vedtak fra Statsforvalteren, så fremstår det ikke som at informasjonen fra denne saken er samlet eller satt i system for systematisk forbedring på skolemiljøområdet. Tiltak som iverksettes som følge av en håndhevingssak hos Statsforvalteren vil også fremstå som hendelsesbaserte fremfor som resultat av systematisk informasjonsinnhenting.

Samlet sett finner derfor Statsforvalteren at kommunen 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 også informasjon for å evaluere og ved behov forbedre internkontrollen på skolemiljøområdet.

Statsforvalterens konklusjon

Plikten til å varsle:

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre og sjuende ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

Plikten til å undersøke:

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

Plikten til å sette inn tiltak:

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde og sjette ledd og 9 A-5 og kommuneloven § 25-1.

7 Våre reaksjoner

7.1 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 varsle i skolemiljøsaker blir oppfylt?

Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å varsle 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. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må sikre at:

1. alle som arbeider på skolen varsler 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
2. rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller
3. alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad
4. skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten
5. internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten
6. kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

Sikrer kommunen at plikten til å undersøke i skolemiljøsaker blir oppfylt?

Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke saken 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. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må sikre at:

1. skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
2. skolens ansatte er kjent med hvem som skal undersøke i ulike saker
3. skolen/skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen
4. skolen/skoleeier gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
5. skolen/skoleeier vurderer konkret hvor grundige undersøkelser skal være
6. 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
7. skolen/skoleeier hører alle involverte elever
8. skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
9. internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten

10. kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

Sikrer kommunen at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?

Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må sikre at:

1. skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det
2. skolen/skoleeier setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse
3. skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede
4. skolen/skoleeier foretar en konkret vurdering av elevens beste i tilknytning til utarbeidelsen av tiltak
5. skolen/skoleeier hører alle involverte elever
6. skolen/skoleeier evaluerer tiltakene jevnlig, og at tiltakene blir endret ved behov
7. skolen/skoleeier lager en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og at den skriftlige planen inneholder minimumskravene
8. internkontrollen er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan
9. kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt

7.2 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 **31.01.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

8 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.

Tilsynsteamet har bestått av:

seniorrådgiver Mari Kleiven Berg

seniorrådgiver Marit Kval Hagemoen

seniorrådgiver Rita Terese Rønningen

9 Vedlegg – liste over dokumentasjon

- Dokumentasjon datert 16.02.22. Grovt sett inneholder dokumentasjonen
 - overordnede/kommunale maler, rutiner, beskrivelser og annet materiale
 - rutiner, beskrivelser og planer/annet materiale fra den enkelte skole
- Konkrete eksempelsaker, oversendt 16.02.22
 - 10 skolemiljøsaker, fordelt på de ulike skolene
 - 1 av sakene gjaldt § 9 A-5
 - I tillegg to systemsaker knyttet til klassetrinn
- Tilbakemelding på foreløpig rapport 09.05.2022.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn i kommunen og ved skolene den 08.03 og 09.03.22. Intervjudagene ble gjennomført via Teams. Vi snakket med et utvalg ansatte ved skolene, rektorene ved Koppang/Sollia skole og Stor-Elvdal ungdomsskole, sektorleder oppvekst og rådmannen. I tillegg har vi hatt samtale med et utvalg elever/foreldre via telefon/Teams.

Statsforvalteren ble i forbindelse med tilsynet tilbudt tilgang til kommunens internkontrollsystem Netpower. I samtale med sektorleder under tilsynet var det enighet om at det er lite sannsynlig at det ligger relevant dokumentasjon der som vi ikke allerede har fått oversendt. Tilgangen er derfor ikke benyttet.

Utdanningsdirektoratets egenvurderingsverktøy, RefLex, er en kilde til informasjon som vanligvis brukes i tilsyn. Egenvurdering tilpasset temaet kommuneledelsen og skolens vurdering av egen praksis for å sikre et trygt og godt skolemiljø ble første gang publisert og gjort tilgjengelig for kommunene og Statsforvalteren rundt den 10.02.22. På tidspunkt for varsel om tilsyn var ikke løsningen klar, og kommunen ble derfor ikke pålagt å levere egenvurderinger. De ble informerte om dette på formøtet den 08.02.22, sammen med begrunnelsen for utelatelsen. Statsforvalteren vurderer at vi har opplyst saken tilstrekkelig gjennom samtaler og oversendt dokumentasjon, jf. fvl. § 17.