



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø

Råde kommune og Spetalen skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Råde kommune. Temaet for tilsynet er kommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller undersøkelsesplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Statsforvalteren ser at både Råde kommune og Spetalen skole er opptatt av at elevene skal høres og involveres i skolemiljøsaker. Råde kommune har utarbeidet veiledere som tar for seg undersøkelses- og dokumentasjonsplikten i skolemiljøsaker. Vi ser likevel at de ansatte ikke har en felles forståelse for hvilke undersøkelser de skal gjennomføre i ulike saker, eller hvordan undersøkelsene konkret skal gjennomføres. De ansatte har heller ikke en felles forståelse for hva de skal dokumentere fra undersøkelsene, og vi ser at flere ansatte er usikre på dokumentasjonsplikten. Kommunen er i gang med å innføre et nytt system for arkivering av dokumentasjon, som skal bidra til at det blir enklere for de ansatte å dokumentere hva som blir gjort innenfor aktivitetsplikten.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Råde kommune ikke har internkontroll som sikrer regelverksetterlevelse på områdene undersøkelses- og dokumentasjonsplikten i skolemiljøsaker. I rapporten har vi kommet til at kommunen ikke tar i bruk tilstrekkelig informasjon for å avdekke avvik og risiko for avvik på regelverksetterlevelse i skolene. Kommunen har heller ikke gjennomført risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet. Noen skriftlige rutiner og prosedyrer er blitt evaluert og forbedret, men det er heller ikke her en systematikk i evalueringen, og veilederne for håndtering av skolemiljøsaker er ikke blitt evaluert slik kommunen har hatt planer om å gjøre.

Råde kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 3.

Kommunen har rettefrist til **15.06.2023**.

¹ Jf. opplæringsloven (oppl.) §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Råde kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Skolemiljø og internkontroll	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten?	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?	13
2.2.3 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?.....	16
2.2.4 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	17
2.2.5 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	18
2.2.6 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?	20
3 Statsforvalterens reaksjoner	22
3.1 Pålegg om retting	22
3.2 Oppfølging av påleggene	23
4 Kommunen har rett til å klage	23
5 Dokumenter	24



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.²

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfylder plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfylder opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen/skolen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.³ Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

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 Råde kommune

Råde kommune har 7593 innbyggere, hvorav tall fra GSI for skoleåret 2021/2022 viser at kommunen har 856 grunnskoleelever fortelt på to barneskoler og en ungdomsskole. Statsforvalteren gjennomførte i 2019 et tilsyn i Råde kommune, på temaet skolemiljø og kommunens forsvarlige system.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfylder plikten til å undersøke der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.⁴

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og slik bidrar til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Råde kommune i brev av 15.06.2022. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Råde kommune og Spetalen skole.

² Jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

³ Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

⁴ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.⁵ Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 16.12.2022. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.⁶ 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.⁷ 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 undersøker 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.

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

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.⁸ Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

⁵ RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.

⁶ Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁷ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

⁸ Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.



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

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.¹⁰ Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten.

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 en eller flere elever, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Dette står i oppl. § 9 A-5. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.¹¹ Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.¹² Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal gjennomføre risikovurderinger, og på bakgrunn av risikovurderingene 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.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikovurderingen 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. Kravene som er beskrevet i dette avsnittet kommer frem av

⁹ Jf. oppl. § 9 A-5.

¹⁰ Jf. Grunnloven § 104 og barne-konvensjonen art. 12, og oppl. § 9 A-4 femte ledd.

¹¹ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

¹² Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, og må ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1 første og andre ledd.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,¹³ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,^{14, 15} og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.¹⁶ Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.¹⁷

Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.¹⁸ Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.¹⁹

Kommunens organisering og internkontroll

Råde kommune er organisert med kommunedirektør og to kommunalsjefer, hvorav en kommunalsjef har ansvar for virksomhet Oppvekst og levekår. I virksomhet Oppvekst og levekår er det ansatt en rådgiver i 60 % stilling og fem virksomhetsledere. Tre av virksomhetslederne har blant annet ansvar for hver sin skole, og fungerer som rektor på skolen de har ansvar for.

Kommunen har utarbeidet dokumentet «Skoleeiers forsvarlige system i henhold til kommuneloven § 25-1» (heretter kalt Skoleeiers forsvarlige system). Dokumentet gir en beskrivelse av hvordan Råde kommune har organisert sin opplæringsvirksomhet og en beskrivelse av kommunens forsvarlige system for vurdering av om kravene i lover og forskrifter overholdes, i henhold til kommuneloven § 25-1. I dokumentet står det at ansvaret for opplæringsvirksomheten er delegert til kommunaldirektør og kommunalsjef oppvekst og levekår. Ansvar for økonomi,

¹³ Jf. kommuneloven § 25-1.

¹⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

¹⁵ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

¹⁶ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

¹⁷ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

¹⁸ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

¹⁹ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



personalansvar og drift av den enkelte skole er delegert videre til rektor. Kommunalsjefen forteller i intervju at ansvaret innenfor skolemiljø ligger hos han.

Kommunen benytter verktøyet Moava internkontroll oppvekst i sitt arbeid med internkontrollen.

Våre observasjoner – Risikovurderinger

På spørsmål om hvordan kommunen jobber med risikovurderinger, kommer det frem i intervjuer med kommunen at det ikke er gjennomført risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet. I kommunens svar på foreløpig rapport kommer det frem at Spetalen skole har gjennomført risikovurdering i juni-august 2022 innenfor følgende risikoområder: «elevens læring og trivsel ved utbrudd av pandemi/epidemi», «oppfølging av sårbare elever», «elever forsvinner fra skolen», «brann på skolen», og «vold på skolen».

Kommunen skriver videre i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at det er en helhetlig vurdering som danner grunnlag for omfanget av internkontrollen på skolen. Videre skriver kommunen at kommunedirektør har en oppfatning om at «kravet til risikobasert internkontroll er oppfylt gjennom kartlegging av utfordringer knyttet til skolemiljø gjennom ulike aktiviteter rettet mot forskjellige nivåer i skolehverdagen». Kommunen skriver at dette gjøres gjennom om å følge med på elevene og hvordan de har det i skolehverdagen sin, elevsamtaler, temaundervisning, elevundersøkelser, mm.

I intervjuer med kommunen kommer det frem at kommunens rutiner innenfor skolemiljøområdet, er utarbeidet på bakgrunn av tilbakemeldinger fra Statsforvalteren etter et tilsyn i 2019.

