



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø  
(Internkontroll og skolemiljø)

Sarpsborg kommune og Hafslund barneskole





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Sarpsborg 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 varslingsplikten, undersøkelsesplikten og tiltaksplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>1</sup>

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

I tilsynet finner vi at kommunen har jobbet mye med internkontrollen og er på god vei med dette arbeidet. Kommunen har gjennomført nødvendige risiko- og sårbarhetsanalyser for å tilpasse omfang og innretning av internkontrollen på aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Kommunen har også utarbeidet flere rutiner og maler som handler om aktivitetsplikten. Vi vurderer at disse ikke er tilstrekkelige for å hindre eller forebygge brudd på varslings-, undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten.

Videre vurderer vi at rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev. Vi mener også at skolen og skoleeier undersøker og setter inn tiltak straks i slike saker.

Vi vurderer imidlertid at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis på skolen for hvor raskt det skal varsles i ulike saker, hvem det skal varsles til eller hvordan det skal varsles. Videre vurderer vi at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis på skolen for hvordan eller hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljø saker. Vi ser også at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis for tiltaksplikten etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Sarpsborg 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 30.11.2023.

---

<sup>1</sup> Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Sarpsborg kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2 Skolemiljø og internkontroll .....	6
2.1 Rettslige krav .....	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	6
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjons-plikten? .....	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten, dokumentasjons-plikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt? .....	14
2.2.3 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? .....	18
2.2.4 Varsler rektor til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev? .....	20
2.2.5 Varsler alle som arbeider på skolen, i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad? .....	21
2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten? .....	22
2.2.7 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? .....	23
2.2.8 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen? .....	24
2.2.9 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes? .....	24
2.2.10 Dokumenterer skolen/skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelses-plikten? .....	26
2.2.11 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det? .....	27
2.2.12 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? .....	28
2.2.13 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede? .....	29
2.2.14 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov? .....	31
2.2.15 Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold? .....	32



3	Statsforvalterens reaksjoner .....	33
3.1	Pålegg om retting .....	33
3.2	Oppfølging av påleggene .....	34
4	Kommunen har rett til å klage .....	34
5	Dokumenter .....	35



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.<sup>2</sup>

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfyller opplæringsloven (oppl.) 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.<sup>3</sup> 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, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.<sup>4</sup>

### 1.1 Kort om Sarpsborg kommune

Sarpsborg kommune hadde ifølge egen nettside 59 038 innbyggere per 01.01.2023. Kommunen har 14 barneskoler, fire ungdomsskoler og tre barne- og ungdomsskoler. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratets nettsider hadde kommunen 7 075 elever per 01.10.2022.<sup>5</sup>

### 1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle, undersøke og 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.<sup>6</sup>

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 Sarpsborg kommune i brev av 22.12.2022. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Sarpsborg kommune og Hafslund barneskole.

Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.<sup>7</sup> Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med elever, ansatte og ledere i skolen, samt ansatte og ledere i kommunen. Våre foreløpige

---

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

<sup>3</sup> Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

<sup>4</sup> Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

<sup>5</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/> (lastet ned 24.04.2023)

<sup>6</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

<sup>7</sup> RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.



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 16.05.2023. 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.

### **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

#### **Rettslig krav til internkontroll**

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.<sup>10</sup> Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.<sup>11</sup> 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.

---

<sup>8</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

<sup>9</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

<sup>10</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

<sup>11</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



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.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,<sup>12</sup> og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

### **Kommunens organisering og internkontroll**

Sarpsborg kommune er organisert med en kommunedirektør som øverste administrative leder. Innenfor området oppvekst, er det videre organisert med en direktør for oppvekst og to assisterende direktører for oppvekst, hvorav en har ansvar for barnehage og en har ansvar for skole. Innenfor oppvekstområdet har kommunen også etablert Virksomhet oppveksttjenester som er nært knyttet opp til oppvekstledelsen og ivaretar oppgaver på vegne av denne. Blant annet å ivareta de årlige internkontrollene ved virksomhetene. Hver skole styres av en rektor (virksomhetsleder). Rektor for Hafslund barneskole har også ansvaret for Navestad barneskole.

Sarpsborg kommune har gått til anskaffelse av et nytt kvalitetssystem som verktøy for internkontrollen i kommunen. Avviksregistrering og avviksoppfølging inngår i dette. Kvalitetssystemet ble tatt i bruk ved overgangen 2019-2020.

Innenfor skoleområdet har kommunen samlet alle krav og rutiner i et årshjul som handler om dialog, styring og internkontroll, for å gi rektorene en helhetlig oversikt. Årshjulet er laget på en måte som gjør det mulig å sortere informasjonen etter tema og/eller perioder i året.

#### **2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjonsplikten?**

*Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,<sup>13, 14</sup> 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.<sup>15</sup> Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere*

---

<sup>12</sup> Jf. kommuneloven § 25-1.

<sup>13</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

<sup>14</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

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



*oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter. Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.<sup>16</sup>*

*Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>*

### **Har kommunen gjennomført risikovurderinger for å tilpasse omfanget av internkontrollen på aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5?**

Kommunen skriver i sin redegjørelse at skoleeier årlig skal gjennomføre en ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) som er knyttet til elevenes skolemiljø i Sarpsborgskolen. Vi forstår det slik at dette er en rutine som gjennomføres for første gang inneværende skoleår. I foreløpig rapport konkluderte vi med at kommunen ikke hadde gjennomført nødvendige ROS-analyser for å tilpasse omfang og innretning av internkontrollen på aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Konklusjonen ble da gjort på bakgrunn av at kommunen enda ikke hadde avsluttet ROS-analysen, og vi hadde derfor ikke mottatt kommunens endelige analyse og vurdering.

I kommunens svar på foreløpig rapport, mottok vi også kommunens endelige ROS-analyse. Kommunen benytter flere kilder som grunnlag for sine ROS-analyser. Dette er ifølge kommunen: antall aktivitetsplaner på skolene, antall varsler gjennom skolemiljø saker i avvikssystemet, informasjon fra enkeltsaker som skoleeier er involvert i, årsmeldinger fra skolene, informasjon fra skolebyttesaker som er begrunnet i skolemiljø, resultater fra Elevundersøkelsen, informasjon fra alternativ opplæringsarena, resultater fra Foreldreundersøkelsen, ROS-analyser som er gjennomført på skolenivå, resultater fra Ungdataundersøkelsen, antall saker i tverrfaglig samhandlingsteam, informasjon om elevfravær som kommer frem gjennom årsmeldingen, informasjon om skolenes bruk av skolevegringsteamet som kommer frem i årsmeldingen, og skolenes bruk av PPT for veiledning knyttet til sosial fungering og skolemiljø.

Hensikten med analysen er blant annet å sikre at skolene etterlever aktivitetspliktene. Dette kommer frem i dokumentet fra kommunen. Kommunen skriver at skoleeier har gjort en analyse som retter seg mot aktivitetspliktene og da særlig mot plikten til å undersøke og å sette inn tiltak. I ROS-analysen står det: «*Skoleeiers informasjon knyttet til enkelthendelser som har funnet sted, samt analyse og oppfølging av disse, avdekker at aktivitetspliktene slik de går fram av opplæringslovens krav, ikke i tilstrekkelig grad etterleves. Det samme går fram av ulike vedtak fra Statsforvalteren.*». I ROS-analysen kommer det videre frem at kommunen vurderer at konsekvensen av dette kan være stor. Kommunen skriver også at de gjennom analysen har funnet at det per i dag ikke er sannsynlig at skoleeiers styring og sikring på dette området er god nok.

Ut ifra det vi nå har fått tilsendt, vurderer vi at kommunen har vurdert sannsynligheten for at aktivitetsplikten ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

<sup>18</sup> 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.





## Har kommunen utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer?

### Rutiner for varslingsplikten

Kommunen har utarbeidet dokumentet «Elevenes psykososiale skolemiljø». Formålet med dokumentet er at skolene skal ha felles retningslinjer for å håndtere situasjoner der elever opplever mistriksel og utrygghet i skolehverdagen.

Når det gjelder varsling står det blant annet i prosedyren at «*rektor skal sørge for at alle kjenner til varslingsplikten og at skolen har en klar og kommunisert framgangsmåte som viser når det skal varsles, hvordan og til hvem*». Videre står det at:

*«... hvis noen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, skal de varsle rektor umiddelbart. Rektor kan delegere oppgaven med å ta imot varsler, men rektor har allikevel alltid ansvaret for at aktivitetspliktene håndteres og følges opp. I saker der krenkelsene er særlig alvorlige, skal rektor varsle skoleeier. Dette gjelder også i saker der det er mistanke om at en ansatt krenker en elev, og der regelen om skjerpet aktivitetsplikt skal følges.»*

Under avsnittet om oppl. § 9 A-5 står det at «*Ved mistanke om dette, eller dersom du som ansatt får kjennskap til at dette skjer, skal rektor varsles umiddelbart. Rektor skal varsle direktør oppvekst. Dersom det er en i ledelsen ved skolen som krenker en elev, skal ansatte varsle direktør oppvekst direkte.*»

Når det gjelder *hvordan* de ansatte skal varsle, står dette beskrevet i et annet dokument (kommunens veileder for avvik): «*Varsling eller mistanke om at et barn/en elev ikke har et trygt og godt barnehage- eller skolemiljø, registreres som et avvik (alle kap 8/9A-saker skal meldes, og det skal settes et kryss i kategorien "Barnehagemiljø (kap.8)/Skolemiljø(9A)".*» Denne veilederen ble utarbeidet i januar 2023.

På spørsmål om kommunen har tilstrekkelige rutiner og prosedyrer for aktivitetsplikten får vi ulike svar i intervjuene. Kommunen opplever å ha tilstrekkelige rutiner, og at eventuelt manglende etterlevelse av rutinene kan skyldes tidspresset på skolene. Skolen opplever på sin side at kommunens rutiner og prosedyrer ikke er tilstrekkelige, da de er for lite tilpasset skolens hverdag. Rektor på Hafslund barneskole forteller at skolen har sett et behov for en egen rutine som gir en tydeligere skritt-for-skritt veiledning til de ansatte om aktivitetsplikten, enn det de kommunale rutinene gir. Dette bekreftes også av enkelte ansatte i intervjuer.