Våre vurderinger - Risikovurderinger

Kommunen forteller selv at det ikke er gjennomført risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet, og viser til ulike aktiviteter som danner grunnlaget for en risikobasert internkontroll. Statsforvalteren mener det er bra at skolen følger med på elevene på ulike måter som nevnt ovenfor. Vi vurderer imidlertid at dette er en del av skolens aktivitetsplikt, og oppfyller ikke i seg selv kravet om at internkontrollen skal være risikobasert.

Skolemiljø er et risikoområde, og kommunen må gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for utformingen av internkontrollen. Det å følge med på elevene er aktiviteter som i hovedsak blir gjennomført av personalet på skolen. Det er derimot kommunens oppgave å utforme og ivareta internkontrollen. Vi kan ikke se hvordan kommunen tar i bruk informasjonen fra de ansatte om hvordan elevene har det, for å utforme internkontroll på skolemiljøområdet. Kommunen må også ta i bruk andre enn de nevnte kildene i sine risikovurderinger. Dette kan blant annet være klager som gjelder skolemiljøet, tilsynserfaringer, informasjon om avvik, med videre.

Internkontrollen skal utformes for å sikre at lover og forskrifter følges.²⁰ Internkontrollen skal også sikre at opplæringsloven med forskrifter følges.²¹ Kommunen har dermed et ansvar for å utforme internkontroll, basert på risikovurderinger, for ulike risikoområder i opplæringsloven, deriblant aktivitetsplikten. Vi mener det er positivt at skolen har gjennomført risikovurderinger på andre områder innenfor opplæringsområdet. I dette tilsynet skal vi imidlertid vurdere om kommunen

²⁰ Jf. kommuneloven § 25-1.

²¹ Jf. oppl. § 14-1.



har tilpasset internkontrollen for å hindre eller forebygge brudd på aktivitetsplikten, herunder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Skolemiljø er et risikoområde, og vi er ikke enige med kommunen i at en helhetlig vurdering er tilstrekkelig for å danne grunnlaget for omfanget av internkontrollen på skolen. Det står i forarbeidene at det skal *gjøres konkrete* vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for.²² Etter vår vurdering vil en helhetlig og generell vurdering derfor ikke være tilstrekkelig.

Vår vurdering om at kommunen ikke har tilpasset internkontrollen for å hindre eller forebygge brudd på aktivitetsplikten, herunder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten, blir også sett i sammenheng med at vi i tilsynet finner at skolen ikke oppfyller kravene til undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten. Se punkt 2.2.3 til 2.2.6 for mer informasjon om dette.

Vi vurderer at kommunen ikke har gjort nødvendige vurderinger for å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, slik at den er målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Selv om kommunen har utarbeidet rutiner innenfor skolemiljøområdet på bakgrunn av tilbakemeldinger fra Statsforvalteren i 2019, vurderer vi at dette er for tilfeldig og hendelsesbasert og ikke oppfyller kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontrollen.²³

Våre observasjoner - Rutiner og prosedyrer

Råde kommune har utarbeidet tre dokumenter som er relevante for undersøkelses- og dokumentasjonsplikten. Dette er «Veileder: skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø Opplæringsloven §9 A-4» (heretter kalt Veileder for 9 A-4), «Skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever Opplæringsloven §9 A-5» (heretter kalt Veileder for 9 A-5) og «Handlingsplan for et godt psykososialt skolemiljø Rådeskolen» (Heretter kalt Handlingsplan).

Rektor forteller intervju at hun opplever at det er behov for en egen rutine på skolen i tillegg til kommunens rutiner, med en trinnvis beskrivelse for hvem som skal gjøre hva. Videre forteller rektor at denne rutinen er gjennomgått med de ansatte på skolen.

Veileder for 9 A-4 har et eget kapittel for undersøkelser i skolemiljø saker. Her står det blant annet at skolen alltid skal undersøke saken hvis noen som jobber på skolen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. Undersøkelsene skal igangsettes *med en gang*, ifølge rutinen. Videre står det at hvor grundig undersøkelsen skal være er avhengig av skjønn, formålet med undersøkelsene og hvilken situasjon man står ovenfor i hvert enkelt tilfelle. Rutinen nevner videre eksempler på hvordan skolen kan undersøke en sak. Eksemplene er observasjon av elevene i friminuttene eller i en læringssituasjon, samtaler med de som er involvert eller som vet noe om saken, bruk av ikke anonyme undersøkelser, kartleggingsverktøy eller sosiogram. Veilederen utdypet ikke når eller hvordan de ulike metodene kan eller bør gjennomføres, utover at det listes opp tips til gode samtaler.

²² Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

²³ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



I veilederens vedlegg 3 står det «Rutine for undersøking av §9a-saker». Her står det blant annet at den som tar imot henvendelsen skal få så mye informasjon som mulig, og deretter levere et varslingskjema til rektor. Videre står det at «etter samtale med rektor vil saksgangen bestemmes, og ansvaret fordeles». Det står også at både eleven og foresatte til den som blir krenket må kontaktes, og eleven og foresatte til den som krenker må kontaktes. Deretter skal kontaktlærer, og ved behov en fra ledelsen, utarbeide en aktivitetsplan. Planen skal blant annet inneholde hvordan eleven er hørt og skolens vurdering av elevens beste, og det listes opp momenter som kan ligge til grunn for vurderinger av barnets beste.

I Handlingsplanen står det at ved mistanke om at en elev oppfatter ord eller handlinger som krenkende, skal den ansatte undersøke saken og gi eleven anledning til å fortelle hva som har skjedd. Videre står det at rektor er ansvarlig for at det gjennomføres undersøkelser, elevsamtaler og at det jevnlig er tema i personalgruppa.

Veileder for 9 A-4 har et eget kapittel om dokumentasjon. Der står det at skolen må skriftlig dokumentere hva den gjør for å sørge for at elever har det trygt og godt på skolen, og hensikten med å dokumentere beskrives. Når det gjelder undersøkelser som er gjort, står det at dokumentasjonsplikten vil omfatte hva skolen gjør i den enkelte saken. Det står ikke nærmere beskrevet hva som skal dokumenteres fra undersøkelsene, og heller ikke hvor dokumentasjonen skal arkiveres.

Rektor forteller i intervju at de på skolen har jobbet med forståelsen og praksisen for dokumentasjonsplikten det siste året, men at det fremdeles ikke er full klarhet innenfor dette området. I intervjuer med kommunen kommer det frem at det ikke er rutiner for *hva* skolen skal dokumentere av undersøkelsene, men at de skal dokumentere så mye som mulig. Videre kommer det frem at det har vært litt krevende fordi lærerne ikke har hatt tilgang på arkivsystemet, men at kommunen nå er i gang med et nytt system for dokumentasjon, der alle ansatte skal ha tilgang. Dette er ikke helt på plass enda, men hensikten er at systemet skal ha to nivåer hvorav ett nivå kan lagre all vanlig data, og ett nivå skal lagre sikker data. Kommunens Veileder for 9 A-5 har et skjema som handler om plikten til å undersøke saken straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. I skjemaet er det et eget område for «Hvordan er saken blitt undersøkt» og et område der det står «Beskriv hvordan eleven er blitt hørt». Videre er det to skjemaer som heter «AKTIVITETSPLAN», der den ene planen har et område der det skal beskrives elevens subjektive mening og oppfattelse av situasjonen, et område der det skal beskrives den ansattes mening og oppfattelse av situasjonen, og et område der det skal beskrives fakta om situasjonen. Det står ikke nærmere beskrevet hvilke undersøkelsesmetoder som kan eller bør benyttes i slike saker. Det står heller ikke beskrevet hva som skal dokumenteres fra undersøkelsene, og heller ikke hvor dokumentasjonen skal arkiveres.

På spørsmål om hvem som har ansvaret for undersøkelser i skolemiljøsaker, kom det frem i intervjuer at kommunalsjefen har ansvaret dersom det er mistanke om at en i skolens ledelse krenker en elev, og at rektor er delegert ansvaret for å undersøke i saker der det er mistanke om at andre ansatte krenker en elev.

I skolens rutine står det om undersøkelser at «Kontaktlærer får bistand av virksomhetsleder og tar en samtale med alle berørte elever tilknyttet saken». Et annet sted står det at «Saken kan med



samtykke fra foresatt drøftes i tverrfaglig møte og/eller ressursteam. Kontaktlærer melder saken til spes.ped. koordinator. Spes.ped. koordinator informerer virksomhetsleder». Videre står det at dersom saken gjelder mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal «undersøkelse og tiltak skal settes i gang straks». Det står ikke beskrevet her hvem som har ansvar for undersøkelser i slike saker.

Angående dokumentasjonsplikten står det i skolens rutine at «Skolen har dokumentasjonsplikt, og skal dokumentere hva skolen har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten», og at «Saksdokumenter skal lagres i Websak og i elevmappe».

Hvordan er de ansatte gjort kjent med kommunens rutiner og prosedyrer?

I kommunens Handlingsplan står det at alle ansatte på skolen skal sette seg inn i det som står i kapittel 9 A i opplæringsloven, og at virksomhetsleder er ansvarlig for at dette gjennomføres i august hvert skoleår. Et annet sted i planen står det at virksomhetsleder skal gi alle ansatte informasjon om regelverket i oppl. kap. 9 A på fellesmøter i august/september, og at virksomhetsleder/inspektør skal gi alle ansatte informasjon om handlingsplikten på fellesmøter i august/september.

Kommunen forteller i intervjuer at de to ganger i året også har nyansattdag der de nyansatte kommer til rådhuset, og der en av tingene som blir gjennomgått er barnehage- og skolemiljø. Hensikten er blant annet at de ansatte skal vite at de skal se om barn ikke har det trygt og godt, og at de skal informere rektor.

Kommunen benytter Moava som system for å sende ut informasjon til alle ansatte, og for å sjekke at de ansatte har lest rutinene og planene som er sendt ut. Rektor forteller i intervju at dette kan være en falsk sikkerhet da de ansatte kan velge å huke av at de har lest, uten å faktisk ha gjort det. Kommunen forteller i intervju at de også benytter Moava for å følge med på om virksomhetslederne har sørget for at de ansatte er gjort kjent med loven om elevenes skolemiljø. I tillegg snakker kommunalsjefen med virksomhetslederne om dette, og ber om program for plandagene. Utover dette har ikke kommunen innsikt i hvor grundig de ansatte får innføring i innholdet i aktivitetsplikten, veilederne og handlingsplanen.

I tillegg til at de ansatte får informasjon tilsendt gjennom Moava, har rektor opprettet en kanal i Teams der alle rutiner og annet relevant stoff ligger tilgjengelig. Rektor har også kopiert opp dette, lagt det i hylla til hver enkelt ansatt, og gjort det tilgjengelig for alle ansatte på personalrommet.

Flere av de ansatte på skolen forteller i intervju at veiledere og rutiner for aktivitetsplikten er gjennomgått i plenum, men at det har vært mange rektorskifter de siste årene, og at de ulike rektorene har gjort dette på forskjellige måter. De ansatte husker ikke helt hvordan de har gjennomgått rutiner for aktivitetsplikten dette skoleåret.

Alle ansatte forteller at de har mottatt mye informasjon om mange forskjellige temaer på e-post, og at de skal huke av for at de har lest innholdet. Det kom frem i intervjuene at flere ansatte opplever å ha fått ulike beskjeder de siste årene, om all informasjonen de mottar faktisk skal leses eller ikke. Flere ansatte opplever å ikke ha tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i alt de mottar, og i intervjuer kom det frem at flere tror at andre ansatte lar være å lese informasjonen. Dette begrunnes enten med at de ikke har tilstrekkelig med tid, eller fordi de tidligere har fått beskjed



om at det ikke er nødvendig å lese alt. Noen opplever at det kan være utfordrende å få en god forståelse av rutinene og å nyttiggjøre seg dem når de kun skal lese dette på egenhånd, uten å drøfte innholdet med kollegaer eller ledelsen. Flere opplever å bli sittende alene med ansvaret for å forstå innholdet i skrivene. Selv om de ansatte har fått mye informasjon på e-post, opplever likevel flere at de ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hvordan de skal gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker. Noen ansatte opplever derfor at det er litt tilfeldig hvilke undersøkelser som faktisk blir gjennomført.