Rektor forteller at skolen i løpet av høsten 2022 utarbeidet rutinen «*Hvordan håndterer vi saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø*». Her står det at ansatte skal gi informasjon til rektor med en gang de vet, blir gjort kjent med eller får mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det står også at et notat om når og hvordan varsling er gitt, skal legges i elevens mappe.

I dette tilsynet finner vi at de ansatte ikke skiller mellom hvor raskt de skal varsle i ulike saker, og at de heller ikke alltid varsler til riktig person både når det gjelder saker etter oppl. § 9 A-4 og etter oppl. § 9 A-5. Videre finner vi at de ansatte varsler på ulike måter. Noen varsler muntlig, andre sender for eksempel e-post. Ingen av de ansatte er kjent med at de skal varsle i avvikssystemet.<sup>19</sup>

Statsforvalteren ser at kommunen og skolen til sammen har utarbeidet flere rutiner, som sier noe om varslingsplikten. Informasjonen om varslingsplikten er både nevnt ulike steder i samme

---

<sup>19</sup> Les mer om dette under punkt 2.2.3 – 2.2.6 i denne rapporten.



dokument, i tillegg til at det er informasjon om varslingsplikten i flere forskjellige dokumenter. Vi ser også at det ikke alltid er samsvar mellom de ulike rutinene i informasjonen som gjelder varsling.

I tillegg til at rutinene ikke gir en enhetlig beskrivelse av varslingsrutiner, ser vi også at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis for varslingsplikten på skolen. Vi vurderer det som sannsynlig at dette også gjelder flere skoler i kommunen, og vurderer at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse på varslingsplikten.

Når det gjelder hvordan varsler skal dokumenteres, vurderer vi også at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis for hvordan varsler skal dokumenteres, hverken på skolen eller i kommunen. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner for å sikre regelverksetterlevelse for dokumentasjon av varsler.

#### *Rutiner for når rektor skal varsle til skoleeier i alvorlige saker*

Når det gjelder rutiner for når og hvordan rektor skal varsle skoleeier i alvorlige saker og i § 9 A-5 saker, kommer det frem i intervjuer med både kommunen og rektor at skolen nå har etablert en praksis der de heller varsler en sak for mye enn en sak for lite. Denne praksisen har oppstått etter at det ble oppdaget avvik på skolen.

Selv om rektor på Hafslund barneskole og kommunen nå har en lik forståelse av når og hvordan rektor skal varsle skoleeier, vurderer vi at det ikke er sannsynlig at dette gjelder for alle rektorene i kommunen. Hafslund barneskoles nåværende praksis er etter vår vurdering et resultat av et avvik som ble oppdaget på skolen, ikke på grunn av felles implementerte rutiner i kommunen. Dette bekreftes også i intervju med kommunen, der det kom frem at det ikke nødvendigvis foreligger en omforent forståelse for plikten til å varsle skoleeier om alvorlige saker. Selv om kommunens rutine nevner at rektor skal varsle skoleeier, vurderer vi at det ikke er etablert en felles forståelse av hvilke saker rektor skal varsle skoleeier om, og vi vurderer derfor at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner eller prosedyrer på dette området.

#### *Rutiner for undersøkelsesplikten*

Når det gjelder hvordan skolen skal undersøke en skolemiljøsak står det i kommunens rutine «Elevens psykososiale skolemiljø» at rektor alltid skal undersøke saken nærmere, at skolen må undersøke elevens opplevelse, at skolen må innhente barnets og foresattes stemme, og at involverte elever skal bli hørt. Kommunen har også utarbeidet en egen prosedyre for bruk av undersøkelsesmetoden Klassetrivsel, der det kommer frem at undersøkelsen skal gjennomføres en gang hver høst. Ifølge prosedyren kan Klassetrivsel benyttes som forebyggende arbeid, eller for å undersøke konkrete skolemiljø saker. Videre har kommunen fire ulike maler for samtale med elever. Tre av malene skal benyttes i saker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, mens den fjerde skal benyttes når skolen har gjennomført en ROS-analyse og skal snakke med en elev om tiltak etter ROS-analysen. I intervjuer med de ansatte på skolen kommer det frem at de fleste er klar over at de skal benytte det ene skjemaet når de skal snakke med eleven om elevens opplevelse av skolemiljøet. De tre andre skjemaene blir i liten eller ingen grad nevnt av de ansatte.



I dette tilsynet finner vi at det ikke er en enhetlig forståelse blant skolens ansatte for hvordan eller hvor raskt de skal undersøke skolemiljø saker,<sup>20</sup> og i intervjuer kommer det frem at skolen ikke opplever kommunens rutiner som tilstrekkelige når det gjelder undersøkelsesplikten. Vi vurderer at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner for å sikre at skolemiljø saker blir undersøkt på en måte som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes, eller at undersøkelsene blir satt i gang så raskt som saken tilsier.

Fordi skolen opplever at kommunens rutiner ikke er tilstrekkelig når det gjelder undersøkelsesplikten, er dette utdypet i skolens egen rutine. Der står det at rektor i samarbeid med kontaktlærer skal bestemme hvordan saken skal følges opp. Videre står det at eleven og foresatte skal bli hørt, samt andre forslag til undersøkelsesmetoder. Dette er observasjoner i friminutt/timer, gjennomføring av Klassesetivsel, og samtaler med medelever. I intervjuer med skolen viser det seg at skolen også benytter andre metoder for å undersøke en skolemiljø sak, som skolen har fått fra PPT og en tidligere ansatt.

På samme måte som for varslingsplikten, ser vi at kommunen og skolen til sammen har utarbeidet flere rutiner og maler, som på ulike måter omhandler undersøkelsesplikten. Vi ser imidlertid at både kommunens og skolens rutiner er mangelfulle da de ikke inneholder utfyllende informasjon om hvordan undersøkelser skal gjennomføres, eller hvor raskt de skal settes i gang. Det er ikke et krav om at rutiner er skriftlige, men vi finner heller ikke at det er etablert en felles forståelse av dette i personalet. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner for å sikre regelverksetterlevelse på undersøkelsesplikten.

Når det gjelder hvordan eller hva skolene skal dokumentere fra undersøkelsene, inneholder rutinen «Elevens psykososiale skolemiljø» lite informasjon om dette utover at «undersøkelsene skal dokumenteres». Vi ser at kommunens mal for elevsamtalen kan bidra til at elevsamtalen dokumenteres, og at mal for aktivitetsplanen til en viss grad kan bidra til dokumentasjon da den har et eget felt for «skolens opplevelse av situasjonen». Vi vurderer imidlertid at det i mange skolemiljø saker ikke vil være tilstrekkelig å bare dokumentere elevsamtale og skolens opplevelse av situasjonen, dersom det også er gjort andre undersøkelser i saken.

Kommunen forteller at skolene får beskjed om at de skal ta vare på alt. Likevel påpeker både rektor og skoleeier i intervju, at det ikke er tydelige føringer i Sarpsborg kommune for dokumentasjonskravet når det gjelder undersøkelser i skolemiljø saker. Rektor opplever at dette er en utfordrende del av aktivitetsplikten, og i dette tilsynet finner vi at det enda ikke er etablert en felles praksis eller rutine for hvordan undersøkelser skal dokumenteres.<sup>21</sup>

På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner for å sikre regelverksetterlevelse på dokumentasjonsplikten av undersøkelser i skolemiljø saker.

#### *Undersøkelser etter oppl. § 9 A-5*

I dette tilsynet vurderer vi at skolen og skoleeier undersøker saker etter oppl. § 9 A-5 straks.<sup>22</sup> Vi har ingen funn som tilsier at andre rektorer i kommunen ikke undersøker denne type saker straks.

---

<sup>20</sup> Les mer om dette under punkt 2.2.7 og 2.2.9 i denne rapporten.

<sup>21</sup> Se punkt 2.2.10 i denne rapporten.

<sup>22</sup> Se punkt 2.2.8 i denne rapporten.



Vi ser imidlertid at kommunens skriftlige rutine ikke er tydelig på hvor raskt undersøkelser skal komme i gang når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, og vi kan dermed ikke se at kommunen har en rutine som sikrer at alle rektorer er klar over at det er et skjerpet krav til tempo i undersøkelser av slike saker. Vi mener dette kan øke risikoen for at saker etter oppl. § 9 A-5 ikke blir undersøkt straks.

#### *Oppsummerende om rutiner for undersøkelsesplikten*

På samme måte som for varslingsplikten, ser vi at kommunen og skolen til sammen har utarbeidet flere rutiner og maler som omhandler undersøkelsesplikten. Vi ser imidlertid at rutinene for undersøkelser er mangelfulle, og at informasjonen som finnes er spredt i ulike dokumenter. Vi ser også at det ikke er etablert en felles forståelse eller praksis i personalet for undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse på undersøkelsesplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

#### *Rutiner for tiltaksplikten*

Når det gjelder tiltaksplikten står det i kommunens rutine «Elevenes psykososiale læringsmiljø» at det skal settes inn tiltak, og at skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan når en elev ikke opplever å ha det trygt og godt. Videre står det at skolen skal sette inn tiltak på tre nivåer, og at det skal gjøres i samarbeid med eleven og foresatte. Ny aktivitetsplan skal opprettes dersom eleven etter evaluering fremdeles ikke har det trygt og godt. Det står også at skolen kan kontakte PPT, Samhandlingsteamet i kommunen eller Virksomhet oppveksttjenester dersom saken oppleves komplisert.

I intervjuer med kommunen kommer det frem at flere skoler har utarbeidet egne «tiltaksbanker», og at kommunen tror skolene setter inn tiltak i skolemiljø saker basert på tidligere erfaringer. Det kommer også frem at det er lite i kommunens rutine som på nåværende tidspunkt hjelper skolene med å sikre at kravene til tiltaksplikten blir oppfylt. Kommunen uttaler i intervju at de ser det er nødvendig å gjøre noe med dette.

I Hafslund barneskoles egen rutine står det at de må analysere og avklare videre tiltak basert på undersøkelsene og observasjonene. Tiltakene og aktivitetsplanen skal utarbeides av teamleder og kontaktlærer, i samarbeid med elev og foresatte. Videre står det at aktivitetsplanen skal evalueres etter maksimalt fire uker etter saken er meldt, og at det skal vurderes om aktivitetsplanen skal avsluttes eller om det er behov for ny plan.