Andre rutiner for å sikre regeletterlevelse på undersøkelses- og dokumentasjonsplikten

Kommunalsjefen skriver i sin redegjørelse at de har månedlige tverrfaglige oppgavemøter. Møtene ledes av kommunalsjef og faste deltakere er virksomhetsledere oppvekst/rektorene, virksomhetsleder familie, leder av PPT, BTI-koordinator, kommunepsykolog, styrket barnehage/ barnehagemyndighet og rådgiver oppvekst. Ved behov møter også andre instanser i kommunen. I møtene informerer rektorene om status på skolemiljøområdet for sin skole. I intervjuer med kommunen og rektor kommer det frem at informasjonen ofte er på et overordnet nivå, noe som bekreftes i referater vi har fått tilsendt. Kommunen forteller i intervju at de har gjort noen endringer slik at det er mulig å gå dypere inn i skolemiljøsakene, for å benytte kompetansen fra de ulike instansene.

Kommunalsjef skriver også i sin redegjørelse at han har statusmøter med hver enkelt virksomhetsleder hver måned, der blant annet læringsmiljøsaker er et tema. I intervju forteller kommunalsjefen at han i disse møtene har samtaler med virksomhetslederne helt ned på konkrete saker, om hvem saken gjelder og hva som er utfordringen. Skoleledere får hjelp og bistand i vanskelige saker, forteller han. I disse møtene har de også en dialog om undersøkelsesfasen, status og samarbeidet med foresatte, og om tiltak som iverksettes, ifølge kommunalsjefen. Rektor forteller i intervju at hun hadde meldt inn mange saker til dette møtet, slik at det ikke var tid til å snakke utdypende om skolemiljøet.

Kommunen har et avvikssystem der de ansatte kan melde fra om avvik, og kommunen forteller at det kan meldes avvik på alt, deriblant avvik på rutiner og lover. Det kommer frem i intervju med kommunen at det varierer hvor mye som meldes, også mellom de ulike skolene.

I intervju med rektor og de ansatte forteller de at de har fått opplæring i avvikssystemet av hovedverneombudet flere ganger. Det kommer også frem at det kan være en sårbarhet i opplæringen av enkelte assistenter. Flere ansatte forteller at de har fått ulik informasjon fra forskjellige rektorer om hva som skal meldes som avvik og ikke. Noen ansatte opplever derfor at det kan være en høy terskel for å melde fra om avvik. Noen forteller at andre ansatte har meldt avvik som handler om elevenes skolemiljø, men ingen har kjennskap til at det er meldt avvik på regelverksetterlevelse innenfor aktivitetsplikten.

Våre vurderinger - Rutiner og prosedyrer

Statsforvalteren ser at kommunen har veiledere og en handlingsplan som tar for seg ulike deler av undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten, i tillegg til møtevirksomhet i kommunen der skolemiljø blir drøftet. Skolen har også en egen rutine som tar for seg undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Til tross for dette ser vi at de ansatte er usikre på hvordan de konkret skal



gjennomføre undersøkelser, og at det ikke er en felles forståelse for hvilke undersøkelser de skal gjennomføre i ulike saker.

De ansatte har heller ikke en felles forståelse for hva de skal dokumentere fra undersøkelsene, eller hvor dokumentasjonen skal arkiveres. Vi ser at flere ansatte er usikre på dokumentasjonsplikten. Svarene fra de ansatte bekreftes også i elevsakene vi har fått tilsendt, der vi finner flere regelverksbrudd både på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Les mer om dette under våre observasjoner og vurderinger på side 15-21 i denne rapporten.

Årsaken til dette kan ligge flere steder. Vi ser eksempelvis at veilederne ikke har utfyllende informasjon på disse områdene, dokumentene har informasjon som kan oppleves motstridende, og de ansatte har ikke tilstrekkelig kjennskap til eller forståelse av innholdet i dokumentene. I tillegg ser vi at flere ansatte er usikre på hvordan de skal melde fra om avvik, og hva som regnes som avvik. Dette kan føre til at kommunen ikke får nødvendig informasjon for å tilpasse internkontrollen der risikoen og behovet er størst.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at kommunen ikke har nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse på undersøkelses- og dokumentasjonsplikten.

Våre konklusjoner

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

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

Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.²⁴ Kommunen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende regelverksetterlevelse, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.^{25, 26}

Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.²⁷ Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.²⁸

²⁴ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

²⁵ Jf. Prop.46L (2017-2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

²⁶ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4

²⁷ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

²⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



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

På spørsmål om kommunen opplever at den innhenter tilstrekkelig informasjon til å vurdere om praksisen er i tråd med regelverket, forteller kommunen i intervju at selv om de ikke er inne og sjekker hva skolene har gjort i enkeltsaker, opplever kommunen likevel å ha tilstrekkelig informasjon da Råde kommune er en liten kommune.

I intervjuer med kommunen kommer det videre frem at kommunen skaffer informasjon om avvik og risiko for avvik gjennom tverrfaglige oppgavemøter, statusmøter, skoleledermøter, og i enkeltsaker der Statsforvalteren er involvert og/eller har skrevet vedtak. I tillegg samarbeider kommunalsjefen og virksomhetslederne tett, og de møtes flere ganger i uken.

I intervju med rektor kommer det frem at hun har vært ærlig til kommunalsjefen om sin opplevelse av regelverksetterlevelsen på skolen, men hun vet ikke hvordan kommunen innhenter informasjon utover det rektorene selv forteller. Videre kommer det frem at rektor er usikker på hvordan kommunen følger opp informasjonen den får fra rektorene.

På spørsmål til kommunen om hva de gjør med informasjonen de får, kommer det frem i intervjuer at det er jevnlig drøftinger på møter, og at kommunalsjefen følger opp informasjon i statusmøter med den enkelte virksomhetsleder. Vedtak fra Statsforvalteren blir også lest nøye, spesielt på skolene. Kommunalsjefen er også med i diskusjonene, deretter bringes det videre inn i skoleledermøtene.

På spørsmål om kommunen har satt inn tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelses- eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, svarte kommunalsjefen «både ja og nei», med eksempel om at før sommeren etterspurte de om virksomhetslederne også hadde gitt info til renholdere, vaktmestere, osv. I de tilfeller der kommunen har fått informasjon om avvik gjennom vedtak fra Statsforvalteren, kommer det frem i intervjuer med kommunen at de går inn og undersøker saken nærmere. Videre kommer det frem at kommunalsjefen hovedsakelig blir involvert i avviket i form av å motta informasjon. I intervjuer kommer det frem at kommunen har opplevd at det er blitt meldt fra for sent i en skolemiljøsak, og dette ble tatt opp og fulgt opp i ettertid. Vi har ikke mottatt nærmere informasjon om hvordan dette ble fulgt opp. Kommunen har også fått informasjon om manglende regelverksetterlevelse på blant annet dokumentasjonsplikten. Vi har heller ikke her mottatt nærmere informasjon om hvordan dette ble fulgt opp. Kommunalsjefen forteller også at de kan oppdage ting underveis, for eksempel at noen bruker en aktivitetsplan som ikke er i tråd med kommunens mal, og at dette blir håndtert etter hvert som det oppdages.

I Skoleeiers forsvarlige system står det at kommunalsjefen skal ha en årlig oppfølging av virksomhetsleder og skolens ledelse på kommunens skoler, gjennom skolebasert vurdering. Kommunalsjefen forteller i intervju at dette ikke ble gjennomført i 2020-2021. I år har kommunen kommet i gang med oppfølgingen der temaet er *elevens utbytte av læring*. Vi har ikke mottatt informasjon om at det er planlagt å bruke skolebasert vurdering innenfor området *skolemiljø*.



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

Statsforvalteren ser at kommunen hovedsakelig innhenter informasjon om skolemiljø fra virksomhetslederne i ulike møtearenaer. Dette innebærer at selvrapportering og egenvurdering fra virksomhetslederne er hovedinformasjonen for kommunen. I tillegg får kommunen informasjon gjennom vedtak og saker fra Statsforvalteren, og gjennom andre hendelser som oppdages underveis.

Statsforvalteren mener det er positivt at kommunen har en tett dialog med virksomhetslederne og at de innhenter informasjon i ulike møtearenaer. Samtidig vurderer vi at det ikke er tilstrekkelig med informasjonsinnhenting gjennom egenvurderinger for å avdekke avvik og risiko for avvik. Dette fordi det vil være en risiko for feilinformasjon da rektor heller ikke alltid vil fange opp manglende regelverksetterlevelse blant de ansatte. I noen tilfeller kan det også være fare for at rektor ikke ønsker å avsløre manglende regelverksetterlevelse. I tillegg mener vi at informasjonen kommunen får på denne måten blir personavhengig, og at informasjonen ofte dreier seg om å løse utfordringer i elevgruppen/elevsaker, mer enn informasjon om regelverksetterlevelse blant de ansatte. Vi mener det derfor er nødvendig å ta i bruk også andre kilder for å avdekke avvik og risiko for avvik på regelverksetterlevelse. Dette kan for eksempel være stikkprøver og andre kontroller. Selv om Råde kommune også får informasjon gjennom vedtak og annen informasjon som oppdages underveis, vurderer vi at denne informasjonen i for stor grad er tilfeldig og hendelsesbasert, og oppfyller dermed ikke kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontrollen.²⁹ På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen ikke har et tilstrekkelig grunnlag for å avdekke avvik og risiko for avvik på aktivitetsplikten. Vi vurderer også at kommunens oppfølging av avvik og risiko for avvik i for stor grad er tilfeldig og hendelsesbasert.

Våre observasjoner - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Det kommer frem i intervjuer at kommunen oppdaterte dokumentet Skoleeiers forsvarlige system i juni 2022, i henhold til gjeldende lover og regler. Kommunen forteller også at den har evaluert internkontrollen, og på bakgrunn av evalueringen tatt i bruk programmet Moava (internkontroll oppvekst) som et verktøy for internkontrollen. Vi har ikke mottatt ytterligere informasjon om innholdet eller gjennomføringen av evalueringen.

Kommunen har i tillegg gjennomført evaluering av andre tiltak i internkontrollen. For eksempel kommer det frem i dokumentasjonen vi har fått tilsendt, at det ble gjennomført en evaluering av Tverrfaglig oppgavemøter den 21.04.22. Kommunen forteller i intervjuer at det i evalueringen kom frem at det er ønskelig å kunne gå dypere inn i utfordringer på skolene, og at det på bakgrunn av dette er etablert skoleledermøter fra høsten 2022.

I Handlingsplanen står det at planen skal justeres i august hvert skoleår, og at den skal evalueres og revideres i samråd med FAU og Skolemiljøutvalget i juni. Gjennom intervjuer med kommunen kommer det imidlertid frem at hverken Handlingsplanen, Veileder for 9 A-4 eller Veileder for 9 A-5 er blitt evaluert etter de ble opprettet, utover at lovhenvvisninger er blitt korrigert. I intervju med

²⁹ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



kommunen kommer det frem at de burde ha blitt evaluert for å se om de fungerer i praksis. I intervju forteller kommunalsjefen også at evalueringene nok ikke er systematiske nok.

Våre vurderinger - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Statsforvalteren ser at kommunen har gjennomført evalueringer og forbedringer på noen prosedyrer og tiltak i internkontrollen, deriblant Skoleeiers forsvarlige system og Tverrfaglige oppgavemøter. Vi ser imidlertid også at flere skriftlige prosedyrer for aktivitetsplikten og skolemiljø ikke er blitt evaluert. Vi er enige med kommunen, og vurderer at disse prosedyrene burde ha blitt evaluert og eventuelt forbedret. Vi er også enige med kommunen i at evalueringene som er blitt gjennomført i stor grad bærer preg av å være tilfeldige og hendelsesbaserte, og oppfyller dermed ikke kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontrollen.³⁰

Våre konklusjoner

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

2.2.3 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?

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.³¹ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.³² Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Våre observasjoner

De ansatte svarer bekreftende i RefLex på at de undersøker så raskt som saken tilsier. Flere ansatte svarte i intervjuene at de har fått informasjon fra skolen om hvor raskt de skal undersøke, og at det skal skje med en gang. Likevel vises det til at det avhenger av situasjonen hvor raskt det undersøkes. Andre ansatte har svart at det er litt uklart for dem hvor raskt de skal undersøke, og at de ønsker mer informasjon om dette.