I denne rapporten finner vi at skolen/skoleeier ikke alltid setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, at de ikke alltid vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede, at det varierer fra sak til sak om tiltakene blir evaluert, og at aktivitetsplanene ikke alltid inneholder minimumskrav til innhold.<sup>23</sup> Sett i lys av at rutinene inneholder lite eller ingen informasjon om dette, og at vi ikke kan se at skolen og skoleeier har en felles forståelse eller etablert praksis for hvordan disse elementene av tiltaksplikten skal ivaretas, vurderer vi at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner for å sikre regelverksetterlevelse når det kommer til tiltaksplikten. Vi er enige med kommunen i at det er nødvendig å gjøre noe med dette.

---

<sup>23</sup> Les mer om dette under punkt 2.2.11 – 2.2.15 i denne rapporten.



### Er de ansatte gjort kjent med gjeldende rutiner og prosedyrer?

Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjøres kjent og være tilgjengelig for de som trenger å vite om dem.<sup>24</sup> Ifølge kommunen skal kommunens årshjul sikre at alle ansatte er gjort kjent med aktivitetsplikten ved skoleårets start. For å sørge for at de ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer for aktivitetsplikten, har skolene stort sett en muntlig orientering på plandagene før skolestart i august. Hafslund barneskole har sendt inn en PowerPoint-presentasjon som heter «Velkommen til nytt skoleår», der delpliktene blir ramset opp og det vises til Udir sine nettressurser for arbeid med skolemiljø. Ut fra informasjonen vi har mottatt, kan vi ikke se hvordan de ansatte er blitt gjort kjent med kommunens og skolens rutiner.

Fordi kommunen har flere rutiner, veiledere og maler som er relevante for aktivitetsplikten, og fordi vi ser at de ansatte ikke kjenner til alle rutinene og malene, vurderer vi at det ikke er tilstrekkelig at de ansatte blir informert om aktivitetsplikten på et overordnet nivå uten nærmere innføring i rutiner og maler. En generell og overordnet innføring i aktivitetsplikten vil etter vår vurdering ikke sørge for at de ansatte er gjort kjent med gjeldende rutiner og prosedyrer.

Vi ser også at det stadig utarbeides nye rutiner og maler gjennom skoleåret, og at eksisterende rutiner og maler blir revidert i løpet av skoleåret. Med tanke på hyppigheten av endringer som blir gjennomført, vurderer vi at det ikke er tilstrekkelig å informere om aktivitetsplikten én gang i løpet av skoleåret.

Både kommunens og skolens rutiner skal ligge i kvalitetssystemet, som skal være tilgjengelig for de ansatte. Rektor forteller at alle har tilgang til kvalitetssystemet, men at de ansatte sjelden benytter det. I intervjuer med skolen kommer det frem at flere ansatte opplever at rutinene er lite tilgjengelige i kvalitetssystemet, men at de også ligger i Teams, noe som oppleves som enklere for de ansatte. Det kommer også frem at ansatte kjenner til enkelte av kommunens prosedyrer og maler, men ikke alle. Sett i lys av dokumentasjonen vi har mottatt, vurderer vi at kommunens rutiner ikke er gjort tilstrekkelig kjent for de ansatte.

Kommunen benytter funksjonen «lesebekreftelse» i kvalitetssystemet for å sikre at rektorene leser nye eller oppdaterte rutiner fra kommunen. Rektorene kan videre be om lesebekreftelse fra de ansatte, for å sikre at de ansatte leser det som blir sendt ut. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på at dette systemet er benyttet for å sikre at alle ansatte har lest og forstått de rutinene som gjelder for aktivitetsplikten (varslings-, undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten).

På bakgrunn av dette vurderer vi at rutiner og prosedyrer ikke er gjort kjent og tilgjengelig for de som trenger å vite om dem.

### Andre rutiner for å sikre regeletterlevelse på aktivitetsplikten

Kommunen forteller at de har møter i ulike nettverk. Dette er for eksempel nettverk mellom barneskoler, mellom skolefritidsordninger, mellom 10. trinn, osv. Kommunen har også ledermøter med grunnskolene hver måned der oppl. kap. 9 A ofte er på agendaen. Dersom kommunen har

---

<sup>24</sup> 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.



utarbeidet nye rutiner eller gjort endringer i gamle rutiner, blir dette tatt opp i møtene. Kommunen skriver også at oppl. kap. 9 A vil være på agendaen i alle ledermøter fra januar 2023.

Ut fra dokumentasjonen og informasjonen vi har mottatt kan vi ikke se at møtene i særlig grad bidrar til regelverksetterlevelse på aktivitetsplikten (varslings-, undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten) i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Vi mener samtidig at møtene i noen tilfeller kan være relevante for å informere om endringer i gamle eller nye rutiner og prosedyrer, og vi vurderer at det er positivt at oppl. kap. 9 A skal være på agendaen i alle ledermøter fra januar 2023. Vi vil imidlertid påpeke at innholdet i møtene vil være viktig for om det bidrar til regelverksetterlevelse eller ikke.

### **Våre konklusjoner**

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

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

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan.

#### **2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten, dokumentasjonsplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt?**

*Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.<sup>25</sup> Kommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, 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.<sup>26, 27</sup>*

*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.*

*Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>*

---

<sup>25</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

<sup>26</sup> Jf. Prop.46L (2017-2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

<sup>27</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4

<sup>28</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

<sup>29</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



## **Avdekker kommunen avvik og risiko for avvik, og følger kommunen opp avvik og risiko for avvik?**

Kommunen svarer i RefLex og i intervjuer at de får informasjon om avvik og risiko for avvik på aktivitetsplikten gjennom avvikssystemet, årsmeldingen, dialogmøter, søknader om skolebytte, i konkrete skolemiljø saker der skoleeier blir koblet på, og i saker som blir meldt til Statsforvalteren.

### Avvikssystemet

Kommunen har et avvikssystem der ansatte blant annet kan registrere avvik på regelverks-etterlevelse som gjelder skolemiljø og aktivitetsplikten. Rektor og ansatte på skolen bekrefter at de er kjent med avvikssystemet og at det er lav terskel for å melde avvik. Kommunen forteller at avvikssystemet legger til rette for at korrigerende tiltak blir satt inn, og at veilederen for avvikssystemet tydeliggjør ovenfor rektorene at korrigerende tiltak forventes. Avvikene kommer til rektor, og det er rektor som skal sette inn korrigerende tiltak.

Vi mener det er positivt at avvikssystemet benyttes, og at ansatte har mulighet til å melde avvik på regelverksetterlevelse for aktivitetsplikten. Ut fra dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen savner vi å se mer konkret hvilken informasjon kommunen mottar om regelverksbrudd på aktivitetsplikten, og hvilke tiltak kommunen eller rektor setter inn for å forebygge nye avvik både på kort og lang sikt.

Det er vår forståelse at kommunen mener den også får informasjon om etterlevelse av varslingsplikten på skolene, fordi varsler til rektor og til skoleeier skal gå via avvikssystemet. Ut fra svarene fra ansatte på skolen, ser vi at de ansatte foreløpig ikke varsler gjennom avvikssystemet, og at de heller ikke er klar over at de skal gjøre det. Vi vurderer derfor at kommunen på nåværende tidspunkt ikke får denne informasjonen gjennom avvikssystemet, men at de på sikt kan få det dersom dette blir en etablert praksis på alle skolene i kommunen. Rektor uttrykker også at dersom dette kommer i gang, vil kommunen få et bedre bilde av situasjonen på skolene.

### Årsmelding og dialogmøter

Kommunen forteller at den får informasjon om regelverksetterlevelse på aktivitetsplikten gjennom skolenes årsmeldinger, og har sendt inn mal for årsmelding 2022, samt årsmeldingen fra to ulike skoler for 2022. Kommunen forteller at dersom det kommer frem av årsmeldingen at aktivitetsplikten ikke er ivaretatt, diskuteres dette i dialogmøtet mellom oppvekstledelsen og den enkelte skoles ledelse.

I årsmeldingene vi har fått tilsendt kan vi se at kommunen etterspør hvordan rektor har gjort de ansatte *kjent* med aktivitetsplikten. Vi kan imidlertid ikke se at det kommer frem informasjon i årsmeldingen som kan gi kommunen informasjon om skolens regelverksetterlevelse på aktivitetsplikten. Vi kan heller ikke se at dette er blitt drøftet eller fulgt opp i dialogmøter. Vi vurderer derfor at årsmeldingen slik den nå er utformet, ikke gir kommunen informasjon om avvik eller risiko for avvik på aktivitetsplikten. Årsmeldinger og dialogmøter kan etter vår vurdering være en viktig kilde til informasjon for kommunen. Det er samtidig viktig å være bevisst på at denne type kilder i stor grad påvirkes av rektor, og at informasjonen som kommer frem derfor kan bli personavhengig. Vi vurderer at dette kan være en egnet metode for å innhente informasjon så lenge det kombineres med andre kilder som blant annet et avvikssystem.



### Informasjon gjennom konkrete elevsaker

Skoleeier skriver i RefLex at manglende eller mangelfull etterlevelse av aktivitetsplikten også kan bli avdekket i saker der det søkes om skolebytte med begrunnelse i dårlig skolemiljø, gjennom saker som blir meldt til Statsforvalteren, og i andre enkeltsaker der skoleeier blir involvert. Kommunen skriver at den i saker som handler om skolebytte etterspør dokumentasjon fra skolen på varsling, undersøkelse og tiltak, og at skoleeier setter inn korrigerende tiltak når det er behov for det. Dersom de oppdager mangler i skolens rutiner, får skolen beskjed om hva de må få på plass i rutinene sine. Kommunen forteller blant annet om en sak der de oppdaget regelverksbrudd på at rektor ikke varslet skoleeier om alvorlige saker. Kommunen satt da inn tiltak i form av å koble på rådgiver og ved at assisterende direktør hadde tett oppfølging av rektor. Statsforvalteren har mottatt informasjon som viser at tiltakene har ført til bedre regelverksetterlevelse på skolen.