Rektor svarer i RefLex at det undersøkes så raskt som mulig i henhold til kapasitet og personalressurs. Rektor vurderer at det likevel er mulig at undersøkelsene som foretas ikke defineres som igangsatt raskt nok. I intervjuet forteller rektor at det er brukt mye tid på dette med personalet. Dersom personalet er usikre på når de skal undersøke, skal de spørre rektor. Rektor forteller videre at hvor raskt en sak blir undersøkt, avhenger av når hun får informasjon om saken. Når rektor får informasjon om en sak forteller hun at hun tar kontakt med de involverte lærerne, og inviterer foresatte til møte. Rektor har ofte opplevd at ansatte undersøker før rektor får beskjed om en sak.

Vi har mottatt dokumentasjon i et gitt antall elevsaker fra skolen, der det i noen av sakene kommer frem at skolen har undersøkt saken raskt. I noen saker kommer det ikke frem av dokumentasjonen

³⁰ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

³¹ Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.

³² Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.5.



når skolen undersøkte saken, og i flere elevsaker har ikke skolen undersøkt saken når skolen har mottatt informasjon som tilsier at saken burde blitt undersøkt. Eksempel på dette er at eleven har svart i flere trivselsundersøkelser at hen blir ertet av andre elever. Andre eksempler er saker der eleven tydelig viser mistriivsel på skolen, hvor dokumentasjonen vi har mottatt viser at saken enten behandles som spesialundervisning eller at andre eksterne instanser blir koblet på, uten at skolen undersøker saken som en skolemiljøsak. I en av sakene har skolen mottatt informasjon som også omhandler andre elever. Skolen har tatt saken på alvor og gjennomført noen tiltak, men det kommer ikke frem at skolen har undersøkt saken ved å blant annet undersøke om de andre elevene opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Våre vurderinger

Det er Statsforvalterens inntrykk at skolens ledelse og ansatte vet at de skal undersøke, og flere gir uttrykk for at de skal undersøke med én gang. Det er imidlertid også påpekt både av rektor og ansatte at det ikke alltid undersøkes like raskt som det kanskje burde, av ulike årsaker.

I noen av elevsakene vi har fått innsendt, ser vi at skolen har startet undersøkelser raskt. I et flertall av elevsakene ser vi imidlertid at skolen har fått informasjon fra eleven selv eller fra foresatte, som skolen burde undersøkt nærmere. Vi vurderer at skolen i disse sakene ikke har undersøkt saken så raskt som saken tilsier. I saken der skolen har mottatt informasjon som omhandler andre elever, vurderer vi også at skolen ikke har undersøkt hvordan de andre elevene opplever skolemiljøet sitt så raskt som saken tilsier.

Vår konklusjon

Skolen undersøker ikke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

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

Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.³³ Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Våre observasjoner

Rektor og skolens ansatte svarer bekreftende i RefLex på at saken undersøkes straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Rektor utdyper i intervjuer at hun undersøker slike saker så raskt hun er på jobb. Stillingen som virksomhetsleder innebærer at rektor har arbeidsoppgaver på Rådhuset noen dager i uken. Rektor understreker at hun likevel har samtaler med den ansatte det gjelder, og ringer foresatte raskt i saker hvor det mistenkes at en ansatt har krenket en elev. Rektor understreker at hun forsøker å ta tak i det så raskt som mulig.

Skoleeier viser i RefLex til Veileder for 9 A-5, der det står at rektor og skoleeier skal undersøke saker straks hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen/en i skolens ledelse krenker en elev. I intervjuer viser kommunalsjef til at skoleeier undersøker umiddelbart i saker hvor det er mistanke om at en ansatt eller en i skoleledelsen krenker en elev. Skoleeier har opplevd

³³ Jf. oppl. § 9 A-5.



at det er blitt meldt for sent, men dette er tatt opp og fulgt opp i ettertid. Kommunalsjefen opplever at skoleeier snakker med skolen og jobber raskt i slike saker.

Vi har fått tilsendt dokumentasjon som viser undersøkelser i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. I nesten alle sakene ser vi at skolen/skoleeier har undersøkt saken straks, mens vi i en av sakene ser at undersøkelsene ikke ble igangsatt før nærmere én uke etter at hendelser fant sted.

Våre vurderinger

Det fremstår som at rektor og skoleeier har en felles oppfatning når det gjelder fremdrift i slike saker om at det skal undersøkes straks. Vi vurderer derfor at det foreligger en felles forståelse for at undersøkelsene skal komme i gang straks det meldes om krenkelser fra noen som jobber på skolen eller er del av skolens ledelse.

I våre tilsyn skal vi legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig. Selv om vi i en av elevsakene ser at undersøkelser er blitt iverksatt for sent, ser vi at undersøkelsene i de andre sakene er blitt undersøkt straks. Basert på en helhetlig vurdering av elevsakene og svarene fra kommunen og skolen, vurderer vi at undersøkelser i slike saker iverksettes straks.

Våre konklusjoner

Skolen og skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

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

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. Dette innebærer å sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.³⁴ Skolen og skoleeier må sørge for at involverte elever blir hørt.³⁵

Våre observasjoner

Kommunen og rektor svarer bekreftende i RefLex på at det foretas undersøkelser ut fra en faglig standard som med rimelighet kan forventes. Skoleeier viser til at de har dialog med rektor for å diskutere videre oppfølging av en hendelse. I slik dialog avklares det hvem som følger opp saken videre. Skoleeier viser i RefLex også til at involverte elever blir hørt, og utdyper at elever skal høres og foresatte skal involveres. Skoleeier viser i den forbindelse til Veileder for 9 A-4 og dets vedlegg 4 «Aktivitetsplikt og Aktivitetsplan». Skoleeier har i sitt svar også vist til et eksempel på undersøkelse av en § 9 A-5 sak som demonstrerer at skoleeier og rektor samarbeider om undersøkelsene, ved at det avtales et møte mellom skoleeier og rektor etter at involverte elever er hørt.

³⁴ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4.

³⁵ Jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd.



Skoleeier forteller i intervjuer at det i 9 A-5 saker er rektor som ofte blir delegert ansvaret for å undersøke sakene. Dersom en i ledelsen har krenket en elev, er det kommunalsjefen som undersøker. I intervjuene viste skoleeier til at det som regel er rektor eller andre ansatte på skolen som snakker med elevene. Rektor svarer bekreftende på at involverte elever blir hørt.