Kommunen forteller at i de sakene der de finner avvik på aktivitetsplikten, bruker det til læring og justering av egen praksis både på kommunalt nivå og ved den enkelte skole. Kommunen går også gjennom vedtak fra Statsforvalteren og tar ut læringspunkter som gjelder for alle skolene. Dersom kommunen vurderer at avviket sannsynligvis gjelder de andre skolene i kommunen, blir det tatt opp med alle rektorene. I dokumentasjonen vi har mottatt kan vi ikke se eksempler på hvordan avdekkede avvik er tatt opp med andre rektorer. Rektor på Hafslund barneskole kan heller ikke huske at dette er blitt gjort, da hun blir spurt i intervjuer. Vi vurderer at det er sannsynlig at kommunen i noen tilfeller tar opp slike saker med alle rektorene, men at dette ikke blir gjort på en systematisk måte.

På spørsmål om hva kommunen gjør for å forebygge at nye avvik skjer, kommer det frem gjennom svar i intervjuer at de for det meste følger opp avvik ved å jobbe med de konkrete elevsakene de blir koblet på. I tillegg føres det opp forbedringspunkter på en liste, og kommunen gjør eventuelle endringer i rutiner eller maler. Assisterende direktør oppvekst forteller at de har utarbeidet og endret mange rutiner og maler gjennom årene. Disse blir av og til sendt på høring til rektorene, eller de blir tatt opp i møter med rektorene for å få innspill der. Assisterende direktør oppvekst opplever at de har relativt god oversikt over arbeidet med skolemiljø og at kommunen sitter på mye informasjon. Hun ser samtidig at det ofte kan være tilfeldig hvilken informasjon de får fra skolene, og at informasjonen kanskje ikke alltid blir godt nok systematisert eller skrevet ned.

Statsforvalteren ser at kommunen avdekker avvik og risiko for avvik på aktivitetsplikten gjennom informasjonen som kommer frem i konkrete elevsaker. Vi ser også at kommunen ofte følger opp avvikene, enten gjennom å rette opp avvik i de konkrete sakene, gjennom støtte og bistand fra kommunen, eller ved å gjøre endringer i maler og rutiner. Dette vurderer vi som positivt.

Vi er imidlertid enig med assisterende direktør oppvekst i at det ofte kan være tilfeldig hvilken informasjon kommunen får om avvik, og at tiltakene og oppfølgingen ikke blir gjennomført på en systematisk måte. Vi vurderer at kommunens tiltak ofte kan være egnede til å rette opp det aktuelle avviket som blir oppdaget, men at det ikke nødvendigvis er egnet til å forebygge nye avvik på andre skoler i kommunen.





### Oppsummert om kommunen avdekker avvik og risiko for avvik, og om kommunen følger opp avvik og risiko for avvik

Vi vurderer at kommunen hovedsakelig får informasjon om avvik og risiko for avvik gjennom konkrete elevsaker som de av ulike årsaker blir involvert i. I tillegg ser vi at kommunen har et avvikssystem der de etter hvert kan motta informasjon, men vi kan ikke se i hvilken grad dette foreløpig gir informasjon om avvik på regelverksetterlevelse. Fordi kommunen på nåværende tidspunkt får mesteparten av informasjonen gjennom elevsaker, vurderer vi at dette blir for tilfeldig, og derfor ikke oppfyller kravet om at internkontrollen skal være systematisk.<sup>30</sup>

Videre er vi enige med rektor som mener at avvikssystemet kan gi et bredere bilde av situasjonen på skolene, dersom avvikssystemet blir implementert på alle skolene slik det er ment å gjøre. Vi vurderer også at årsrapportene kan bidra til å gi kommunen informasjon på en systematisk måte, dersom de spisses mot skolenes regelverksetterlevelse på aktivitetsplikten.

Når det gjelder å følge opp avvik og risiko for avvik, ser vi eksempler på at enkeltsaker blir fulgt opp tett fra kommunen, og at kommunen setter inn andre tiltak som å endre eller utarbeide rutiner og maler. Vi vurderer likevel at arbeidet med å sette inn tiltak ofte handler om å løse enkeltsaker eller å forebygge nye avvik på den skolen der avviket er avdekket. Vi ser også at kommunen gjør endringer i rutiner og maler, og forstår at hensikten med dette er å forebygge nye avvik på alle skoler i kommunen. Basert på en helhetlig vurdering av informasjonen og dokumentasjonen vi har mottatt vurderer vi imidlertid at det ofte er tilfeldig hvilke tiltak som blir satt inn, og om det blir satt inn tiltak. Vi vurderer derfor at kommunen ikke oppfyller kravet om at internkontrollen skal være systematisk.<sup>31</sup>

I tilsynet ser vi også at skolene ofte ikke henger med på tiltakene som kommunen setter inn. Dette gjelder spesielt i utarbeidelse og endringer i rutiner og maler. Vi vurderer derfor at disse type tiltak ofte ikke er tilstrekkelige, og i noen tilfeller heller ikke egnede, til å forebygge nye avvik.

### **Evaluerer kommunen de skriftlige prosedyrene og andre tiltak i internkontrollen, og forbedrer kommunen disse ved behov?**

Kommunen skriver i sin redegjørelse at det implisitt i ROS-analysen ligger en vurdering av gjeldende prosedyrer og retningslinjer, og at analysen vil kunne konkludere med behov for ytterligere prosedyrer og retningslinjer på feltet. Vi har ikke mottatt nærmere informasjon eller dokumentasjon på hva dette innebærer, og vurderer at dette ikke er tilstrekkelig for å kunne si at kommunen evaluerer skriftlige prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen.

Kommunen forteller at når nye rutiner blir lagt inn i kvalitetssystemet skal de automatisk revideres etter to år. Dersom kommunen vurderer at det er viktig å revidere den tidlige, blir fristen endret. Dette er slik kommunen i utgangspunktet skal jobbe med evalueringer og revideringer, men i intervjuer forteller kommunen at de opplever å være i etterkant på dette området. Kommunen forteller i intervju at de selv ønsker en gjennomgang på alle dokumentene, og å legge en plan for når de bør evalueres.

---

<sup>30</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

<sup>31</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



Kommunen forteller at den også gjør endringer når de av andre grunner ser behov for dette. Rutiner blir for eksempel evaluert og fulgt opp i ulike grupper, som i gruppen «Tett på», der de blant annet ser at skolenes etterlevelse av rutineene ikke er helt tilstrekkelige. Det som må følges opp videre blir notert i et skjema. Det er assisterende direktør oppvekst som leder denne gruppen. Assisterende direktør oppvekst forteller at de har god oversikt over hva som burde blitt gjort, men at det ofte stopper opp på grunn av tidspress. Blant annet står rutinen «Elevens psykososiale miljø» på listen over dokumenter som må revideres.

Kommunen forteller at evalueringene av rutineene og prosedyrene blir gjennomført på litt ulik måte, avhengig av rutinen og type endringer. Noen ganger har kommunen innhentet informasjon fra rektorene, mens andre ganger gjennomfører kommunen evaluering og revidering selv, på bakgrunn av informasjon de allerede har. Rektor opplever at det er lav terskel for å gi tilbakemelding til kommunen, dersom hun ønsker det.

Vi ser at kommunen har fokus på rutiner, prosedyrer og veiledere for skolene, og at kommunen både justerer og lager nye rutiner med jevne mellomrom. Dette kommer frem av dokumentene vi har fått tilsendt. Vi ser imidlertid at dette arbeidet ofte er basert på tilfeldig informasjon som kommunen får, eller andre hendelser som fører til at kommunen ser et annet eller nytt behov i rutineene. Vi vurderer derfor at kommunens arbeid med å evaluere skriftlige rutiner og andre tiltak, og eventuelt forbedre dem, ikke oppfyller kommunelovens krav til systematisk arbeid med internkontrollen.<sup>32</sup>

### Våre konklusjoner

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

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

Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt.

#### **2.2.3 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 arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>33</sup> Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, skal de varsle rektor. Hvis det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen(e), skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til krenkelsen(e).<sup>34</sup>*

*Det skal være lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Mistanke kan oppstå på bakgrunn av observasjoner av eleven, tilbakemeldinger på undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller medelever, eller aktivitet i sosiale medier, mv. At en elev verbalt sier fra at han eller hun opplever mistriksel på skolen, oppfyller kravet til at den som arbeider på*

<sup>32</sup> Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

<sup>33</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

<sup>34</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.



skolen har «kjennskap». Det kan ikke forventes at elever bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper når de sier fra.<sup>35</sup>

#### Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

De fleste ansatte svarer bekreftende på at de varsler rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen ansatte viser til at de melder fra til kontaktlærer først, og dersom det ikke allerede er en pågående sak vil kontaktlærer ta det videre med ledelsen. I intervjuer viser flere ansatte til at de varsler rektor og sier fra med en gang. Flere ansatte viser i intervjuer også til at de ville ha varslet inspektør eller teamleder før de eventuelt varslet rektor, men at de i alvorlige saker ville ha gått direkte til rektor. Noen ansatte forteller at de tar opp situasjonen med kontaktlæreren til eleven, og dermed varsler kontaktlæreren.

Elevsakene vi har mottatt viser at det er noe variasjon i hvorvidt rektor er blitt varslet om saken eller ikke. I omtrent halvparten av elevsakene vi har mottatt kan vi se at rektor har blitt varslet. I de resterende elevsakene kommer det imidlertid ikke frem om rektor er blitt varslet eller ikke. Samlet sett ser vi ut fra elevsakene at det foreligger en variert praksis på om rektor blir varslet om skolemiljøsaker.

Rektor forteller at skolen tidligere har hatt en høy terskel for å varsle, og at de har jobbet mye med varslingsrutinene inneværende skoleår. Rektor forteller videre at noen saker tidligere ble behandlet for fort, og at hun da ikke ble varslet før det allerede var satt inn tiltak. Dette er en praksis de har rettet opp i, ifølge rektor. Skolen har utarbeidet en egen rutine hvor det følger at rektor skal få informasjon når man har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. I intervju forteller rektor at de ansatte skal varsle i avvikssystemet.