Rektor utdyper i intervju at skolen benytter ulike undersøkelsesmetoder ved blant annet samtale med elever, samtaler med foresatte, og samtaler mellom ansatte for informasjonsflyt. Videre benytter skolen seg av klassetrivselsundersøkelsen minst to ganger i året, men denne også kan tas i bruk etter behov av kontaktlærer. Rektor viser i intervjuene til at alle involverte elever får mulighet til å uttrykke seg. Rektor har imidlertid opplevd at hun ikke får oppfylt sin undersøkelsesplikt da hun ikke alltid har fått beskjed om saker. Det har ført til at det ikke alltid har vært mulig for rektor å følge opp. Rektor viser til skolens egen rutine hvor det står at alle berørte elever skal ha samtale med kontaktlærer.

De fleste av skolens ansatte svarer bekreftende i RefLex på at det foretas undersøkelser ut fra en faglig standard som med rimelighet kan forventes. Noen ansatte viser imidlertid til at det foretas undersøkelser, men at det er usikkert hvorvidt de gjøres ut fra faglig standard. De fleste ansatte svarer videre at alle involverte elever blir hørt, og at skolen har en god praksis på dette. Det vises imidlertid også til at man er usikker på om alle høres, men at de i de fleste tilfeller tror det. I intervjuer utdypes det at skolen tar i bruk undersøkelsesmetoder som samtaler med elever, kontakt med foresatte, observasjoner i friminutt. Det er også dialog med SFO-ansatte. Videre viser ansatte til at de tar i bruk klassetrivsel og sosiogrammer som undersøkelsesmetoder. Noen ansatte gir i intervjuer uttrykk for at det er vanskelig å finne undersøkelsesmetoder da man opplever å bli overlatt til seg selv for å finne ut av ting. I tillegg peker ansatte på at de har dårlig tid til å foreta undersøkelser, og at det er vanskelig. Noen ansatte viser til at det fort avhenger av hvilken kompetanse man har, hvor grundig undersøkelsene er.

Vi ser av elevsakene at det ofte vises til at det er foretatt elevsamtaler med involverte elever. Disse samtalene og dets innhold er i liten grad dokumentert. I noen av elevsakene er innholdet i samtalene gjengitt i elevens aktivitetsplan. I flere av sakene ser vi at elevens foresatte er aktivt involvert ved blant annet deltakelse i samarbeidsmøter med skolen. I noen av sakene ser vi at skolen foretar observasjoner.

Våre vurderinger

Statsforvalteren ser at Råde kommune og Spetalen skole er opptatt av at eleven skal høres og involveres. Dette fremgår både av rutiner, handlingsplaner, samt svar i intervjuer og RefLex. Både skoleeier, rektor og skolens ansatte viser i intervjuer til at de er opptatt av at alle involverte elever skal bli hørt, og at dette er noe som følges opp i praksis. Vi ser at det i de fleste elevsakene er vist til at eleven er hørt, enten direkte eller også gjennom foresatte. Vi vurderer derfor at barnets rett til å bli hørt er ivaretatt. Vi savner imidlertid å se at skolen foretar konkrete vurderinger av elevens beste i elevsakene vi har fått tilsendt. Vi kan ikke se at dette hensynet er tilstrekkelig ivaretatt.

Noen av elevsakene vi har mottatt vurderer vi som kompliserte saker, hvor elevene har gitt uttrykk for at de ikke har hatt det trygt og godt over lengre tid. I disse sakene savner vi å se at skolen foretar flere og bredere undersøkelser, for å belyse og undersøke de bakenforliggende årsakene til hvorfor elevene ikke har det trygt og godt, og hvorfor situasjonen vedvarer over tid. I intervju med



de ansatte ser vi også at flere er usikre på når og hvordan de skal gjennomføre ulike undersøkelser. Statsforvalteren vurderer derfor at skolen ikke har en omforent forståelse av hvilke undersøkelsesmetoder som kan eller bør brukes i saker der det ikke er tilstrekkelig med samtaler.

Statsforvalteren ser i elevsakene som gjelder der en ansatt mistenkes for å ha krenket en elev, at skolen undersøker ved samtaler med direkte involverte elever, samt andre elever. Det utføres også samtaler med den ansatte samt samarbeidsmøter hvor også flere ansatte er til stede. Vi vurderer at dette, i de sakene vi har mottatt, er tilstrekkelige undersøkelsesmetoder. Skoleeier har ikke opplevd å få sak om når en i ledelsen krenker, men viser til at det er kommunalsjefen som da ville ha undersøkt saken gjennom blant annet samtaler.

Statsforvalteren vurderer at skolen og skoleeier som hovedregel sørger for at alle involverte elever blir hørt. Vi vurderer også at saker der en ansatt mistenkes for å ha krenket en elev, blir undersøkt tilstrekkelig. Vi vurderer imidlertid ut fra svarene i intervjuer og ut fra elevsakene vi har fått tilsendt, at det i saker som gjelder oppl. § 9 A-4 ikke blir gjennomført de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Vår konklusjon

Skolen gjennomfører ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

2.2.6 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?

Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.³⁶ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til dokumentasjonen, utover at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst etter hva som er formålet med dokumentasjonen.³⁷

Våre observasjoner

Både rektor og skoleeier svarer bekreftende i RefLex på at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Skoleeier utdyper at i de tilfeller der skoleeier går inn i saken, følges rutinebeskrivelsen i Veileder for 9 A-4. Skoleeier viser til at den ikke selv har gjennomført egne undersøkelser siden 2018, da kommunalsjefen startet. Dette verken i § 9 A-5-saker eller enkeltsaker som virksomhetsleder håndterer etter § 9 A-4.

I intervjuene forteller skoleeier at de opplever å ha dokumentasjon på plass og at de har gode rutiner på dette. Dokumentasjonen lagres i elevmappen og i personalmappen. Skoleeier viser til at det er sagt at alt skal dokumenteres. Skoleeier forteller også at de har fått på plass et nytt arkivsystem, som lærerne har fått tilgang til. Her skal logger og tilsvarende lagres. Skoleeier opplever at skolens ansatte gjør mye, men at alt ikke dokumenteres. Skoleeier har likevel en tanke om at alt skal dokumenteres, i alle fall så mye som mulig. Dette kommer frem i intervjuer.

³⁶ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

³⁷ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



Rektor utdyper i intervjuer at skolen tidligere ikke har hatt gode rutiner for dokumentasjon. Mye har blitt dokumentert på papir, og noe av dette har blitt scannet inn i websak. Rektor forteller at det har blitt kommunisert til de ansatte at de må loggføre hendelser, og at det skal dokumenteres i aktivitetsplanen. Rektor er usikker på om dette følges opp.