Det er Statsforvalterens inntrykk at det foreligger noe variasjon når det kommer til varsling blant de ansatte på skolen. Også rektor bekrefter at det har vært noe ulik praksis over tid, men at dette er noe skolen har tatt tak i, og jobber med å forbedre. Vi ser at de fleste ansatte er kjent med at rektor skal varsles. Samtidig ser vi at det er noen ansatte som ikke varsler rektor, og i dokumentasjonen fra elevsakene ser vi at det varierer fra sak til sak hvorvidt rektor faktisk varsles. Vi forstår at noen av disse sakene kanskje ville blitt varslet til rektor nå etter at skolen har jobbet med rutinene. Likevel vurderer vi at det fremdeles ikke er en omforent forståelse blant alle som arbeider på skolen, at de skal varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

#### Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen

Både rektor og flere av skolens ansatte svarer bekreftende på at de varsler dersom en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Rektor viser i intervju til at de ansatte skal varsle henne dersom de har mistanke om at en som arbeider på skolen krenker en elev, og at rektor da vil varsle skoleeier videre. Noen ansatte svarer imidlertid at de ville tatt det opp med teamleder, etter å ha snakket med eleven og den voksne det gjelder. Oppsummert ser vi at det foreligger en variert praksis blant skolens ansatte når det gjelder varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. På bakgrunn av dette vurderer vi at det ikke er sannsynlig at alle ansatte varsler rektor i slike saker.

---

<sup>35</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.



### Varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skolens ledelse

Rektor viser til at de ansatte skal varsle skoleeier dersom noen i ledelsen mistenkes for å ha krenket en elev. Flere ansatte viser i RefLex til at de ikke har opplevd at en i ledelsen krenker en elev, men at de ville ha varslet de andre i ledelsen før skoleeier. Noen ansatte viser til at de ville ha varslet skoleeier direkte om det var rektor som krenket en elev, mens andre ansatte forteller at de ville ha kontaktet plasstillitsvalgt og bedt om råd. I intervjuer kommer det frem at flere ansatte har fått forståelse gjennom tilsynet, at de skal varsle skoleeier dersom rektor eller en i ledelsen krenker. Før de ble klar over dette, ville de først gått til noen andre i ledelsen, eventuelt snakket med tillitsvalgt eller verneombud.

I intervjuer med kommunen og ansatte på skolen kommer det frem at i de tilfellene der ansatte har hatt mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse har krenket en elev, er det ingen som har varslet skoleeier direkte. Det kommer derimot frem at ansatte da ofte tar kontakt med en annen i ledelsen eller med tillitsvalgt eller hovedverneombud på skolen, som igjen tar kontakt med skoleeier. Dette bekreftes også i intervju med kommunen. Vi gjør oppmerksom på at dette er en problematisk praksis, spesielt med tanke på tidskravet til varslinger i slike saker, og at det i lovteksten står at skoleeier i slike saker skal varsles direkte av den som får mistanke om eller kjennskap til krenkelsen.<sup>36</sup>

Vi ser at det er en variert praksis blant skolens ansatte når det gjelder varsling ved mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en i skolens ledelse, og at det ikke foreligger en omforent forståelse av innholdet i denne plikten. Vi vurderer derfor at ikke alle varsler skoleeier i slike saker.

### **Vår konklusjon**

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.

#### **2.2.4 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 skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller.<sup>37</sup> Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>*

Rektor svarer bekreftende i RefLex på at hun varsler skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Hun viser til at det foreligger et tett samarbeid mellom skolen og skoleeier, og at skolen drøfter alle mulige § 9 A-5-saker med skoleeier. Rektor viser til at hun høsten 2022 varslet skoleeier via telefon og e-post, men at hun i 2023 tar i bruk avvikssystemet til kommunen.

---

<sup>36</sup> Jf. oppl. § 9 A-5

<sup>37</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 andre ledd.

<sup>38</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

<sup>39</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.



I intervjuet forteller rektor at det var en alvorlig § 9 A-4-sak der hun ikke varslet skoleeier, men at hun i etterkant av denne hendelsen sørger for å alltid varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, for eksempel nå elever har opplevd grove krenkelser, krenkelser over tid, seksuelle krenkelser eller lignende. Dersom skolen er usikker meldes saken raskt til assisterende direktør oppvekst, forteller rektor. Videre viser rektor viser til at alle § 9 A-5-saker varsles til skoleeier.

Skoleeier bekrefter i RefLex at assisterende direktør oppvekst mottar henvendelser fra skoler ved alvorlige hendelser, og viser til at skoleeier da går i dialog med rektor om hvordan sakene skal løses. Skoleeier viser også til at rektor varsler i de sakene hvor skolen har jobbet i lang tid uten å klare å løse dem.

I elevsakene vi har fått tilsendt kan vi ikke se at skoleeier har blitt varslet i noen av sakene, selv om vi vurderer at en av sakene kan betegnes som alvorlige.

Statsforvalteren vurderer at det ikke alltid har foreligget en omforent forståelse rundt hvilke saker rektor skal varsle til skoleeier. Både rektor og skoleeier viser imidlertid til at det har blitt jobbet mye rundt dette, og at det nå foreligger et tett samarbeid mellom skolen og skoleeier. Vi vurderer derfor at det nå er en felles forståelse for hvilke saker rektor skal varsle skoleeier.

### Vår konklusjon

Rektor varsler til skoleeier i alvorlige tilfeller og ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

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

*All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal varsles, og tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje. Vurderingen av hvor raskt varslinger skal skje til rektor, må gjøres fra sak til sak og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.<sup>40</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

*Hvis noen som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen eller en i skolens ledelse krenker en elev, skal de varsle rektor/skoleeier straks.<sup>41</sup>*

I intervju forteller skoleeier *hvordan* ansatte skal varsle, men uttrykker samtidig at det ikke er en omforent forståelse for hvor raskt saken skal varsles avhengig av alvorlighetsgrad. Rektor forteller i intervju at skolen tidligere har hatt en høy terskel for å varsle, og uttrykker at de ansatte skal varsle umiddelbart når de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt.

Fra de ansatte på skolen får vi noe ulike svar om hvor raskt de varsler ved mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Noen viser til at de snakker med eleven før de varsler rektor. Noen ansatte beskriver videre at de ville ha undersøkt saken nærmere før de varslet rektor, også ved mistanke om at en ansatt har krenket en elev. Få ansatte uttrykker at de

<sup>40</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.3.

<sup>41</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.



vurderer sakens alvorlighetsgrad med tanke på varsling, og noen uttrykker i intervju at de alltid forsøker å løse saken på kontaktlærernivå før de varsler rektor. Det kommer videre frem i intervjuene at flere er usikre på hvilke rutiner som gjelder for dette.

Gjennom innsendt elevdokumentasjon fremkommer det som tidligere beskrevet, at ikke alle saker varsles rektor. I en av elevsakene ser vi at ansatte har varslet rektor etter en vurdering av sakens alvorlighetsgrad. Samlet sett vurderer vi at flertallet av elevsakene ikke varsles til rektor, eller varsles i tide.

Basert på svarene fra skoleeier, rektor og de ansatte, samt fra dokumentasjonen i elevsakene vi har fått tilsendt, vurderer vi at det ikke er etablert en enhetlig praksis eller felles forståelse for hvor raskt ulike saker skal varsles.

### **Vår konklusjon**

Ikke alle som arbeider på skolen varsler i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.

#### **2.2.6 Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?**

*Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.<sup>42</sup> Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene, og de kan derfor være skriftlige eller muntlige. Når det varsles muntlig må rektor sørge for at varselet dokumenteres skriftlig, og at det finnes på et slikt format at det kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen.<sup>43</sup>*

Rektor oppgir i intervjuet at skolen har jobbet mye med dokumentasjon av varsler det siste skoleåret. Rektor forteller at alle ansatte nå skal varsle rektor per e-post, men at rutinen er såpass ny at noen fortsatt varsler muntlig, slik skolens rutine tidligere har vært. Skoleeier uttrykker i sine svar at kommunens avvikssystem kan brukes til å varsle.

Ansatte oppgir i sine svar at det er ulikt hvordan de varsler. De ansatte svarer at det står i skolens nye rutine at de skal varsle rektor skriftlig via e-post. Noen ansatte forteller likevel at de hovedsakelig varsler muntlig, men at de varsler via e-post dersom for eksempel rektor er fraværende.

I elevdokumentasjonen ser vi at varsler til rektor er dokumentert i omtrent halvparten av sakene. Noen av sakene er dokumentert med e-post til rektor, mens varselet i andre saker er dokumentert gjennom elevens aktivitetsplan eller i et internt notat. I de resterende elevsakene har skolen enten blitt varslet av foresatte direkte, eller det foreligger ikke dokumentasjon på når skolen fikk mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke hadde et trygt og godt skolemiljø.

Selv om vi ser at skolen har jobbet med dokumentasjonskravet, ser vi også at ny praksis på å dokumentere varsler ikke er implementert på hele skolen. Vi vil også påpeke at skolens rutine ikke samsvarer med kommunens rutine på dette området.

---

<sup>42</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 syvende ledd.

<sup>43</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



Sett i lys av svarene fra de ansatte på skolen og rektor, samt dokumentasjonen i elevsakene, vurderer vi at det ikke er etablert en felles praksis eller enhetlig forståelse av hvordan varsler til rektor skal dokumenteres.

### **Vår konklusjon**

Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

#### **2.2.7 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.<sup>44</sup> Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.<sup>45</sup> Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

Rektor oppgir i RefLex og i intervju at skolen starter undersøkelser raskt, ofte samme dag. Både rektor og skoleeier oppgir til Statsforvalteren at det ikke finnes noen rutiner på hvor raskt undersøkelser skal starte, men at det ofte er en vurdering av alvorlighetsgrad som ligger til grunn for hvor raskt undersøkelsene kommer i gang. Rektor svarer videre at dette er et område skolen er i utvikling på.

De ansatte svarer at de ofte begynner undersøkelser med en samtale med eleven og/eller foresatte, og at dette gjøres så raskt som mulig. Ingen av de ansatte vet om det er en fastsatt rutine for hvor raskt undersøkelser skal starte, men samtlige ansatte uttrykker en forståelse for at dette skal gå raskt.

Gjennom svarene som er gitt fra ansatte i intervjuer og i RefLex, kommer det frem at både skoleeier og øvrige ansatte har en ulik praksis og forståelse av når undersøkelser skal begynne. Noen ansatte uttrykker at undersøkelser skal starte med en gang. Andre ansatte uttrykker at tempoet i undersøkelsene avhenger av informasjonen de har i saken. Fra elevdokumentasjonen kommer det frem at det er variasjon i hvor raskt skolen setter i gang med undersøkelser. Vi ser at dersom det har vært en konkret hendelse blir dette ofte undersøkt raskt av skolen, mens det i andre saker har gått flere uker før saken undersøkes som en skolemiljøsak.

Statsforvalteren ser at skoleeier og skolen har en forståelse av at det er viktig å undersøke hendelser i skolemiljøet raskt. Samtidig ser vi at det ikke er en felles forståelse eller praksis på når undersøkelser skal begynne, noe som også gjenspeiles i elevsakene vi har mottatt. Basert på en helhetlig vurdering mener vi derfor at det ikke er sannsynlig at skolen alltid undersøker saken 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.

---

<sup>44</sup> Jf. oppl. § 9 A–4 tredje ledd.

<sup>45</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.5.



### **2.2.8 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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

På spørsmål om skolen og skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, svarer rektor ja og viser til at skoleeier og rektor i samarbeid igangsetter undersøkelser straks.

I intervju med rektor kommer det frem at slike undersøkelser begynner «umiddelbart», selv om rektor ikke har bred erfaring med slike saker. Skoleeier svarer det samme i intervju. Ingen øvrige ansatte har ansvar for å undersøke i slike saker, men i intervjuer viser likevel noen ansatte til eksempler der undersøkelser etter oppl. § 9 A-5 har kommet i gang straks.

Nesten ingen av sakene vi har mottatt er saker etter oppl. § 9 A-5. I en av sakene ser vi imidlertid at det blant annet handler om krenkelser fra en ansatt. I den aktuelle saken kommer det ikke tydelig frem hvordan eller hvor raskt undersøkelsene kom i gang, men vi ser at skolen umiddelbart har gjort grep for å løse saken.

I kommunens rutine «Elevenes psykososiale læringsmiljø» er det vist til flere ulike maler og plakater når det gjelder oppl. § 9 A-5. Det står i rutinen at «alle involverte skal høres og ivaretas», men vi kan ikke se at det er beskrevet hvor raskt undersøkelser skal komme i gang i slike saker. Det er også laget en egen rutine for hvordan kommunen skal handle hvis det er mistanke om at en ansatt har begått seksuelle overgrep mot en elev.

Det er vår vurdering at både rektor og skoleeier anerkjenner at tempo er svært viktig i slike saker, og at flere ansatte kan gi eksempler der undersøkelser etter oppl. § 9 A-5 har startet straks. Basert på en helhetlig vurdering av svar i RefLex og intervjuer, samt dokumentasjon i elevsakene vi har fått tilsendt, vurderer vi at skolen og skoleeier undersøker saker etter oppl. § 9 A-5 straks.

### **Våre konklusjoner**

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

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

*Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. 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. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for*

---

<sup>46</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.

<sup>47</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.





*elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.<sup>48</sup>*

*Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem.<sup>49</sup> Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker.<sup>50</sup> 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.*

#### Undersøkelser i saker etter oppl. § 9 A-5

Når det kommer til undersøkelser etter oppl. § 9 A-5, ser vi at det i kommunens rutine «Elevenes psykososiale læringsmiljø» står at alle involverte skal høres og ivaretas. Utover dette kan vi ikke se at skoleeier har lagt føringer for hvordan slike saker skal undersøkes. Gjennom intervjuer med både rektor og skoleeier, fremkommer det imidlertid at skoleeier legger føringer for at det skal være samtaler med de involverte, herunder den ansatte og eleven, samt med elevens foresatte.

Rutinen «Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot elever» viser til noen undersøkelsesmetoder etter oppl. § 9 A-5. Denne rutinen gjelder imidlertid, etter vår vurdering, kun undersøkelser der det er mistanke om seksuelle overgrep og ikke øvrige type krenkninger. I skolens rutine «Hvordan håndterer vi saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» er det ikke omtalt undersøkelser etter oppl. § 9 A-5.

Vi ser at både rektor og skoleeier er opptatt av å undersøke denne typen saker grundig, og at det foreligger en felles forståelse for hvordan denne type saker skal undersøkes. Vi vurderer derfor at det er sannsynlig at skolen og skoleeier gjennomfører nødvendige undersøkelser etter oppl. § 9 A-5, som ut ifra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

#### Undersøkelser i saker etter oppl. § 9 A-4

De fleste ansatte på skolen svarer i intervjuene at de har fått ansvar for å undersøke skolemiljø saker. De viser til at de tidligere har blitt mye overlatt til seg selv for å undersøke, og at de da gjorde så godt de kunne. Flere av de ansatte, inkludert rektor, uttrykker at skolen nå er i utvikling når det gjelder undersøkelser i skolemiljø saker. Videre viser ansatte til at de er svært opptatt av å snakke med elevene og foresatte, men at dette kan være vanskelig å gjennomføre i en travel skolehverdag. Flere ansatte viser til ulike verktøy de kan ta i bruk for å undersøke, slik som Elevundersøkelsen, Klassetrivsel, sosiogram og «Hei-spillet». Noen ansatte viser til observasjoner av enkelte elever, og at de bruker elevsamtaler hyppig både for å følge med i skolemiljøet, men også for å undersøke. Flere av de ansatte viser også til et selvmonitoreringsskjema som kan benyttes som et undersøkelsesverktøy. Statsforvalteren vurderer at de ansatte på skolen vet at det skal undersøkes i skolemiljø saker, og at de alltid undersøker når de kjenner til at en elev ikke har det trygt og godt.

I elevsakene ser vi at skolen kan vise til at det er gjennomført samtaler med elevene om hvordan de opplever sitt skolemiljø, og vi vurderer etter dette at skolen ivaretar elevenes rett til å bli hørt.<sup>51</sup> I de fleste elevsakene viser også skolen til samarbeidsmøter med foresatte som

<sup>48</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

<sup>49</sup> Jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12.

<sup>50</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd.

<sup>51</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd.



undersøkelsesmetode. I enkelte av sakene kan skolen vise til noe bredere undersøkelser, slik som bruk av Klassesetrvsel og/eller selvmonitoreringskjema. I andre saker kan vi ikke se hvordan skolen har undersøkt saken, men vi ser at det er satt inn tiltak. Vi vurderer at det i noen av elevsakene burde ha vært benyttet bredere undersøkelsesmetoder. Det fremkommer eksempelvis av elevdokumentasjon at Klassesetrvsel benyttes i et fåtall av sakene der vi vurderer at en slik form for undersøkelse burde blitt gjennomført.

I skolens egen nye rutine «Hvordan håndterer vi saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø» står det beskrevet flere undersøkelsesmetoder som kan gi skolen den nødvendige bredden i undersøkelsene av skolemiljø saker. Det er vår vurdering at de ansatte kjenner til rutinen, men at den ikke er tilstrekkelig implementert. Dette har bakgrunn i at de ansattes svar er sprikende når det gjelder hvordan de skal undersøke, at de ansatte har ulik erfaring med dette og skolens systematiske arbeid med dette er forholdsvis nytt. Dette gjenspeiles også i elevsakene, der kun et mindretall av sakene viser til undersøkelser som nevnt ovenfor. Skolen viser til at den er i utvikling når det gjelder undersøkelser i skolemiljø saker. Statsforvalteren deler denne vurderingen.

Sett i lys av svarene fra de ansatte og elevsakene vi har mottatt vurderer vi at det enda ikke er etablert en enhetlig praksis eller felles forståelse på skolen for hvordan de skal undersøke skolemiljø saker etter oppl. § 9 A-4.

### **Vår konklusjon**

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

#### **2.2.10 Dokumenterer skolen/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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>*

Rektor svarer i intervju at skolen tidligere har manglet rutiner for dokumentasjon i skolemiljø saker, men at dette er i utvikling. Rektor viser til at skolen nå benytter Teams til dokumentasjon, og at skolens ledelse legger informasjonen over i kommunens arkivsystem med jevne mellomrom. Både rektor og skoleeier viser eksempelvis til skjemaet for dokumentasjon av barnets stemme. Skoleeier forteller at det ikke er lagt føringer fra kommunen når det gjelder dokumentasjon, og at det med fordel burde ha vært utviklet rutiner for dette. Statsforvalteren deler denne vurderingen.

Samtlige ansatte svarer i intervju at Hafslund barneskole har begynt å dokumentere skolemiljø saker via Teams, og alle svarer at de er kjent med hvor de skal dokumentere. De ansatte understreker viktigheten av at systemet er forenklet, sammenlignet med tidligere. Et fåtall av de ansatte viser til *hva* som skal dokumenteres i elevsakene.

---

<sup>52</sup> Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

<sup>53</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.3.



Statsforvalteren deler de ansatte og rektor sin vurdering av at Hafslund barneskole er i utvikling når det gjelder dokumentasjonskravet. Vi ser samtidig at det ikke er etablert en felles forståelse for hva, når eller hvem som skal dokumentere de ulike delene av undersøkelsene. I elevdokumentasjonen fremkommer det at det er svært ulikt hva som dokumenteres, eller om undersøkelsene blir dokumentert. I et fåtall av de innsendte elevsakene er det dokumentert ulike og brede undersøkelser, slik som Klassestrivsel eller andre sosiometriske undersøkelser. I enkelte av elevsakene vises det kun til en aktivitetsplan der tiltak er beskrevet, og i noen av sakene er undersøkelsene kun dokumentert gjennom eksempelvis korte notater fra en ordinær utviklingssamtale. I majoriteten av elevsakene mangler det en helhetlig dokumentasjon av undersøkelsene i saken.

I kommunens rutine «Elevenes psykososiale læringsmiljø», er det beskrevet at det alltid skal dokumenteres skriftlig hva som gjøres og hva som avdekkes. Det er i tillegg laget flere maler for dokumentasjon i skolemiljø saker, slik som «Referatmal for møter som omhandler barn» og «mal for utviklingssamtalen». Vi ser imidlertid ikke at disse malene er benyttet i elevsakene, eller at de ansatte kjenner til malene.

Rektor og skoleeier peker på at det ikke er tydelige føringer for dokumentasjon av undersøkelser i skolemiljø saker i Sarpsborg kommune. Rektor viser til at hun har innført nye rutiner for dokumentasjon inneværende skoleår, og vi ser at de fleste ansatte har kjennskap til de nye rutinene på skolen. Det er imidlertid vår vurdering at dette ikke gjenspeiles i elevdokumentasjonen, og at det heller ikke er en felles forståelse hos skoleeier og øvrige ansatte for *hva* som skal dokumenteres i forbindelse med undersøkelser i skolemiljø saker.

### **Vår konklusjon**

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

#### **2.2.11 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 utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvis undersøkelser skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.<sup>54</sup> Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.*

Rektor svarer i RefLex at ansatte på skolen setter inn tiltak raskt når elever ikke har det trygt og godt på skolen, men at tiltakene ikke alltid har blitt satt i system. Videre skriver rektor at arbeidet med tiltak blir satt i system når ledelsen blir gjort kjent med dette. Rektor viser til skolens rutine for oppfølging av skolemiljø saker, og mener denne er med på å sikre at skolen setter inn tiltak raskt.

De ansatte svarer også at de setter inn tiltak så raskt som saken tilsier, og flere viser til at de setter inn tiltak straks dersom de får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Noen ansatte viser til at det grunnet tidsklemme ikke alltid er like lett å sette inn tiltak så raskt som saken tilsier det. I intervjuer utdypes det at det noen ganger kan gå for lang tid før tiltak settes inn. Samtidig vises det til at det settes inn strakstiltak dersom det for eksempel har skjedd en voldshendelse på skolen.

---

<sup>54</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



Ansatte forteller at man i alvorlige saker setter inn tiltak straks, før man undersøker nærmere. Det er også vist til kommunens tiltaksteam som det kan meldes opp saker til, men at det tar lang tid før det blir satt i gang et arbeid der.

Vi ser at både ledelsen på skolen og de ansatte er opptatt av å sette inn tiltak så raskt som saken tilsier det. Likevel ser vi at det ikke alltid lar seg gjøre.

I noen av elevsakene vi har mottatt ser vi at skolen har satt inn tiltak så raskt som saken tilsier det når den har blitt kjent med at elever ikke har det trygt og godt, eller når undersøkelser viser det. I flere av elevsakene ser vi imidlertid at det ikke er opprettet en aktivitetsplan, og det er derfor vanskelig å se om det er satt inn tiltak eller hvor raskt tiltakene eventuelt er satt inn. I noen elevsaker ser vi at skolen har satt inn tiltak, men at tiltakene ikke er satt inn så raskt som saken tilsier. I flere av disse tilfellene ser vi at det ikke er satt inn tiltak før flere uker etter at skolen ble kjent med at eleven ikke hadde det trygt og godt på skolen. Ut fra sakens karakter i flere av disse sakene, vurderer vi at tiltakene ikke ble satt inn så raskt som saken tilsier.

Selv om vi ser at ansatte har et ønske og en intensjon om å sette inn tiltak så raskt som saken tilsier, ser vi i svarene fra de ansatte og i elevsakene vi har mottatt, at dette ikke alltid blir gjennomført i praksis. Vi vurderer derfor at skolen ikke setter inn tiltak så raskt som saken tilsier.

### **Vår konklusjon**

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

#### **2.2.12 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?**

*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, skal tiltak settes i verk straks.<sup>55</sup> 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.*

Rektor, skoleeier og skolens ansatte svarer bekreftende i RefLex på at det settes inn tiltak straks der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse. Rektor viser til at skolen følger den kommunale prosedyren og setter inn tiltak straks skolen er kjent med saken. Skoleeier svarer også i RefLex at kommunens HR-avdeling kontaktes umiddelbart, og at det da iverksettes tiltak. Skoleeier utdyper i intervjuer at de har et ansvar for at dette blir gjort raskt og fortløpende, og etter hva alvorlighetsgraden tilsier. Skoleeier forteller om en hendelse på en annen skole i kommunen hvor skoleeier i en § 9 A-5 sak var nødt til å sette inn tiltak med en gang. Rektor forklarer også i intervjuer at det handler om alvorlighetsgraden i saken, og at det uansett settes inn strakstiltak når det er alvorlig. Ansatte har i intervjuer også vist til eksempler hvor skolen handlet raskt i en sak hvor det forelå mistanke om at en elev ble krenket av en ansatt.

---

<sup>55</sup> Jf. oppl. § 9 A-5.



Blant elevsakene vi har mottatt er det kun én sak som blant annet handler om krenkelser fra en voksen. Ut fra dokumentasjonen i saken ser vi at skolen umiddelbart diskuterte mulige tiltak, men det kommer ikke frem når eller om disse tiltakene ble iverksatt.

Det er vår forståelse at både skoleeier og rektor ville ha satt inn tiltak straks dersom det oppstår saker etter oppl. § 9 A-5, og det er vår forståelse at begge har en omforent og felles forståelse av hvor raskt de skal sette inn tiltak. Statsforvalteren har få eksempler på elevsaker som er relevante i denne sammenhengen, men ut fra svarene fra skoleeier og rektor vurderer vi at det er sannsynlig at 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.

### **Vår konklusjon**

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.

#### **2.2.13 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede?**

*Valg av tiltak må tilpasses den enkelte sak, og basere seg på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Tiltakene kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå. Undersøkelsene i saken er et viktig grunnlag i dette arbeidet, da undersøkelsene sier noe om årsaken til problemet.<sup>56</sup> I vurderingen av hva som er et egnet tiltak skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Samlet sett skal skolen gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den enkelte saken. Plikten til å sette inn tiltak hviler på skolen. Hvilke ansatte som faktisk skal gjennomføre tiltakene, må skolen fastsette konkret.*

Skoleeier, rektor og skolens ansatte svarer bekræftende i RefLex på at de konkret vurderer hvilke tiltak som er egnede. Skolens ansatte viser til at målet og hensikten med hvert tiltak blir vurdert i en aktivitetsplan, og at de jobber for å i større grad belyse elevens stemme når de setter inn tiltak. Det vises også til at man i komplekse saker gjennomfører en ROS-analyse på elevnivå for å sikre riktige tiltak. Flere ansatte viser til at de innhenter elevens, foresattes og eventuelt den ansattes stemme, og at tiltak utarbeides sammen. Noen forteller at skolen kanskje bør ha en bedre systematikk i hva ansatte innhenter av informasjon fra elevene, men at dette har blitt bedre det siste halvåret. I intervjuene er de ansatte tydelige på at det skal settes inn tiltak på tre ulike nivåer; skole-, klasse- og individnivå. I intervjuer viser noen ansatte til at det også settes inn tiltak mot andre elever, for eksempel for å trygge elevene i det sosiale samspillet.

Rektor forteller i RefLex og i intervjuer at skolen vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede, og at dette i utgangspunktet gjøres når de innhenter informasjon. Denne informasjonen kan være elevens stemme, observasjoner, vurdering fra ansatte og andre undersøkelser slik som for eksempel Klassetrivsel. Videre forteller rektor at tiltakene som settes inn i elevens aktivitetsplan blir vurdert sammen med elev, foresatte og ansatte, og at skolen har blitt flinkere til å spisse og konkretisere tiltakene. Rektor viser videre til at de jobber med kompetanseheving på området, og at de jobber med å bli flinkere til å vurdere barnets beste når de iverksetter tiltak. Rektor forteller også at de setter inn varierende tiltak, som for eksempel kompetanseheving for ansatte, skjerpet inspeksjon, aktiviteter i friminutt, økt tilsyn i overganger, ekstra voksenstøtte, plassering i klasserommet, samtaler og lignende. Rektor viser til at man i hver enkelt sak må vurdere hva barnet

---

<sup>56</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



trenger. I noen saker er det også aktuelt å sette inn tiltak mot andre enn den som blir krenket, men skolen er enda ikke gode nok på det, ifølge rektor.

Skoleeier forteller i intervju at det utarbeides en ROS-analyse knyttet til elevers rett til et trygt og godt skolemiljø. I dette arbeidet inngår kartlegging og undersøkelser som grunnlag for risikovurderingen, det samme gjør barnets rett til å bli hørt, samt en vurdering av om tiltakene er til barnets beste. Skoleeier har påbegynt en tiltaksbank med mulige relevante tiltak som skolene kan bruke i sine enkeltsaker. Skoleeier viser også til at det foretas barnets beste-vurderinger opp mot andre elevers beste, og at dette fungerer som et viktig navigeringspunkt. Statsforvalteren har fått tilsendt flere elevsaker, der vi ser at ROS-analysen har blitt benyttet som et verktøy i noen av disse sakene. I kommunens svar på foreløpig rapport skriver kommunen blant annet at en analyse av disse forholdene danner grunnlag for en vurdering av hva som kan være egnede tiltak. Vi vurderer at ROS-vurderingene kan bidra til å peke på problemområder og mulige tiltak som kan være egnede.

I flertallet av elevsakene som skolen har sendt inn kommer skolens faglige og konkrete vurderinger for tiltak, og hvordan disse vurderingene har tatt utgangspunkt i undersøkelser eller hensynet til barnets beste, i liten eller ingen grad frem. I noen elevsaker ser vi imidlertid at skolen har vurdert tiltakene konkret, men vi mangler å se en vurdering av hva som har vært til elevens beste. Vi savner også å se hvordan det settes inn tiltak på andre elever, eller grupper av elever. I kommunens mal for møtereferater fra møter som omhandler barn, står det at beslutninger som tas om tiltak, må kunne begrunnes på bakgrunn av en barnets beste-vurdering. Videre er det presisert at man må høre eleven for å kunne gjøre en slik vurdering. I kommunens mal for aktivitetsplan står det ikke nevnt at skolen skal vurdere hva som er til elevens beste.

Statsforvalteren har i forbindelse med dette tilsynet snakket med noen elever som i perioder ikke har hatt det trygt og godt på Hafslund barneskole. Gjennom disse intervjuene kommer det frem at enkelte elever ikke opplever å ha blitt hørt i forbindelse med utarbeidelse av tiltak, og at de ikke har kjennskap til at skolen har igangsatt tiltak for dem.

Vi ser at skolen og skoleeier har kunnskap om hvordan tiltak skal vurderes konkret i den enkelte sak, basert på blant annet undersøkelser og vurderinger av elevens beste. I skolens egen rutine er det vist til at kontaktlærer og teamleder skal lage forslag til aktivitetsplan basert på undersøkelsene, og at elev og foresatte skal være med i drøftingen. Vi ser også at skolen er opptatt av å høre elevene i utarbeidelsen av tiltak til deres aktivitetsplan. Skolen har sendt inn retningslinjer og samtalemal for hvordan man skal høre eleven, og vi ser i flere av elevsakene som er sendt inn at disse malene tas i bruk i samtaler med elevene.

Vi vurderer at skolen og skoleeier har kunnskap om hvordan tiltak skal vurderes konkret i den enkelte sak, og i noen av elevsakene ser vi at dette kommer frem. Basert på flertallet av elevsakene vi har mottatt vurderer vi imidlertid at det ikke foreligger en felles praksis for hvordan tiltak skal vurderes konkret, basert på undersøkelser og vurdering av elevens beste.

### **Vår konklusjon**

Skolen/skoleeier vurderer ikke konkret hvilke tiltak som er egnede.



#### **2.2.14 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov?**

*Plikten til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.<sup>57</sup>*

Skoleeier, rektor og skolens ansatte svarer bekreftende i RefLex på at tiltakene evalueres jevnlig og endres ved behov. Skoleeier viser til at aktivitetsplanene har ulik varighet avhengig av hva sakene omhandler. Skoleeier viser også til kommunens mal for evaluering av aktivitetsplan, der det står at alle tiltak skal evalueres, og at det skal vurderes om tiltaket har vært til elevens beste.

Rektor svarer i RefLex at skolen gjennomfører evalueringsmøter, og at det foretas undersøkelser hele tiden når en elev har en aktivitetsplan. Rektor svarer i intervju at skolen er i en god prosess, og har blitt flinke til å evaluere hvert enkelt tiltak. I noen saker lar man tiltakene virke en stund for å se om det gir effekt, mens andre ganger må man evaluere raskere, forteller rektor. Videre viser rektor til at dersom tiltakene ikke har ønsket effekt, ser man på hvorfor det ikke har hatt det, og om tiltakene bør endres.

Skolens ansatte bekrefter også i intervjuer at de evaluerer tiltakene som er satt inn i elevens aktivitetsplan. Det vises til at skolen tar i bruk kommunens mal for evaluering av aktivitetsplan, og at man snakker med foresatte og eleven om effekten av hvert enkelt tiltak. Flere ansatte forklarer i intervjuer at man evaluerer tiltak jevnlig, og endrer og justerer på tiltak etter hvert som man finner ut hvordan tiltakene har fungert. Det vises til at eleven blir involvert i evalueringen av tiltakene.

Vi ser at kommunen har utarbeidet en mal for evaluering av tiltak i aktivitetsplan, og at det vektlegges at samtlige tiltak skal evalueres. Dette vurderer vi som positivt. Både rektor og de fleste ansatte på skolen viser til at denne malen tas i bruk ved evaluering av tiltak, og at dette er noe som gjøres jevnlig.

I noen av elevsakene ser vi at skolen har evaluert tiltakene i aktivitetsplanen ved at det blant annet er sendt inn møtereferater hvor eleven også har deltatt. I andre saker er det satt av tidspunkt for evalueringsmøte. I flere av elevsakene ser vi imidlertid at det ikke er satt inn tiltak i en aktivitetsplan, og vi kan derfor heller ikke se at eventuelle tiltak i saken er evaluert. I noen få saker ser vi at det er opprettet en aktivitetsplan, men vi kan ikke se hvorvidt tiltakene har blitt evaluert, eller om aktivitetsplanen har blitt justert i ettertid. Samlet sett viser elevsakene en varierende praksis når det kommer til evaluering av tiltak.

Både rektor og samtlige ansatte gir uttrykk for at de har hatt økt fokus på å evaluere gjeldende tiltak, og å endre på tiltak dersom evalueringen viser at tiltakene ikke har hatt ønsket effekt. Likevel ser vi gjennom elevsakene at det er en varierende praksis for hvorvidt samtlige tiltak evalueres eller ikke. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen/skoleeier ikke evaluerer tiltakene jevnlig, eller endrer tiltakene ved behov.

#### **Vår konklusjon**

Skolen/skoleeier evaluerer ikke tiltakene jevnlig, og tiltakene blir ikke endret ved behov.

---

<sup>57</sup> Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



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

*Skolen/skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak. Planen skal inneholde hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen/skoleeier har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. <sup>58</sup>*

Skoleeier, rektor og ansatte svarer bekreftende på at det lages en skriftlig plan som inneholder minimumskrav til innhold når de setter inn tiltak i en sak, og alle viser til kommunens mal for aktivitetsplan som er utarbeidet for å ivareta minimumskravene som stilles. Skoleeier skriver også at det står i kommunens prosedyre for elevenes psykososiale læringsmiljø, at malen for aktivitetsplan skal brukes.

De ansatte skriver også at aktivitetsplanen lagres i elevenes mappe i Teams. Flere ansatte viser i RefLex til skolens prosedyre «Hvordan håndterer vi skolemiljø saker». I prosedyren står det blant annet beskrevet at nødvendige tiltak for å trygge eleven settes inn straks, og dokumenteres i Teams. Det er videre skrevet at dette gjøres i påvente av aktivitetsplanen. Vi ønsker å bemerke at tiltak som settes inn i en sak skal nedfelles skriftlig.<sup>59</sup> Kravet om å lage en aktivitetsplan utløses samtidig som plikten til å sette inn tiltak.<sup>60</sup> Dette innebærer at også straktiltak skal nedfelles skriftlig i en aktivitetsplan, og at aktivitetsplanen kan evalueres i ettertid når skolen setter inn flere tiltak eller fjerner tiltak.

Kommunens mal for aktivitetsplan har et eget felt for problembeskrivelse, for hvilke tiltak som skal gjennomføres, tidsplan, hvem som er ansvarlig og når tiltak skal evalueres. Malen legger derfor til rette for at aktivitetsplanene inneholder minimumskravene som stilles.

I elevsakene vi har fått tilsendt ser vi imidlertid at utarbeidelsen og innholdet i aktivitetsplanene varierer. I noen saker er det opprettet aktivitetsplaner som inneholder minimumskravene. I andre saker er det utarbeidet en aktivitetsplan, men minimumskravene er ikke oppfylt da noen planer mangler tidspunkt for evaluering, noen er utydelig når det gjelder hvem som er ansvarlig for tiltakene og når tiltak skal gjennomføres. Videre ser vi at det i enkelte saker ikke er opprettet en aktivitetsplan i det hele tatt.

Basert på skoleeiers, rektors og ansattes svar vurderer vi at det er en felles forståelse for at det skal lages en skriftlig aktivitetsplan når det settes inn tiltak i saker der en elev opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen.

Vi ser også at kommunens mal for aktivitetsplan er tatt i bruk i samtlige elevsaker der skolen har opprettet en aktivitetsplan. Dette vurderer vi som positivt. Likevel ser vi at det er variasjon i hvordan aktivitetsplanene fylles ut, og hva de inneholder. Dette fører til at selv om malen blir brukt, inneholder den ikke alltid minimumskravene til innhold. Basert på en helhetlig vurdering mener vi det er sannsynlig at skolen som regel lager en skriftlig plan når den setter inn tiltak i en sak, men at planene ikke alltid inneholder minimumskrav til innhold.

---

<sup>58</sup> Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

<sup>59</sup> Jf. oppl. § 9 A- 4 sjettedde.

<sup>60</sup> Jf. Prop.57 L s. 79





## Vår konklusjon

Skolen/skoleeier lager en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, men den skriftlige planen inneholder ikke minimumskrav til innhold.

## 3 Statsforvalterens reaksjoner

### 3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konkludert med at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:<sup>61</sup>

- 1) 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.<sup>62</sup>
  - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.
  - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
  - c. Alle som arbeider på skolen må 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.
  - d. Alle som arbeider på skolen, må varsle i tide avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
  - e. Skolen må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- 2) 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.<sup>63</sup>
  - 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/skoleeier må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.
- 3) Kommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø.<sup>64</sup>
  - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan.

---

<sup>61</sup> jf. kommuneloven § 30-4

<sup>62</sup> jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

<sup>63</sup> jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

<sup>64</sup> jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



- b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt.
- c. Skolen må sette inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.
- d. Skolen/skoleeier må vurdere konkret hvilke tiltak som er egnede.
- e. Skolen/skoleeier må evaluere tiltakene jevnlig, og tiltakene må endres ved behov.
- f. Skolen/skoleeier må lage en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og den skriftlige planen må inneholde minimumskrav til innhold.

### **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 30.11.2023. 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.<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup>

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>67</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 16.06.2023

Tonje Lekhal, tilsynsleder

Nina Røsæg

Lena Ott

---

<sup>65</sup> jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

<sup>66</sup> jf. forvaltningsloven § 42

<sup>67</sup> jf. forvaltningsloven § 18



## 5 Dokumenter

### Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

#### Tilsendte prosedyrer/rutiner:

- Aksjonskort – Varslingsprosedyrer for grunnskoler i Sarpsborg kommune
- Avviksveileder for oppvekst
- Barnets stemme – retningslinje
- Dialogmøte
- Elevenes psykososiale læringsmiljø
- Elevrådsarbeid
- Hafslund skoles rutine: Hvordan håndterer vi saker der elever ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Kartlegging etter vold og trusler i skolen
- Klasseutrivsel
- Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot elever
- Rutine for personalsaker
- Sikring av at dokumenter på nivå 2 er kjent for virksomhetsleder
- Skolegang ved annen skole enn nærskolen
- Årshjul for dialog, styring og internkontroll
- Årsmelding

#### Skjema og maler:

- Mal dialogsamtale skole (Mal til møteforberedelse og referat for skole)
- Mal evaluering av aktivitetsplan
- Mal for aktivitetsplan
- Tett på - Mal for elevsamtalen 4.-10. trinn

- Tett på - Mal for utviklingssamtalen
- Mal for årsmelding for skole 2022
- Samtykkeskjema og mal for oppmelding til tiltaksteamet
- Veiledende samtalemål – elevenes skolemiljø
- Veiledende samtalemål – ROS

#### Andre dokumenter:

- Kvalitetsmelding om Sarpsborgskolen 2021
- Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune.
- Invitasjon og PowerPoint-presentasjon for plandagene ved skolestart i august
- Tett på for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Forebygging av krenkelser, utenforskap og ensomhet.
- PowerPoint om regelverket mot mobbing
- Eksempel på varsel til skoleeier i 9 A-5 sak
- Møteinnkalling til ungdomsråd 18.11.2022

#### Annet

- Dokumentasjon i et utvalg av elevsaker fra kommunen/skolen
- Informasjon fra egne systemer



Statsforvalteren i Oslo og Viken

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