De fleste ansatte svarer bekreftende i RefLex på at man dokumenterer hva som gjøres for å oppfylle undersøkelsesplikten. Det vises til at samtaler, observasjoner og lignende dokumenteres. Noen ansatte viser til at det er vanskelig å vurdere når man skal dokumentere, og når det ikke er nødvendig. Noen av de ansatte viser til at de alltid dokumenterer når det er opprettet en 9 A-sak, men at de er usikre på dokumentasjonsplikten i andre saker. Noen ansatte svarer at skolen ikke har gode nok systemer eller rutiner for dette.

I intervjuer med de ansatte fremkommer det at ansatte har fått informasjon om at de må dokumentere mer enn det som tidligere er gjort. Flere forteller at de har blitt fortalt at alt skal dokumenteres. Flere ansatte forteller om en tidligere praksis der de har dokumentert for seg selv det som fremstår som viktig, og at dette har vært egne notater man har oppbevart selv. Flere forteller at det er vanskelig å vite hva som skal dokumenteres. De ansatte forteller at det har vært mange rektorskifter på relativt kort tid, og at det har ført til innføring i flere ulike systemer. Det oppleves derfor for noen av de ansatte som vanskelig å vite hvor dokumentasjonen skal legges, og hvor det er trygt å oppbevare og lagre sensitive opplysninger. Flere ansatte forteller om et nytt system hvor dokumentasjon skal arkiveres, men at dette systemet ikke har kommet ordentlig i gang enda. Noen ansatte forteller at det har virket som det er litt opp til hver enkelt hvordan man har dokumentert. Noen ansatte har i intervjuer vist til at det er vanskelig å kvalifisere hva som er en 9 A-sak, og at man jobber for å hindre at det blir en 9 A-sak. Ansatte viser til at man setter inn tiltak for å hindre at saken utvikler seg til en 9 A-sak.

I de fleste elevsakene vi har mottatt er det lagt ved flere referater fra samarbeidsmøter mellom skole og foresatte. I noen av elevsakene er det vist til at skolen har foretatt flere elevsamtaler, både med eleven det gjelder, og andre involverte elever. Vi ser imidlertid at det i flere av disse sakene ikke er dokumentert hva som fremkommer i samtalene, eller hvem skolen har snakket med. I andre elevsaker ser vi derimot at både observasjoner og andre notater er dokumentert og vedlagt. I de fleste elevsakene kan vi ikke se at skolen har dokumentert hva som er skolens vurdering i den konkrete saken, basert på resultatene i undersøkelsene. I noen av sakene er aktivitetsplanen fylt ut med hvilke undersøkelser som er foretatt.

Våre vurderinger

Flere ansatte gir uttrykk for at de er klar over at mest mulig skal dokumenteres, men at det er usikkerhet rundt hvor mye som skal dokumenteres, og hvor dokumentasjonen skal lagres og oppbevares. Det fremstår for Statsforvalteren som at tidligere praksis for dokumentasjon har vært avhengig av hva den enkelte ansatte selv velger å gjøre, og at det har vært manglende systematikk for hvordan dokumentasjonen skal oppbevares og brukes.

Skolen har hatt mange rektorskifter og det fremstår som at dette har resultert i flere endringer i hva og hvordan de ansatte skal dokumentere. Både skoleeier, rektor og skolens ansatte forteller om et nytt system som skal tas i bruk, der all dokumentasjon kan lagres sikkert. Dette er i oppstartfasen, og ikke gjennomgående i bruk på nåværende tidspunkt.



Dokumentasjonen i elevsakene vi har mottatt bekrefter at det er varierende praksis når det gjelder hva og hvor mye skolens ansatte dokumenterer i hver enkelt sak. Vi savner at undersøkelsesmetodene, som det refereres til i flere av elevsakene, er dokumentert. For å kunne oppfylle dokumentasjonsplikten må skolen blant annet vise hvordan funnene fra undersøkelsene som er foretatt blir brukt i det videre arbeidet for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. For eksempel hvordan resultatene blir brukt som grunnlag for hvilke tiltak som vurderes som egnede. Det stilles ikke formkrav til dokumentasjonen, men hensikten bak dokumentasjonskravet er at den blant annet skal kunne overleveres til Statsforvalteren i et tilsyn.³⁸

På bakgrunn av svarene i intervjuer og fra dokumentasjon i elevsakene, vurderer vi at undersøkelsesplikten ikke er tilstrekkelig dokumentert, og at det heller ikke er en omforent forståelse i personalet om hvordan undersøkelsene skal dokumenteres og lagres.

I intervjuer med de ansatte kom det frem at det settes inn tiltak for å unngå at en sak blir en 9 A-sak. Statsforvalteren ønsker å påpeke at dette ikke samsvarer med oppl. §§ 9 A-4 eller 9 A-5, da det allerede er en 9 A-sak dersom det er behov for å sette inn tiltak fordi en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Ved å unngå å se på det som en 9 A-sak, vurderer vi at det kan øke risikoen for at resten av aktivitetsplikten ikke blir fulgt.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:³⁹

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.⁴⁰

- a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
- b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
- c. Skolen må undersøke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- d. Skolen må gjennomføre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- e. Skolen og skoleeier må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

³⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 10.1.

³⁹ Jf. kommuneloven § 30-4.

⁴⁰ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



3.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **15.06.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen har rett til å klage

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

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.⁴¹ Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

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

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁴³

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 14.03.2023

Tonje Lekhal, tilsynsleder

Lena Ott

Caroline Høymo

⁴¹ jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

⁴² jf. forvaltningsloven § 42.

⁴³ jf. forvaltningsloven § 18.



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Skoleeiers forsvarlige system i henhold til kommuneloven § 25-1
- Veileder: Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, oppl. § 9 A-4
- Skolens skjerpede aktivitetsplikt dersom en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, oppl. § 9 A-5
- Handlingsplan for et godt psykososialt skolemiljø – Rådeskolen
- Eksempel fra Moava – internkontroll
- Presentasjon/organisering skoleeierrollen
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Råde 2021
- Referater fra diverse møter i kommunen
- Prosedyre for kapittel 9 A på Spetalen barneskole
- E-poster mellom personer i Råde kommune
- Dokumentasjon i et utvalg av elevsaker fra kommunen/skolen



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov