



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens internkontroll - skolemiljø

Lillestrøm kommune og Sørumsdal skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Lillestrøm kommune. Temaet for tilsynet er kommunens internkontroll og skolemiljø. Tilsynet er en pilotering.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

- alle som arbeider på skolen oppfylder varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
- skolen og skoleeier oppfylder undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

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

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Lillestrøm kommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regeletterlevelse på områdene varsling- og undersøkelsesplikt i skolemiljø saker.

Avdekkede regelverksbrudd:

- Kommunen har ikke gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og hva varslingsplikten innebærer.
- Kommunen har ikke gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt, og hva undersøkelsesplikten innebærer.
- Kommunen sikrer ikke at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- Kommunen sikrer ikke at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.
- Kommunen har ikke vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfylder varslingsplikten eller plikten til å dokumentere varsler.
- Kommunen har ikke vurdert risikoen for at skolen ikke oppfylder undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere undersøkelser.
- Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten.
- Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten.
- Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfylder varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ved varsling.
- Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfylder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ved undersøkelser.
- De som arbeider på skolen vet ikke at de har plikt til å varsle og til hvem de skal 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.
- De som arbeider på skolen vet ikke at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle.

- Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- Skolen undersøker ikke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Skolen og skoleeier gjøre ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- Skolen og skoleeier dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at formulering av korreksjonspunktene/regleverksbruddene er endret i tilsyn for 2022. Innholdet og lovtolkningen er likevel den samme som ved gjennomføringen av dette tilsynet.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen utsatt frist. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen tilføyelser i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunens rettefrist er 01.09.2022.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om Lillestrøm kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Skolemiljø og internkontroll.....	7
2.1 Rettslige krav.....	7
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	8
3 Statsforvalterens reaksjon	36
3.1 Pålegg om retting	36
3.2 Oppfølging av påleggene.....	37
4 Kommunen har rett til å klage	37
5 Dokumenter	39

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

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

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Lillestrøm kommune

Lillestrøm kommune består av de tidligere kommunene Skedsmo, Fet og Sørum. Kommunene ble slått sammen 1. januar 2020 og er per i dag den 9. største kommune i landet med sine 88024 innbyggere.

Lillestrøm kommune har 16 barneskoler, 6 ungdomsskoler og 6 kombinerte barne- og ungdomsskoler. I følge GSI per 1. april 2021 har kommunen 10 930 elever. Kommunen er organisert med kommunedirektør. På oppvekstsiden er den videre organisert med en oppvekstdirektør, herunder fagstab oppvekst, pedagogisk psykologisk avdeling, samt skolesjef og assisterende skolesjef.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er kommunens internkontroll med varslingsplikten og undersøkelsesplikten i skolemiljø saker. Tilsynet er en pilotering.

Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at:

1. alle som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1
2. skolen og skoleeier oppfyller undersøkelsesplikten ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1

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 bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lillestrøm kommune 24. juni 2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått inn dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Statsforvalteren har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Lillestrøm kommune og Sørums skole.

Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen og SFO, samt ansatte og ledere i kommunen. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger fra denne informasjonen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 15.12.2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert på innholdet i den foreløpige rapporten 27.01.2022. Vi har behandlet kommentarene og dokumentasjonen under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Kommunen skal gjennom sin internkontroll sørge for at de som arbeider på skolen oppfyller delpliktene i aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven (heretter oppl.) §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Retten til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9 A-1 og § 9 A-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter: 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 og undersøker saker 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.

I tilsynet er det et gjennomgående tema om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste når de håndterer varsler og gjennomfører undersøkelser. Skolen skal videre sørge for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentene hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet.

For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må skolen gjøre det som med rimelighet kan forventes i enhver del av saksforløpet.

Plikten til å varsle

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd. Tidspunktet for når rektor skal bli varslet, må vurderes konkret i den enkelte sak. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

Hvis det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev, skal rektor bli varslet straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken eller kjennskapet gjelder en i ledelsen på skolen, skal skoleeier straks få direkte varsel, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

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

Plikten til å undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

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

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte sak. For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser, og analysere den informasjon som er innhentet.

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. At eleven har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljøsaker, er også forankret i opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter.

I tilsynet undersøker vi hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å sikre regeletterlevelse, og om tiltakene er tilstrekkelige for å oppnå formålet om å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og rettet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Har kommunen gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt og en undersøkelsesplikt, og hva pliktene innebærer?

Våre observasjoner

Lillestrøm kommune har utarbeidet *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen*.

Dokumentet er datert 16.09.2021, og det fremgår at rutinen gjelder for alle ansatte i skolen og skoleeier. Kommunen har i redegjørelsen til Statsforvalteren opplyst at rutinen fastsetter minstekrav for skolens og skoleeiers rutiner og arbeid. Det fremgår videre at rutinen også blant annet inneholder en beskrivelse av varslingsplikten internt på skolene og til skoleeier i alvorlige saker, og ved mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker elever. Rutinen

beskriver også undersøkelser i slike saker. Kommunen skriver i redegjørelsen at rutinen er ny, og at den per tidspunktet for oversendelsen til Statsforvalteren ikke er implementert og kjent på skolene.

I intervjuer med skoleeier (kommunalsjef, assisterende kommunalsjef og Fagstab Oppvekst) kom det frem at rutinen ligger tilgjengelig for kommunens ansatte i Risk Manager. Rutinen er også informert om på rektormøter, og det forutsettes at rektorene informerer videre om rutinen på sine skoler. Det ble også bekreftet i intervjuene at det gjenstår arbeid med å sørge for at alle ansatte i kommunen faktisk bruker rutinen som nå er tilgjengelig.

Punkt 8.2 i den nyeste rutinen fastsetter minstekrav til skolenes oppfølging av de ulike delpliktene i aktivitetsplikten i oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Her blir varslingsplikten og undersøkelsesplikten beskrevet. I rutinen står det om de ansattes plikt til å varsle rektor at den må omtales nærmere i lokale rutiner.

Om varsling til skoleeier i alvorlige tilfeller er det beskrevet at rektor skal varsle skoleeier gjennom eget skjema for varsling i P360. Skjemaet sendes til Fagstab Oppvekst. Når det gjelder hvilke saker som anses alvorlige, og som dermed skal varsles skoleeier, er det gjengitt de type krenkelser som også omtales i lovens forarbeider¹, i tillegg til mistanke om eller kjennskap til at en ansatt har krenket en elev. Videre fremgår det av rutinen at skoleeier vurderer grad av undersøkelser og involvering fra sak til sak.

Rutinen fastslår at alle ansatte i skolen har en varslingsplikt til skoleeier ved mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse krenker en elev. Ifølge rutinen skal ansatte i slike tilfeller kontakte kommunalsjef eller assisterende kommunalsjef på telefonnummer eller e-postadresse som fremgår av rutinen. Skoleeier dokumenterer varselet i arkivet. Det ble under intervjuene bekreftet at det med «arkivet» menes P360, som er kommunens arkivsystem.

At varsler til skoleeier skal mottas av henholdsvis kommunalsjef/assisterende kommunalsjef i saker som omhandler en i skolens ledelse, mens alvorlige saker skal varsles til fagstab, ble bekreftet under intervjuene med skoleeier. Dette valget om organisering ble begrunnet med at det for ansatte som skal varsle vil være lettere å forholde seg til en konkret person (kommunalsjef eller assisterende kommunalsjef), fremfor en stab, som kan fremstå mer utilgjengelig. Videre ble det pekt på at ansatte ikke har tilgang til arkivsystemet, slik at deres plikt til å varsle direkte må gjøres på annen måte.

Om skoleeiers plikt til å undersøke saken i tilfeller der en i skolens ledelse er mistenkt for å ha krenket en elev, beskriver kommunens rutiner for avvikshåndtering i skolen at kommunalsjef eller assisterende kommunalsjef skal kontaktes, «slik at skoleeier kan ta kontakt tilbake for å opplyse saken og vurdere nødvendige undersøkelser og tiltak».

I kommunens redegjørelse til Statsforvalteren blir det beskrevet at fra januar 2021 har kommunen etablert et Beredskapsteam mot mobbing som kan bistå med råd og veiledning både til elever/foreldre som opplever å ikke få den hjelp og støtte de trenger i saker om skolemiljø, og

¹ Prop. 57 L (2016-2017), pkt. 5.5.2.3 - <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20162017/id2539013/?ch=5#kap5-5-2-3>

til skoler i konkrete saker. Teamet består av ansatte i Fagstab Oppvekst og PPA (Pedagogisk-psykologisk avdeling). I intervjuet med Fagstab ble det snakket om beredskapsteamets rolle der de blir involvert i alvorlige saker som burde vært varslet skoleeier, og at beredskapsteamet også må huske å veilede på varslingsplikten i slike tilfeller.

I intervjuet med direktør for tjenesteområde Oppvekst, kom det frem at oppgaver knyttet til å håndtere skoleeiers aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-5 er delegert til kommunalsjef for skole.

I intervjuene kom det frem noe ulik informasjon om hvem som har oppgaven med å undersøke saker, og hvorvidt dette er Fagstab eller kommunalsjef. Fagstab viste til at dersom det kommer inn et varsel i en skolemiljøsak er det kommunalsjef som har ansvaret for å følge opp med undersøkelser, med fortløpende dialog med fagstaben. Fagstab kan få fordelt saken og stå for undersøkelsene. I saker som omhandler krenkelsers fra en i skolens ledelse opplyste Fagstab at det i slike tilfeller er mer naturlig om det er en med personalansvar som gjennomfører undersøkelsene, det vil si kommunalsjef. I intervjuet med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef ble det opplyst at det i utgangspunktet alltid er Fagstab som følger opp og undersøker saker der skoleeier har en plikt til å gjøre egne undersøkelser. Det ble videre opplyst at Fagstab tildeler en saksbehandler, som deretter legger en plan for videre undersøkelser og oppfølging i saken. Oppgaven med saksbehandling er lagt til Fagstab, mens ansvaret fortsatt ligger hos kommunalsjef.

Kommunen har også et rutinedokument som heter *Systematisk arbeid med skolemiljø – Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten*, datert 23.11.2020. I denne rutinen beskrives også skolens aktivitetsplikt, herunder ansattes plikt til å varsle, og skolens plikt til å undersøke, ved tilfeller der en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Rutinen inneholder også flere maler og skjemaer til bruk i en skolemiljøsak, herunder skjema for varsling, samtale med elever, møte med foresatte, observasjonslogg, kartlegging av klassemiljø og pedagogisk analyse av læringsmiljø. I intervju med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef ble det opplyst at denne rutinen er kjent blant skolene i kommunen ved at den er sendt ut og ligger tilgjengelig. Det som preger rutinen er imidlertid at den er en bearbeiding av en rutine fra tidligere Sørums kommuner, men som ble endret navn på og lagt inn som en Lillestrømrutine. Det ble opplyst i intervju med skoleeier at de ser det er en del skoler som bruker andre rutinedokumenter fra de andre kommunene fra før kommunesammenslåingen. Det er også «ymse» bruk av maler.

I elevsakene vi har mottatt fra Sørums skole i forbindelse med tilsynet, er det ingen av sakene som inneholder maler for varsling eller undersøkelser fra *Systematisk arbeid med skolemiljø – Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* fra 2020.

Våre vurderinger

Skoleeier må ha gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt og hva den innebærer, både når det gjelder å varsle til rektor og direkte til skoleeier i saker etter §§ 9 A-4 og 9 A-5. Videre må skoleeier ha gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer. Dette omfatter både at kommunen må ha gjort det tydelig *hvem* som skal gjennomføre undersøkelsene, og at skolen og kommunen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Skoleeier har utarbeidet rutiner som utgjør minstekrav for skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten gjennom *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen*, datert 16.09.2021 og *Systematisk arbeid med skolemiljø – Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten*, datert 23.11.2020.

Statsforvalteren vurderer at begge rutineene gir tydelig informasjon til skolene om hvilke plikter de ansatte har til å varsle og undersøke i skolemiljø saker.

Vi har forstått det slik at den nyeste rutinen fra høsten 2021 er utarbeidet av og for nye Lillestrøm kommune, og som skal være gjeldende fremover. Rutinen er blitt utarbeidet på kommunenivå, ligger tilgjengelig i Risk Manager og er informert om på rektormøter. Samtidig kom det frem under intervjuene med skoleeier at de ikke var kjent med om rutinen på tilsynstidspunktet var tatt i bruk i praksis ute på skolene, og at det gjenstod et arbeid for å påse at dette ble gjort. Basert på intervjuene med Sørums skole er det Statsforvalterens oppfatning at rutinen ikke er implementert og fullt ut tatt i bruk ennå.

Når det gjelder rutinen fra 2020, er det vår oppfatning at den i liten grad følges av skolene i praksis, og at skolene i stedet følger egne, tidligere rutiner fra før kommunesammenslåingen. Dette inntrykket forsterkes ved at ingen av vedleggene til rutinen er anvendt i de elevsakene vi har fått oversendt fra Sørums skole når det gjelder varsling og undersøkelser. Selv om rutinen er sendt ut, og ligger tilgjengelig for skolene i Risk Manager, er vår vurdering at den ikke er tilstrekkelig implementert blant skolene i kommunen.

I den nye rutinen utarbeidet av kommunen fremgår det at den utgjør minstekravene til skolenes avvikshåndtering i skolemiljø saker. Om varslingsplikten fremgår det at rutiner for varsling (til hvem, når og hvordan) må beskrives i lokale rutiner. Ut over dette er det uklart om skoleeier forventer at skolene skal utarbeide sine egne rutiner for hvordan varslingsplikten og undersøkelsesplikten skal forstås og oppfylles. Våre observasjoner har vist at ledelsen ved Sørums skole er kjent med at kommunen har utarbeidet nye rutiner, samtidig som Sørums skole har sine egne rutiner i *Veiviseren* som de også bruker. Fordi Lillestrøm er en stor kommune, vurderer Statsforvalteren at det kreves tydeligere forventninger fra skoleeier med hensyn til hvilke retningslinjer og rutiner som er bestemt fra skoleeiers side, og hvilke retningslinjer skolene selv må utarbeide, enn for en mindre og mer oversiktlig kommune. Vi vurderer at kommunen ikke har vært tydelig nok overfor skolene på dette punktet.

Basert på det som fremgår i *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen* punkt 8.2 og som ble bekreftet under intervjuene, opptrer både kommunalsjef og Fagstab Oppvekst som «skoleeier» under håndtering av aktivitetsplikten i opplæringsloven kap. 9 A. Statsforvalteren er enig med kommunen i at det sannsynligvis er enklere og tryggere for ansatte på skoler som skal varsle skoleeier direkte, at de kan forholde seg til en konkret person (kommunalsjef/assisterende kommunalsjef), fremfor å kontakte Fagstab. Imidlertid ser Statsforvalteren at det er en utfordring at kommunens Beredskapsteam mot mobbing får en klar rolle når de går inn i enkeltsaker, dersom det ikke er gjort tydelig om teamet er inne i saken som «skoleeier» eller ikke, med tanke på å motta et varsel i saken.

Det fremstår videre uklart for Statsforvalteren *hvem* som undersøker saker på vegne av skoleeier, og om hovedregelen er at dette skal gjøres av Fagstab eller kommunalsjef, da disse pekte på hverandre under intervjuene. *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen* inneholder heller

ikke informasjon om hvordan skoleeier skal oppfylle sin undersøkelsesplikt i saker der en i skolens ledelse har krenket eller er mistenkt for å ha krenket en elev. Statsforvalteren legger vekt på alvorlighetsgraden og det skjerpede kravet til tempo i saker der en i skolens ledelse er mistenkt for å ha krenket en elev, og at det derfor er avgjørende at rutiner er på plass for å håndtere slike tilfeller. Vi vurderer at dette er for utydelig i Lillestrøm.

Basert på dette er det vår vurdering at kommunen ikke har gjort det tydelig for skolene hvilke rutiner som skal anvendes med tanke på varslingsplikten og undersøkelsesplikten, ved at kommunens rutiner ikke er implementert tilstrekkelig, og det heller ikke er tydelig hvilke rutiner skolene selv forventes å utarbeide. Videre har skoleeier ikke gjort det tydelig nok hvem som har de ulike oppgavene knyttet til undersøkelser i saker der skoleeier har en plikt til å undersøke.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurdering

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport viser kommunen til vår vurdering der vi skriver at det er uklart hvem som undersøker på vegne av skoleeier i saker som gjelder krenkelser fra en i skolens ledelse. Kommunen skriver at de ser at ansvarsforholdene kan beskrives tydeligere i deres rutiner, men understreker at det i denne typen saker alltid er tett samarbeid mellom fagstab og kommunalsjef, og at avklaringer knyttet til oppfølgingen av henholdsvis personalspørsmål og aktivitetsplikten må avklares raskt. Det presiseres også at ansvaret for å undersøke skolemiljøssaken i disse sakene ligger til fagstab.

Statsforvalteren mener det er positivt at kommunen vil tydeliggjøre skoleeiers rolle i skolemiljøssaker som omhandler krenkelser fra en i skolens ledelse i sine rutiner, da dette tidligere ikke var omtalt i *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen*, og vi forutsetter at dette gjøres slik kommunen skriver. Vi mener også at det i større grad har blitt klargjort *hvem* som skal foreta undersøkelser på vegne av skoleeier i disse sakene.

På denne bakgrunn endrer vi vurderingen vår når det gjelder uklarhet knyttet til hvem som undersøker på vegne av skoleeier i saker som omfatter en i skolens ledelse, og mener det nå er sannsynliggjort at dette er fagstab.

Endringen i vår vurdering får ikke betydning for konklusjonen på dette punktet, og regelverksbruddet opprettholdes.

Våre konklusjoner

Kommunen har ikke gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og hva varslingsplikten innebærer.

Kommunen har ikke gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt, og hva undersøkelsesplikten innebærer.

Sikrer kommunen at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten og undersøkelsesplikten?

Våre observasjoner

Lillestrøm kommune har oversendt rutinedokumentet *Systematisk arbeid med skolemiljø – Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten*, datert 23.11.2020, hvor aktivitetsplikten er beskrevet. I

punkt 6 i dokumentet er plikten til å dokumentere omtalt, og det fremgår blant annet at skolens dokumentasjonsplikt innebærer at skolen må dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene i hver enkelt sak, det vil si følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Vedlagt rutinedokumentet er ulike maler for å dokumentere de ulike stegene i aktivitetsplanen, herunder egne skjema for varsling, og undersøkelser. Til undersøkelsesplikten er det utarbeidet skjema for samtale med elev som ikke har det trygt og godt, samtale med elev som krenker, møteinnkalling til foreldresamtale, samtale med foresatte observasjonslogg, kartlegging av klasse miljø og pedagogisk analyse.

I *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen*, datert 16.09.2021, under punkt. 8.2 om rutiner for avvikshåndtering i skolen, er det en egen kolonne som sier noe om dokumentasjon i forbindelse med de ulike stegene i aktivitetsplikten. Om varslingsplikten står det at rutiner for varsling må beskrives i lokale rutiner, og om varsling til skoleeier i alvorlige tilfeller står det at det skal brukes eget skjema for varsling i P360. Om undersøkelsesplikten står det at det skal føres «referater ved behov». Rutinen inneholder ikke informasjon om hva som utgjør et behov i denne sammenheng.

Ingen av de ovennevnte rutineene inneholder informasjon om hvordan skoleeier skal dokumentere undersøkelser i skolemiljø saker der skoleeier har dokumentasjonsplikt. Statsforvalteren har heller ikke fått oversendt andre rutiner for hvordan skoleeiers dokumentasjonsplikt ivaretas.

Som beskrevet ovenfor oppbevares elevmappene i Lillestrøm kommune i arkivsystemet P360. Av den nye rutinen fremgår det at varsler til skoleeier dokumenteres og arkiveres i elevmappa, og det ble opplyst under intervjuer at det samme gjaldt for dokumenterte undersøkelser. I intervjuet med skoleeier kom det også frem at det er skoleeiers ansvar å dokumentere og arkivere varsler de mottar direkte fra ansatte per telefon eller e-post.

Som beskrevet tidligere i rapporten, er det kun ledelsen på skolenivå som har tilgang til arkivsystemet P360. I intervjuene med skolen kom det frem at varsler i skolemiljø saker ikke alltid blir dokumentert godt nok, eller lagret i elevens mappe i P360. Rektor opplyste under sitt intervju at skolen jobber med å bli bedre også på å arkivere undersøkelser i form av elevsamtaler i P360, men at de ikke er helt i mål med det ennå. Det ble også på skolenivå påpekt at det er en svakhet at lærere ikke har tilgang til å legge dokumenter inn i arkivsystemet.

I intervju med skoleeier v/ Fagstab ble det opplyst at kommunen er i ferd med å implementere en tilretteleggingsmodul i Vigilo, som er kommunens system for føring av fravær, karakterer m.v. Dette skal åpne for tilgang til flere enn ledelsen og administrasjonen i skolen. Det ble samtidig presisert at Vigilo ikke er et system for å arkivere dokumenter.

I lys av *Rutine for psykososialt skolemiljø* og punkt om dokumentasjon i undersøkelsesfasen stilte Statsforvalteren skoleeier spørsmål om hva kommunen legger i begrepet «referat ved behov» under intervjuene. I intervjuer opplyste skoleeier at de syntes det var krevende å velge riktig nivå for undersøkelsene. Videre ble det sagt at kommunen ikke hadde vært spesielt tydelige på vurderingene av hva det er behov for og ikke, og at de skjønnte at dette kunne oppfattes litt uklart. Det ble også opplyst at «ved behov» ikke var blitt diskutert med skolene ennå.

Våre vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen har innarbeidet rutiner eller iverksatt andre tiltak som gjør at alle som arbeider på skolen vet hva de skal dokumentere når de varsler, og at alle som gjennomfører undersøkelser vet hva de skal dokumentere. Kommunen må ha utarbeidet en fast fremgangsmåte for dokumentering av plikten til å varsle og undersøke, og må følge opp at fremgangsmåten brukes i praksis.

Lillestrøm kommune er stor og kompleks. Av den grunn vurderer Statsforvalteren at det stilles store krav til kommunens og skolens dokumentasjonssystem. Våre observasjoner viser at dokumentasjonsplikten er nevnt i de nye rutinene utarbeidet av kommunen, og at kommunen har lagt noen føringer for dokumentering av varslingsplikten og undersøkelsesplikten. Vi har imidlertid ovenfor konkludert med at Sørums skole ikke dokumenterer hva de gjør for å oppfylle varslingsplikten eller undersøkelsesplikten tilstrekkelig. Som det kom frem under intervjuene er skoleeier heller ikke kjent med hvilken praksis skolene har når det kommer til å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Det er derfor vårt inntrykk at skolene i for stor grad overlates til seg selv når det kommer til hvordan dokumentasjonsplikten skal håndteres i skolemiljøsaker, herunder at skoleeier ikke følger opp at deres rutiner følges i praksis. Videre er arkivsystemet i kommunen ikke lagt til rette for at ansatte utenfor skolens ledelse dokumenterer delpliktene i skolemiljøsaker, hvilket fører til risiko for at både varsler og undersøkelser ikke blir dokumentert og arkivert. Vi vurderer derfor at kommunens system for dokumentasjon ikke er tilstrekkelig for å sikre regelverksetterlevelse for skolene i kommunen.

Statsforvalteren mener det er positivt at skoleeier har tatt initiativ til å innføre systemer som gir tilgang til flere ansatte ved skolen enn ledelsen og administrasjonen. Den nye modulen i Vigilo er imidlertid ikke implementert på nåværende tidspunkt. Statsforvalteren er i tillegg usikre på funksjonaliteten til Vigilo med tanke på dokumentering og oppbevaring av dokumentasjon i skolemiljøsaker, da opplysningene som kom frem under intervju om dette var noe uklare.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at den nye retningslinjen, som ikke er implementert, ikke er tilstrekkelig tydelig hva gjelder dokumentasjonskravet i undersøkelsesplikten. Statsforvalteren vurderer at det er for snevert å gi føringer om «referater ved behov» i rutinen for undersøkelser uten at dette er tydeliggjort ytterligere, og vi er enig med kommunen i at dette virker uklart for skolens ledelse og ansatte.

Statsforvalteren mener det er sannsynliggjort at det er innarbeidet rutiner for hva som dokumenteres når skoleeier mottar et varsel etter oppl. §§ 9 A-4 eller 9 A-5 ved at skoleeier dokumenterer og arkiverer i P360. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for hvordan skoleeier skal dokumentere undersøkelsesplikten i de sakene skoleeier undersøker saken. Statsforvalteren bemerker at det ikke er et krav om at fremgangsmåte for dokumentering må være skriftlig, men bemerker at vi ovenfor har vurdert at skoleeiers rutiner for gjennomføring av undersøkelser i saker der skoleeier undersøker selv, er uklare. Fordi vi ikke har mottatt mange saker der skoleeier har gjennomført undersøkelser, er det vanskelig for oss å ta stilling til hvorvidt skoleeier sikrer sin egen dokumentasjonsplikt i disse sakene.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurdering

Kommunen skriver i tilbakemeldingen at den ønsker å opplyse noe mer om

dokumentasjonskravet og kommunens midlertidige systemer som er tatt i bruk for dokumentering og arkivering, i påvente av at ny modul i Vigilo skal tas i bruk. Fordi de aller fleste ansatte utenfor skoleledelsen ikke har tilgang til arkivsystemet P360, har kommunen etablert et system der alle ansatte har tilgang til et sikkert digitalt område – «Sikker sone». Det er blant annet etablert en integrasjon som sikrer arkivering i elevmapper. Kommunen skriver at ansatte vil kunne dokumentere delpliktene i skolemiljøsaker gjennom dette systemet.

Statsforvalteren mener det er svært positivt at kommunen har identifisert utfordringene P360 gir for de ansatte utenfor skoleledelsen og etablert et system som forenkler dokumentering i blant annet skolemiljøsaker.

Kommunen har imidlertid ikke synliggjort hvordan det nye systemet med «Sikker sone» er presentert for skolen, eller hvordan denne løsningen er tatt i bruk av skolen. Gjennom intervjuer og dokumentasjon i forbindelse med tilsynet har vi ikke sett at «Sikker sone» er tatt i bruk fullt ut på Sørums skole, og vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at systemet er tilstrekkelig implementert per nå.

På denne bakgrunn opprettholder vi vurderinger og konklusjon fra foreløpig rapport på dette punktet.

Våre konklusjoner

Kommunen sikrer ikke at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

Kommunen sikrer ikke at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Har kommunen vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller varslingsplikten, undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere?

Våre observasjoner

I oversendelsen til Statsforvalteren har Lillestrøm kommune beskrevet aktiviteter og rutiner som kan være med på å gi skoleeier informasjon om praksis og regelverksetterlevelse på skolene. Kommunen har blant annet beskrevet at det er etablert fagnettverk i kommunen for personer med ulike roller og funksjoner, hvor det avholdes samlinger fem ganger i året. Dette inkluderer sosiallærersamlinger, hvor kommunen opplyser at temaer knyttet til blant annet læringsmiljø, relasjonsarbeid og mobbing tas opp og drøftes.

Rektor oppga i sitt intervju at lærerne på skolen er med i kommunens fagnettverk. I nettverkene tilbys lærerne blant annet ulike kurs. Rektor opplyste at i fagnettverkene er innholdet mer spisset mot undervisningen i form av lesing, skriving og slike ting, og at det ikke er noe konkret i fagnettverkene som handler om skolemiljø. Videre opplyste rektor at han og inspektør deltar i kommunens «Lærende ledernettverk». Ledernettverkets innhold har vært veldig definert av det nye læreplanverket, og rektor ga uttrykk for at det ikke hadde vært fokus på skolens praksis for å oppfylle aktivitetsplikten eksempelvis.

Det er videre beskrevet at skolene skal rapportere til kommunalsjef i form av en kvalitetsvurdering på sentrale kvalitetsindikatorer, der læringsmiljø er en av indikatorene det

rapporteres på. Kommunen opplyser at rapporteringen skal bidra til analyse og refleksjon om egen praksis på skolene, samt gi kommunalsjef innsikt i skolenes ståsted og behov. Rektor opplyste i sitt intervju at kvalitetsvurderingen blir for systemisk til at skoleeier får informasjon om skolens praksis på aktivitetsplikten.

På spørsmål om skoleeier har bedt om informasjon om hvordan skolens varslings- og undersøkelsesrutiner er, opplyste rektor at i den første samtalen han hadde med nåværende kommunalsjef og assisterende kommunalsjef hadde de en dialog om aktivitetsplikten. Det blir også stilt spørsmål om hvordan skolen driver skolen i rektors medarbeidersamtaler med kommunalsjef.

Lillestrøm kommune har system for melding av avvik i Risk Manager. Det kom frem under intervjuene at ledelsen og de ansatte i skolen og SFO har fått informasjon om hva dette er og hva det skal brukes til. Videre kom det frem at avvikssystemet ble brukt til å melde avvik der elever begår fysisk og/eller psykisk vold mot ansatte i skolen, men at dette var underrapportert. Det ble også sagt at ledelsen hjalp de ansatte med avviksrapportering når de ansatte tok kontakt. Det ble gitt ulike svar på spørsmål om skolen hadde fått informasjon om hvorvidt avvikssystemet også kunne brukes til å melde avvik på manglende regelverksetterlevelse på skolemiljøområdet. Ledelsen på skolen mente likevel at Risk Manager også kunne brukes til å melde avvik på manglende regelverksetterlevelse, men var usikker på om det ble brukt til det. I intervju var det ingen av de ansatte som svarte at de bruker Risk Manager til å melde avvik på manglende regelverksetterlevelse.

I oversendelsen til Statsforvalteren har Lillestrøm kommune beskrevet at den er i ferd med å innføre tydeligere systemer for ekstra oppfølging av skolene som strever mest. Utvelgelse av skoler vil være basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyser), der momenter i analysen blant annet vil være tall og trender fra Elevundersøkelsen og antall klagesaker fra elever/foreldre. I oversendelsen blir det samtidig understreket at ROS-analyser eller systematisk oppfølging av skoler basert på ROS-analyser, ikke er gjennomført per tidspunktet for oversendelsen til Statsforvalteren (16.09.2021). Det ble bekreftet i intervjuet med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef at regelmessig etterspørring av informasjon om skolenes praksis som en del av en ROS-vurdering ikke er implementert ennå, og at kommunens informasjon om skolenes praksis per i dag baserer seg på at det faktisk oppstår hendelser som krever oppfølging av skoleeier, for eksempel klager fra foreldre på en skoles oppfyllelse av aktivitetsplikten. I slike tilfeller vil skoleeier be skolen om en tilbakemelding gjennom styringsdialogen. Fagstab Oppvekst opplyste i tillegg i sitt intervju at kommunen per nå ikke innhenter nok informasjon fra skolene til å vurdere om praksisen er i tråd med oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5 når det kommer til plikten til å varsle og undersøke.

I intervjuer på kommunenivå kom det også frem at antall skolemiljøsaker hos Statsforvalteren, samt vedtak fra Statsforvalteren med brudd på aktivitetsplikten også ville inngå i kildegrunlaget for fremtidige ROS-analyser.

Våre vurderinger

Statsforvalteren skal undersøke om kommunen skaffer seg informasjon om eventuelle avvik fra lovkrav, ved å motta eller etterspørre informasjon fra rektorene, gjennom avviksmeldinger,

klager mv. Skoleeier må basert på informasjonen den mottar, vurdere risikoen for at skolene ikke oppfyller kravene i regelverket når det kommer til varslingsplikten, undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere.

I redegjørelsen til oss er det oppgitt flere måter kommunen skaffer seg informasjon om skolenes praksis på, herunder gjennom fagnettverk, kvalitetsvurdering og avviksmeldinger i Risk Manager. Når det gjelder kildene kommunen har valgt å fokusere sin informasjonsinnhenting på, er vi ikke sikre på om samtlige av kildene er egnet til å danne et bilde av skolens regelverksetterlevelse, og eventuell risiko for brudd på aktivitetsplikten, ved at informasjonen som innhentes er av mer overordnet karakter. Vi viser i denne forbindelse til skolenes rapportering til kommunalsjef i form av kvalitetsvurderinger, og stiller spørsmålstegn ved om skolene får rapportert på egen praksis knyttet til oppfyllelse av aktivitetsplikten gjennom kvalitetsvurderingen. Det kom også frem under intervjuene at det ikke har vært fokus på informasjonsinnhenting som en del av kommunens risikovurdering i fagnettverkene som drives av PPA, eller lærende ledernettverk.

Statsforvalteren vurderer at avviksmeldinger er en måte å skaffe seg informasjon om regelverksetterlevelse på. I Risk Manager kan ansatte i kommunen melde avvik på egen skoles praksis på varslingsplikten, undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere gjennom avvikskoden «tjenestekvalitet». For at avviksmeldinger skal være en god informasjonskilde for kommunens ROS-vurderinger forutsettes det at det faktisk meldes avvik på regelverksetterlevelse. I dette ligger det at ansatte må være kjent med hvordan avvik skal meldes, hva de forventes å melde avvik på, samt at de trygges og oppfordres til å bruke avviksmeldinger som et verktøy for forbedring av praksis. Våre observasjoner viser at det i svært liten grad meldes avvik på regelverksetterlevelse via avvikskoden «tjenestekvalitet» i Lillestrøm kommune og ved Sørums skole. Samtidig har vi funnet avvik på regelverksetterlevelsen på Sørums skole.

Statsforvalteren vurderer at Lillestrøm kommune hovedsakelig innhenter informasjon om skolenes etterlevelse av aktivitetsplikten gjennom styringsdialogen med rektorene, tall fra Elevundersøkelsen og gjennom klagesaker til skoleeier.

Statsforvalterens klare inntrykk basert på dokumentasjonen og intervjuene er videre at informasjonen som innhentes fra skolene per i dag ikke sammenstilles og danner grunnlag for å vurdere hvor risikoen for avvik i form av regelverksbrudd er størst.

Lillestrøm kommune som skoleeier har på bakgrunn av informasjonen den har mottatt identifisert Sørums skole som en skole som trenger ekstra oppfølging, basert på tall fra elevundersøkelsen, enkeltsaker, og forespørsler fra skolen selv. Våre observasjoner viser imidlertid ikke at skoleeier har vurdert eller identifisert risiko for brudd på oppfyllelse av aktivitetsplikten hos Sørums skole, blant annet ved at intervjuene viste at skoleeier ikke er kjent med Sørums skoles praksis når det kommer til å varsle og undersøke.

Statsforvalteren mener det er positivt at Lillestrøm kommune har utarbeidet et system for oppfølging av enkeltskoler som trenger det, basert på ROS-analyser. I en stor kommune som Lillestrøm er det lite hensiktsmessig at skoleeier følger opp alle skoler like mye, men heller jobber systematisk med å fokusere oppfølging i form av veiledning og tiltak knyttet til regelverksetterlevelse til de skolene som trenger det mest. Fordi dette systemet på tidspunktet

for tilsynet ikke tatt i bruk i praksis i kommunen ennå, kan heller ikke Statsforvalteren ta konkret stilling til om det vil være tilstrekkelig til å oppfylle lovkravet i fremtiden.

På denne bakgrunn vurderer vi at kommunen ikke har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, oppfyller varslingsplikten, undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere.

Våre konklusjoner

Kommunen har ikke vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere varsler.

Kommunen har ikke vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere undersøkelser.

Har kommunen fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten?

Våre observasjoner

I redegjørelsen til Statsforvalteren fra Lillestrøm kommune er det i et eget punkt beskrevet eksempler på avvikshåndtering og tiltak for å rette feil og mangler på skolemiljøområdet. Det presiseres ikke hvorvidt samtlige tiltak er rettet mot Sørums skole, eller om de også er eksempler fra andre skoler i kommunen. Redegjørelsen omtaler eksempler på tilfeller der Beredskapsteam mot mobbing har vært involvert etter å ha blitt kontaktet av foreldre om elever som ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø, ett tilfelle der skoleeier har vært involvert etter klage fra foresatte på skolemiljø, samt beskrivelse av kommunalsjef og PPA sin oppfølging av Sørums skole siden januar 2020. Kommunalsjef sin oppfølging av Sørums skole har ifølge redegjørelsen blant annet handlet om drøftingsmøter med skolens ledelse, PPA og skoleeier om skolens praksis, hva som fungerer bra og hva som kan bli bedre, samt mulige utviklingstiltak.

Kommunen har informert om at PPA sin oppfølging av Sørums skole siden januar 2020 har vært ukentlig og på system- og individnivå, blant annet for å bedre elevenes læringsmiljø. I intervjuene kom det frem at PPA støtter skolene med fag, herunder implementering av kvalitetsplaner for skoler, læringsmiljøplanen og fagnettverk der skolemiljø kan være tema. På spørsmål om PPA har ansvar for opplæring på i varslings- og undersøkelsesplikten, herunder undersøkelsesmetoder, svarte de nei under intervjuet, og oppga at dette er en del av forvaltningen som ligger hos Fagstab og kommunalsjef. I intervjuene kom det frem at PPA i lys av varslings- og undersøkelsesplikten hadde bidratt med kompetanse på sårbare barn i Sørums skole. Videre ble det sagt at PPA hadde veiledet i klasseledelse og det systemiske arbeidet i klassen på enkelte trinn. PPA hadde også vært i mange møter i forbindelse med utarbeiding av aktivitetsplaner i enkeltsaker, men rektor sa i sitt intervju at han ikke hadde fått noen tilbakemelding på at noe burde vært endret eller forbedret i aktivitetsplanen.

Det kom frem under intervjuene både med skoleeier og rektor at tiltakene kommunen har satt inn på Sørums skole ikke er eller har vært rettet mot å hindre eller forebygge avvik på aktivitetsplikten, herunder plikten til å varsle, undersøke og dokumentere det skolen gjør for å oppfylle delpliktene.

I intervjuene med skoleeier (kommunalsjef, assisterende kommunalsjef og Fagstab Oppvekst), kom det videre frem at de iverksatte tiltakene på Sørums skole i hovedsak går ut på systemarbeid i form av kompetanseutvikling, veiledning knyttet til ledelse og utvikling av skolen. Tiltaket med PPA handler i den forstand mer om forebygging, ved å bedre forutsetningene for et godt læringsmiljø, enn om aktivitetsplikten, herunder skolens varslings- og undersøkelsesplikt.

Som vi har beskrevet i tidligere punkt i rapporten, har Lillestrøm kommune utarbeidet rutiner for alle skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten, herunder plikten til å varsle og undersøke. I tillegg har kommunen andre aktiviteter/tiltak som Beredskapsteam mot mobbing i fagnettverk for ansatte i skolene. Som omtalt ovenfor, er fagnettverkene ikke direkte rettet mot regelverksetterlevelse på skolenes aktivitetsplikt. I tillegg opplyste rektor i sitt intervju at Beredskapsteamet mot mobbing har bistått skolen i noen enkeltsaker, men da først og fremst som en del av utarbeidelse av aktivitetsplan og tiltak for enkeltelever.

Våre vurderinger

På bakgrunn av den informasjonen kommunen innhenter eller mottar om skolenes praksis, må kommunen vurdere om regelverksbrudd eller risiko for regelverksbrudd gjør det nødvendig å sette inn tiltak for å sikre regelverksetterlevelse. Tiltak skal sikre at skolens praksis blir i henhold til regelverket.

Opplysningene tilsynet bygger på viser at skoleeier har identifisert Sørums skole som en skole som har behov for oppfølging, og har fulgt opp Sørums skole siden tidlig i 2020. Statsforvalteren vurderer imidlertid, basert på opplysningene fra intervjuer og kommunens redegjørelse, at kommunen ikke har satt inn tiltak på Sørums skole som er rettet mot å hindre brudd eller risiko for brudd på skolens plikt til å varsle, undersøke, eller å dokumentere. Statsforvalteren viser til vurderingen vår ovenfor, hvor vi har slått fast at skoleeier ikke innhenter nok informasjon om regelverksetterlevelsen på aktivitetsplikten fra skolene, og at de dermed ikke har vurdert risikoen for brudd på regelverket når det kommer til varslingsplikten og undersøkelsesplikten. Som konsekvens av at det ikke innhentes nok informasjon om skolens regelverksetterlevelse, blir det vanskelig både å vurdere risiko for brudd på regelverket, og hvor det eventuelt er nødvendig å sette inn tiltak for å forebygge eller rette opp.

Statsforvalteren vurderer at kommunen har iverksatt noen tiltak som omfatter alle skolene i Lillestrøm ved å utarbeide rutiner, opprette et eget Beredskapsteam mot mobbing og organisere ulike fagnettverk, hvilket er positivt. Som vi har vurdert ovenfor, er det imidlertid en utfordring at kommunens skriftlige rutiner ikke er godt nok implementert eller tatt i bruk i praksis. Våre observasjoner viser at Beredskapsteamet mot mobbing og fagnettverkene ikke er rettet mot skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten direkte.

Våre konklusjoner

Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten.

Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten.

Følger kommunen opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfylder varslingsplikten eller undersøkelsesplikten og at dette blir dokumentert?

Våre observasjoner

I intervju med oppvekstdirektør ble det sagt at tradisjonen er at kommunen hele tiden reviderer når de ser behov for det. Videre ble det i intervju med kommunedirektøren sagt at evaluering gjøres ved behandling av tertialrapportene og at kommunen i denne rapporteringen får oversikt over hvor det er flest avvik og på hvilke områder. Kommunedirektøren sa også at det vurderes om det trengs nye rutiner, ROS-analyser eller annet, men at kommunen ikke er helt i havn på dette punktet enda.

Lillestrøm kommune har, som nevnt, oversendt internkontroll for skolemiljøområdet. Felles rutine er fastsatt 01.06.2021. I pkt. 5.6 går det frem at samtlige rutiner/prosedyrer skal gjennomgås og evalueres minimum årlig, og at tidspunktet for evalueringene fremkommer av den enkelte rutine/prosedyre. Utfallet skal synliggjøres gjennom en «Endringsbeskrivelse». Dette gjenspeiles i flere av de nye rutinene utarbeidet i 2020-2021, men fremgår ikke av *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* eller *Kvalitetsplan skole, læringsmiljø*.

I intervjuet med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef ble det sagt at kommunen har laget et årshjul hvor tidspunktene for evaluering av alle rutiner fremgår, og at fristene også legges inn i Risk Manager som en påminnelse. Det ble også sagt at evalueringen av rutiner gjennomføres av fagstab i samarbeid med kommunalsjef og assisterende kommunalsjef.

Kommunen har i sin redegjørelse til Statsforvalteren nevnt en rekke tiltak som skal bidra til å bedre skolemiljøet i Lillestrømskolen. I redegjørelsen har kommunen, som nevnt, informert om at PPA siden januar 2020 har hatt ukentlig oppfølging av Sørums skole på system- og individnivå, blant annet for å bedre elevenes læringsmiljø. På spørsmål om PPAs arbeid i skolen er blitt evaluert, svarer rektor at han snakker med PPA om arbeidet de utfører fortløpende og at han opplever at tiltaket fungerer. Han svarer også at det ikke er evaluert om PPAs oppfølging og veiledning har hatt ønsket effekt. Dette ble også bekreftet i intervju med andre. I intervjuer ble det sagt at det var vanskelig å måle effekten av tiltaket og at tiltaket ikke var ferdig enda.

Det kom frem under intervjuene at skoleeier ikke har et system for revisjon av egen regelverksetterlevelse i saker der skoleeier har undersøkelsesplikt, men saksbehandler har et krav til avviksrapportering på manglende regelverksetterlevelse i egen saksbehandling. I intervjuene kom det frem at det er en mistanke om underrapportering i avviksrapporteringen.

Våre vurderinger

I kravet til kommunens internkontroll, ligger også krav til at tiltakene som er iverksatt må evalueres, og forbedres der det er nødvendig. Disse prosessene må også være basert på risikovurderinger, for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst.

Som tidligere nevnt er det Statsforvalterens vurdering at det stilles høye krav til Lillestrøm kommunes utforming av internkontrollen, både når det gjelder struktur og innhold. Herunder følger også krav om at det jevnlig må evalueres om skoleeiers/skolenes regelverksetterlevelse i etterkant av tiltak, har ført til endringer og har hatt ønsket effekt.

Statsforvalteren ser at Lillestrøm kommune er i ferd med å utarbeidet et system for internkontroll på skoleområdet, men at systemet ikke er tatt i bruk og implementert i praksis på feltet skolemiljø. Systemet viser at kommunen skal evaluere rutiner årlig. Det er likevel vår vurdering at det ikke kommer tydelig frem hvordan andre typer iverksatte tiltak som er ment å ha effekt for varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten skal evalueres.

Det er vårt inntrykk at skoleeier har utarbeidet rutiner og maler for å forbedre regelverksetterlevelse hva gjelder varsling, undersøkelse og dokumentasjon i skolemiljø saker. På bakgrunn av intervjuene er det likevel vår vurdering at skoleeier ikke i tilstrekkelig grad sjekker om rutinene og malene brukes og etterleves, til tross for at de har mistanke om at de ikke er i bruk i alle skoler.

Statsforvalteren mener det er positivt at kommunen har satt inn tiltak for å bedre skolemiljøet på Sørums skole. I lys av våre undersøkelser er det likevel vår vurdering at tiltaket ikke har vært evaluert og at det så langt ikke har rettet seg mot skolens regelverksetterlevelse på området skolemiljø. Det har derfor ikke vært et middel som har ført til endring og ønsket effekt på området varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen per i dag ikke evaluerer egen praksis og regelverksetterlevelse på skolemiljøområdet der de selv har undersøkelsesplikt. Skoleeier har riktig nok et avvikssystem for rapportering, men det er vår vurdering at avvikssystemet i for liten grad brukes til dette formålet på tilsynstidspunktet.

På bakgrunn av det overnevnte vurderer vi at kommunen ikke i tilstrekkelig grad følger opp at iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Våre konklusjoner

Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ved varsling.

Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ved undersøkelser.

Vet de som arbeider på skolen at de har plikt til å varsle og til hvem de skal 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?

Våre observasjoner

Varslingsplikten er som tidligere nevnt beskrevet i flere av dokumentene vi har mottatt. I Lillestrøm kommunes dokument *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* (datert 23.11.2020) fremgår det under trinn 3 at alle som jobber på skolen skal varsle rektor hvis de ser eller mistenker at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette gjelder ved all mistanke. Videre er det skjematisk satt opp en liste over hvordan det skal varsles. Rektor skriver i en kommentar til innsendingen av dokumentasjon at denne retningslinjen er tatt i bruk ved Sørums skole, men at den ikke er godt nok institusjonalisert på nåværende tidspunkt.

I kommunens dokument *Rutiner for psykososialt miljø i Lillestrømskolen* (datert 16.09.2021), som etter det vi har fått opplyst ikke er implementert på skolene ennå, står det at de voksne skal melde fra til rektor hvis de får mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Under punkt 8.2 «Rutiner for avvikshåndtering i skolen» fremgår det at ansatte som har mistanke eller kunnskap skal varsle, og at det skal varsles straks i saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til krenkelser fra ansatte. Det er beskrevet at «den som varsler skal tas på alvor.» Det er uklart for Statsforvalteren om personen det vises til her er eleven eller den voksne som varsler. I tillegg er det beskrevet at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Eksempler på dette er «mistanke/kjennskap til at en ansatt har krenket en elev, svært integritetskrenkende, flere elever alvorlig krenket en enkeltelev, skolen har ikke klart å løse en sak, digital mobbing på tvers av skoler, grove trusler, f. eks på sosiale medier». Videre fremgår det at «rutiner for varsling (til hvem, når og hvordan), må beskrives i lokale rutiner. Hva kan varsles gjennom jevnlig samarbeidsmøter, hva må varsles straks?»

Slik vi har forstått det er skolens lokale rutine beskrevet i dokumentet *Veiviseren Sørums barneskole*. Vi har fått tilsendt flere versjoner av denne og tar utgangspunkt i *veiviseren* som gjelder for skoleåret 2021/2022. Under punktet «Elevens psykososiale læringsmiljø» er det korte beskrivelser av de ulike delpliktene. Her fremgår det at «bekymringsfulle uttalelser, som eksempel snakk om selvmord og trusler om vold med våpen (saks, blyant etc) SKAL alltid meldes ifra til ledelsen.» Det er også satt opp punkter for hva den ansatte skal gjøre. Her står det eksempelvis at man skal «varsle ledelsen om nødvendig.» Videre fremgår det at kontaktlærer skal «kontakte ledelsen for å informere og avklare oppfølging og planen videre» etter at man har satt av tid til samtale med eleven for å få informasjon som er viktig for tiltak. I *Veiviseren* står det at skolen skal bruke dokumentet *Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten*, og at denne ligger i Risk Manager.

Når det gjelder hvordan de som jobber på skolen har fått informasjon om varslingsplikten, ser vi av skolens årshjul for 2020/2021 at temaet «§9A» er satt opp noen uker. Det fremgår ikke tydelig av årshjulet at fremgangsmåten for varsling på skolen skal gjennomgås spesifikt. Rektor svarer i intervju at skolen har to planleggingsdager på høsten der aktivitetsplikten er tema og at det også har vært tatt opp i lærerkollegiet og på fellestid. Her har både varslingsplikten etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5 blitt gjennomgått. Rektor ga uttrykk for at dette har blitt gjennomgått i mindre grad med de ansatte på SFO og at varslingsplikten må gjennomgås igjen slik at det blir mer treffsikkert. De ansatte svarer i intervju at hva som utgjør mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt har blitt diskutert og reflektert rundt i fellesskap. Det jobbes med å få en felles forståelse, men man er ikke helt i mål ennå. Flere gir uttrykk for at aktivitetsplikten blir gjennomgått hvert år.

I våre intervjuer med rektor og kommunen kommer det fram at det er kommunen som har ansvaret for å gi informasjon om aktivitetsplikten til annet personale som oppholder seg på skolen, slik som eksempelvis renholdspersonell.

Det fremgår ikke av noen av rutinene eller dokumentene vi har mottatt at rektor har delegert bort ansvaret med å motta varsler. I våre intervjuer med de ansatte og skolens ledelse blir det likevel beskrevet at de ansatte både varsler til rektor og inspektør. Flere forklarer at det er kort vei mellom ledelsen og de ansatte. Rektor og inspektør deler også kontor. Rektor svarer at det varsles til begge, men at han som rektor sitter med ansvaret.

Når det gjelder forhold på SFO fremgår det at SFO-leder ikke har et formelt ansvar for å motta varsler, men at de ansatte på SFO nok i praksis ville ha gått til SFO-leder ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt. Det fremgår at SFO tar det videre med læreren til eleven hvis det er læreren som har mest med eleven å gjøre. SFO-leder tar det videre til rektor hvis det blir avdekket noe som er veldig bekymringsfullt. I intervju gir noen ansatte uttrykk for at det står i *Veiviseren* at hvis det gjelder alvorlige forhold eller trusler, så skal det rapporteres til rektor. I intervjuene blir det også beskrevet formelle og uformelle møter mellom skoleledelsen og leder for SFO. Rektor svarer at de jobber med å få de ansatte til å gå direkte til skolens ledelse.

Statsforvalteren har som nevnt mottatt et utvalg elevsaker i dette tilsynet. Det fremgår ikke tydelig av alle sakene hvordan rektor eller inspektør har blitt varslet. I noen saker har foresatte vært i direkte kontakt med skolens ledelse. Vi har også mottatt eksempel på sak der det er stilt spørsmålsteget ved hvorfor ikke rektor har blitt varslet. I andre saker ser det ut til at skolens ledelse har blitt varslet av andre ansatte, for eksempel ved at ledelsen er satt i kopi i e-poster.

Når det gjelder varsling til skoleeier viser rektor til at det for eksempel har blitt varslet i saker hvor det har vært fysiske slag, spark og andre saker som anses som alvorlige. Dette er blitt varslet til skoleeier via e-post, Teams eller telefon. I tillegg har det blitt varslet i saker som har pågått over flere år.

Når det gjelder saker hvor det er mistanke om at en i skolens ledelse har krenket en elev, svarer rektor at de ansatte vet at de skal varsle kommunalsjefen direkte. I intervju svarer de ansatte litt ulikt på dette spørsmålet. Noen svarer at de ville ha varslet kommunalsjefen mens andre svarer at de ville ha varslet en annen i skolens ledelse eller verneombudet.

Som tidligere nevnt fremgår det av intervjuene med skolen at Risk Manager ikke brukes til å melde avvik på manglende regelverksetterlevelse, herunder at det ikke er blitt varslet. Vi har heller ikke fått opplyst at det har blitt bestemt at de ansatte skal melde avvik på andre måter.

Våre vurderinger

Kravet til varsling innebærer at skolen må ha en fremgangsmåte som sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor må også følge opp at alle som jobber på skolen bruker denne fremgangsmåten i praksis.

Etter vår vurdering fremgår det ikke helt tydelig hvilken av de tre rutinene som utgjør fremgangsmåten for varsling på skolen som de ansatte skal benytte seg av i praksis. I *Veiviseren* fremgår det eksempelvis at man skal bruke *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* mens det blir vist til *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen* at det skal lages rutiner for varsling i lokale rutiner. Sistnevnte kan skyldes at *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen* ikke er implementert på alle skolene i kommunen ennå. Skolens faktiske fremgangsmåte for varsling ser heller ikke ut til å være helt i samsvar med eksempelvis *Veiviseren*.

I årshjulet og gjennom svarene i intervjuene ser vi at aktivitetsplikten, herunder varslingsplikten etter oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, er blitt gjennomgått med de ansatte på planleggingsdager, fellestid ol. Det er ikke tydelig for oss hvilken informasjon som har blitt gitt til de ansatte, men basert på

svarene i intervjuene forstår vi det som at hva som utgjør mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø blant annet er blitt diskutert og reflektert rundt i personalet. Alle de ansatte gir uttrykk for at de er kjent med at de har en varslingsplikt. Samtidig fremgår det at informasjon om skolens fremgangsmåte for varsling i mindre grad har blitt gjennomgått med eksempelvis ansatte på SFO.

Gjennom delegering kan rektor fastsette at en annen person på skolen skal ta imot varslene. Rektor har fremdeles ansvaret for at varslingsene håndteres på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med undersøkelse og tiltak dersom det er nødvendig.² Slik vi har oppfattet skolens praksis gjennom intervjuene vi har gjennomført og gjennom elevsakene, har skolen en uformell delegering som innebærer at også inspektør kan motta varsler. Denne fremgangsmåten for varsling er ikke skriftliggjort i kommunens rutiner eller i skolens *Veiviseren*. Dette er heller ikke et krav. Fremgangsmåten må imidlertid være kjent for de ansatte og rektor må følge opp at den brukes i praksis.

Basert på våre intervjuer med de ansatte mener vi at det er tydelig at det som blir varslet om til inspektør også blir varslet til rektor, og at fremgangsmåten for varsling ivaretar dette. I tillegg er rektor kjent med at det er han som har ansvaret for at saken følges opp. Det at det er kort vei mellom skolens ansatte, hovedsakelig lærerne, og ledelsen kan også utgjøre et godt utgangspunkt for varsling på skolen etter vår vurdering. Rektor og inspektør er i tillegg involvert i oppfølgingen av flere av sakene i elevdokumentasjonen vi har mottatt.

Opplysningene vi har mottatt tilsier imidlertid at det også noen ganger «varsles» til andre ansatte, eksempelvis lærer, og at det i noen tilfeller undersøkes før det varsles eller at det hovedsakelig er saker som anses som alvorlige som varsles til rektor. I tillegg fremgår det ikke tydelig at skolens fremgangsmåte for varsling alltid innebærer at mistanke om eller kjennskap til at en elev opplever et utrygt skolemiljø på SFO blir varslet til rektor. Videre fremgår det ikke av informasjonen vi har mottatt at rektor følger opp at alle ansatte på skolen bruker fremgangsmåten for varsling som er bestemt i praksis.

Når det gjelder saker som omhandler mistanke om at en i skolens ledelse har krenket en elev, ser vi at rutineene som er utarbeidet legger opp til at skoleeier skal varsles. Det fremstår ikke like klart at alle ansatte har fått informasjon om at de alltid skal varsle skoleeier direkte i slike tilfeller.

Statsforvalteren ser at skolen har startet arbeidet med å bruke og gjøre kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, men at disse ikke er implementert på nåværende tidspunkt.

Vår konklusjon

De som arbeider på skolen vet ikke at de har plikt til å varsle og til hvem de skal 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.

² Les mer om at rektor kan delegerer oppgaven her: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/#6.4.3-plikt-til-a-varsle>.

Vet de som arbeider på skolen at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle?

Våre observasjoner

I noen av rutinene vi har mottatt er tidspunkt for varsling beskrevet. *Veiviseren Sørums barneskole* inneholder ikke konkret informasjon om hvor raskt de ansatte skal varsle. Som tidligere nevnt vises det til at skolen skal bruke *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten*. Her fremgår det at ansatte skal levere varslings skjema til nærmeste leder eller rektor «straks». Dette gjelder både saker hvor «elev krenker elev» og saker hvor «ansatt krenker elev.» I saker hvor varselet gjelder en i skolens ledelse skal skoleeier varsles direkte. Her er det ikke beskrevet hvor raskt det skal varsles. Videre fremgår det at hvor raskt en sak skal varsles til rektor, må vurderes fra sak til sak, og at alvorlige saker skal varsles straks. Det fremgår at skoleeier skal varsles i «særdeles alvorlige saker.» Eksemplene på slike saker er de samme som er gjengitt i forarbeidene til loven. Rektor skriver som nevnt i en kommentar til innsendingen av dokumentasjon at *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* er tatt i bruk ved Sørums skole, men at det ikke er godt nok institusjonalisert.

I dokumentet *Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen*, som ikke er implementert på skolene ennå, fremgår det under punkt 8.1.1 om skjerpet aktivitetsplikt at den som får mistanke om at en annen voksen på skolen krenker en elev skal varsle rektor «straks.» Det er ikke beskrevet hvor raskt det skal varsles i andre saker.

I intervju gir rektor uttrykk for at eksempelvis fysiske krenkelser og kraftig ordbruk varsles umiddelbart. I slike tilfeller står ofte rektor og inspektør i kopi i meldingen som sendes hjem til foreldrene. Rektor svarer at det ikke er blitt bestemt hvor raskt de ansatte skal varsle i andre saker. I intervju svarer de ansatte litt ulikt på spørsmål om det er bestemt hvor raskt det skal varsles. Noen svarer maks en arbeidsuke mens andre svarer at det ikke har blitt snakket om i timer eller dager. Noen svarer at det kommer an på alvorlighetsgraden i saken og at de ville ha varslet om saker som eksempelvis omhandler vold med én gang. Hvis det er saker hvor det er noe man ikke helt klarer å få tak på, ville man ha undersøkt noe mer før man varslet.

I saker som gjelder krenkelser fra andre voksne på skolen svarer noen ansatte at det skal varsles umiddelbart og at dette betyr helst samme dag. Andre svarer at det skal varsles uten å undersøke først.

I elevsakene vi har mottatt er det ikke alltid mulig å lese ut ifra opplysningene som foreligger om rektor har blitt varslet tidsnok.

Som tidligere nevnt fremgår det av intervjuene med rektor og de ansatte at Risk Manager ikke brukes til å melde avvik på manglende regelverksetterlevelse, herunder at det ikke er blitt varslet i tide. Vi har heller ikke fått opplyst at det har blitt bestemt at de ansatte skal melde avvik på andre måter.

Våre vurderinger

Alle som arbeider på skolen skal varsle i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Forarbeidene til opplæringsloven viser til at vurderingen av hvor raskt varslingen skal skje må gjøres fra sak til sak, og ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljø saker er tidssensitive.

Det vil være noen tilfeller der det er nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre saker kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller liknende, (Prop. 57 L (2016-2017) til § 9 A-4).

Den enkelte ansatte må vurdere konkret hvor raskt det skal varsles. Tidspunktet for varsling må blant annet stå i forhold til sakens alvor, og ta hensyn til at skolemiljø saker er tidssensitive. Barnets beste vil være et viktig moment i denne vurderingen.³

Tidspunktet for varsling som er beskrevet i dokumentet *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* er etter vår vurdering i stor grad i tråd med lovbestemmelsen. Det er beskrevet at alle saker skal varsles «straks». Dette gjelder også for «alvorlige saker.» Når det gjelder varsling til skoleeier kan det under punkt 3.2 gis et inntrykk av at det er lagt en høyere terskel for varsling ved at det skal varsles i «særdeles» alvorlige saker. Dette er ikke i tråd med ordlyden i oppl. § 9 A-4 tredje ledd hvor det kun står at det skal varsles i alvorlige saker. Eksemplene på forhold som skal varsles til skoleeier er imidlertid de samme som er gjengitt i forarbeidene til loven.⁴

Det er ikke beskrevet hva «straks» skal innebære i praksis på skolen i dette dokumentet. Dette fremgår heller ikke av *Veiviseren Sørums barneskole*. I tillegg er det ikke helt samsvar mellom det som er beskrevet om varsling i de tre rutinene vi har mottatt.

Basert på informasjonen vi har mottatt i intervjuene og i elevsakene, følges ikke de skriftlige rutinene i praksis. I tillegg blir det uttrykt i intervjuene at det ikke har blitt tydeliggjort overfor de ansatte at de selv må vurdere i den enkelte sak hvor raskt det skal varsles og at barnets beste er et viktig moment i denne vurderingen. Flere av de ansatte har likevel reflektert rundt at de ville ha varslet raskere i saker de anser som alvorlige.

Det er ikke alltid mulig å lese ut fra dokumentasjonen i elevsakene vi har mottatt om rektor har blitt varslet tidsnok. I noen saker ser vi at skolens ledelse raskt har blitt satt som kopimottakere i e-poster av andre ansatte på skolen. I andre saker har foresatte tatt direkte kontakt med skolens ledelse uten at det fremgår om andre ansatte på skolen har hatt eller burde hatt mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt på et tidligere tidspunkt. Etter vår vurdering kan det se ut til at noen av sakene burde ha blitt varslet om på et tidligere tidspunkt ettersom det beskrives forhold som kan utgjøre mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø i en periode før skolens ledelse ble varslet. Basert på opplysningene som foreligger ser det likevel ut til at det raskt kalles inn til møter etter at skolens ledelse er blitt varslet om saken.

Hvis en som arbeider på skolen, har mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal rektor varsles straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det stilles derfor krav til hvor raskt det skal varsles i slike saker. Basert på de ansattes svar i intervjuene er de

³ Les mer om tidspunkt for varsling her: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/#6.4.3-plikt-til-a-varsle>.

⁴ Les mer om varslingsplikt i alvorlige tilfeller her: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/#6.4.3-plikt-til-a-varsle>.

fleste kjent med at det skal varsles raskt i slike saker. Noen svarer likevel at de ville ha diskutert saken med andre ansatte på skolen først eller gjort andre undersøkelser før de varslet.

Basert på opplysningene vi har mottatt er det etter vår vurdering ikke sannsynliggjort at alle ansatte har fått informasjon om at de må vurdere konkret hvor raskt det skal varsles i hver enkelt sak og at barnets beste er et viktig moment i denne vurderingen.

Vår konklusjon

De som arbeider på skolen vet ikke at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle.

Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?

Våre observasjoner

Skolens dokumentasjonsplikt er omtalt i de tre rutinene vi har mottatt. I *Veiviseren Sørums barneskole* er det beskrevet under punktet «Elevens psykososiale læringsmiljø» at bekymringsfulle uttalelser må dokumenteres skriftlig. I punktene over hva de ansatte skal gjøre for å følge aktivitetsplikten står det at man skal skrive registrering etter å ha stoppet krenkelser og levere til skoleledelsen. Videre står det «dokumenter dine observasjoner og samtaler» og «varsle ledelsen om nødvendig.» Det står også at «alle samtaler og observasjoner skal dokumenteres skriftlig og legges i elevmappen.» *Veiviseren* viser deretter som nevnt til at skolen bruker dokumentet *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten*.

I dette dokumentet er dokumentasjon og ressurser i arbeidet beskrevet under hver av delpliktene. I tillegg inneholder dokumentet som tidligere nevnt et eget trinn om dokumentasjonsplikten i punkt 6. Her fremgår det at «skolen må dokumentere skriftlig hva de gjør for å sørge for at elever har det trygt og godt på skolen». Videre står det at skolen blant annet skal dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene, inkludert varslingsplikten. Dokumentet inneholder en skjematisk oversikt over saksgangen i skolemiljø saker og informasjon om hvilke dokumenter som skal brukes for å dokumentere varsler. I tillegg inneholder retningslinjen to skjemaer for varsling.

Det ene varslingsskjemaet inneholder avkrysningsfelt for hvorfor det varsles, for eksempel beskjed fra foreldre eller medelever, observasjon av elevene osv. Skjemaet inneholder også et avkrysningsfelt for varsel i saker hvor det er «melding om ansatt som krenker elev.» I tillegg inneholder skjemaet et felt for hva som kreves videre i saken. Ett av avkrysningsfeltene er «Varsel til skoleeier (ved alvorlige hendelser; når voksen krenker elev, eller ved særlig voldelige eller på annen måte svært integritetskretnkende krenkelser, der ledelsen over tid ikke har klart å løse en sak, grove trusler via for eksempel sosiale medier mv.)» Det er uklart for oss om det er tenkt at den ansatte eller rektor skal fylle ut dette, og særlig med tanke på at det er rektor som har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker etter oppl. § 9 A-4, og ikke den ansatte. Videre fremgår det at skjemaet skal arkiveres i elevmappen.

Det andre varslingsskjemaet gjelder *Referat fra internt møte om elevens læringsmiljø - etter varsling*. Dette skjemaet ser ut til å gjelde for referat etter interne møter på skolen i etterkant av mottatt varsel.

Varslings skjemaene er ikke brukt i noen av elevsakene vi har mottatt. I intervju svarer rektor at dette kan skyldes at sakene vi har bedt om er eldre. Lærerne har fått beskjed om å bruke skjemaene nå, opplyser rektor. I noen av elevsakene er varslene dokumentert gjennom e-poster eller møtereferater.

I intervjuer med de ansatte på skolen svarer noen at de kjenner til at det finnes skjemaer man kan bruke ved varsel. Noen få svarer at dette fylles ut og legges i hylla til rektor og andre viser til at alle rutinene som skal brukes ligger i Risk Manager. De fleste svarer at skjemaene ikke brukes i praksis og at det ofte varsles muntlig siden det er kort vei mellom ledelsen og de øvrige ansatte på skolen. Skolens ledelse svarer også i intervju at varsling hovedsakelig har skjedd muntlig selv om det har blitt gitt informasjon til de ansatte om at de skal bruke varslings skjemaene. I tillegg svarer ledelsen at det også dokumenteres noe i OneNote.

Når det gjelder varsling ved mistanke om eller kjennskap til krenkelser fra de som jobber på skolen, svarer noen ansatte at de vet at dette skal varsles skriftlig og at dette egentlig skal gjøres i andre saker også.

Kommunen har et arkivsystem for oppbevaring av dokumentasjon i skolemiljø saker, som delvis benyttes av skolene (P360). I ett av varslings skjemaene står det at skjemaet skal legges i elevmappen. Noen få av de ansatte svarer i intervju at de er kjent med at dokumentasjon skal legges her, men at de selv ikke har tilgang til arkivsystemet i P360. De svarer at de derfor ber kontoret om å legge inn dokumentasjonen for dem.

Våre vurderinger

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle, jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler. Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene. Varslene kan derfor være skriftlige eller muntlige. Varselet kan for eksempel bli gitt via egnede digitale kommunikasjonsmidler.

Den enkelte skolen bør ha gode løsninger for hvordan varsling skal skje og hvordan informasjonen i varslene skal ivaretas. Dette handler for eksempel om å ha klare interne retningslinjer for hvilke saker som skal varsles straks, og hvilke andre intervaller eller tidspunkter skolen opererer med.⁵

Statsforvalteren vurderer at dokumentet *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten* inneholder informasjon om dokumentasjonsplikten som er i tråd med oppl. 9 A-4 syvende ledd. Det er laget skjemaer for hvordan varsler kan dokumenteres i saker etter både oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktiv bruk av varslings skjemaene kan være med på å dokumentere varslene på en hensiktsmessig måte. Det er imidlertid noe uklart om varslings skjemaene også skal brukes av ansatte dersom de har mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse har krenket en elev.

⁵ Les mer om dokumentasjonskravet i Utdanningsdirektoratets rundskriv om skolemiljø: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/#6.6-dokumentasjonskravene>.

Slik fremgangsmåten for varsling på skolen er opplyst for oss gjennom intervjuer og i dokumentasjonen, er det slik at de ansatte i praksis hovedsakelig varsler muntlig. Varslings skjemaene ser ut til å være kjent blant de ansatte, men er ikke tatt aktivt i bruk på nåværende tidspunkt basert på svarene i intervju. Kommunens skriftlige rutiner er heller ikke implementert på skolen på nåværende tidspunkt selv om arbeidet med dette er igangsatt. I tillegg ser det ut til at det ikke er et system for å arkivere varslene som benyttes aktivt. Noe av dette kan også skyldes at de ansatte ikke har tilgang til arkivsystemet. Dette gjør at dagens fremgangsmåten for å dokumentere varsler ikke er i tråd med kravet i oppl. § 9 A-4 syvende ledd etter vår vurdering. På bakgrunn av dette vurderer vi at skolen ikke dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurdering

Kommunen har som nevnt i sin tilbakemelding til Statsforvalteren informert om at de har etablert et system der alle ansatte i skolen har tilgang til «Sikker sone» der delpliktene i skolemiljøsaker kan dokumenteres.

Statsforvalteren mener det er positivt at kommunen har gitt alle ansatte et verktøy som forenkler dokumenteringskravet i skolemiljøsaker. Det er likevel vår vurdering at det nye systemet ikke er tilstrekkelig implementert per nå. Les mer om dette på side 15 i rapporten.

Vi opprettholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport på dette punktet.

Vår konklusjon

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

Vet skolen og skoleeier at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen?

Våre observasjoner

Veiviseren Sørums barneskole 2021/2022 inneholder informasjon om aktivitetsplikten i skolemiljøsaker. *Veiviseren* inneholder ikke informasjon om hvor raskt det skal undersøkes i skolemiljøsaker, mens det står at skolen bruker Lillestrøm kommunes *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten*. Her står det: «Hvis noen som jobber i skolen ser eller mistenker at en elev ikke har det trygt og godt skal de undersøke saken med en gang.»

Rektor skriver i en kommentar til innsendingen at *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten* er tatt i bruk ved Sørums skole, men ikke godt nok institusjonalisert.

Det kom frem under intervjuene at det ble informert om aktivitetsplikten i begynnelsen av hvert skoleår og i jevnlig felles møter på skolen.

I intervjuene ble det sagt at det varierer hvor raskt undersøkelser iverksettes og gjennomføres på Sørums barneskole, men flere nevnte innen en uke. Rektor sa i intervjuet at skolen har en intensjon om å komme raskt i gang, og at de i noen saker har møter om aktivitetsplanen nesten før det gjennomføres undersøkelser. Videre informerte rektor om at det hadde skjedd glipp i saker der skolen har fått diffuse e-poster og der elever har vært utydelig på hvordan de hadde det, men også i tilfeller der de har fått tydelig beskjed fra foresatte.

I saker der det er mistanke om at voksne krenker svarte rektor at saker undersøkes raskt fordi alvorlighetsgraden er større. Det kom frem i intervju at skoleeier ikke har satt opp tidsfrister for hvor raskt det skal undersøkes i saker der det er mistanke om at leder krenker, men at det i praksis undersøkes raskt.

Statsforvalteren har, som nevnt, fått oversendt skolemiljøsaker. Tre elevsaker inneholder noe informasjon om hvor raskt undersøkelsene blir iverksatt og gjennomført. Disse sakene viser at det brukes to til åtte dager på undersøkelser. I resterende skolemiljøsaker som Statsforvalteren har fått oversendt foreligger det ikke informasjon om hvor raskt undersøkelser iverksettes og gjennomføres.

Våre vurderinger

Kommunens og skolens fremgangsmåte for undersøkelse må sikre at alle saker undersøkes snarest. Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Statsforvalteren ser at Lillestrøm kommune har lagt ut noe informasjon på Risk Manager om hvor raskt undersøkelser skal gjennomføres av skolen. Vi kan likevel ikke se at det er gitt føringer på hvor raskt de ansatte må handle i saker med ulik alvorlighetsgrad, for eksempel krever skjerpet aktivitetsplikt skjerpet tempo. I lys av dette vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har laget nødvendige prosedyrer og rutiner for hvor raskt undersøkelser skal iverksettes og gjennomføres opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelig kan forventes. Det er heller ikke vår oppfatning at skolens fremgangsmåte for undersøkelse gir utdypende føringer på dette punktet.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skolens ledelse og ansatte vet at de skal undersøke, og flere tror at det skal undersøkes innen fem dager. Det er vår vurdering at svaret bygger under vår oppfatning om at de ansatte ikke i stor nok grad kjenner til hvor raskt de skal undersøke i saker med ulik alvorlighetsgrad. Vi ser at det undersøkes raskt i noen saker, men at det også har skjedd glipp. Det er imidlertid Statsforvalterens inntrykk at de fleste skolemiljøsakene mangler informasjon om hvor raskt det undersøkes og om tidsaspektet sees i lys av sakens alvorlighetsgrad og barnets beste.

I lys av at rutinen og fremgangsmåten ikke er tilstrekkelig på hvor raskt det skal undersøkes og skolen praksis ikke er tydelig på hvor raskt det undersøkes, er det Statsforvalteren vurdering at skolen ikke har tilstrekkelig bevissthet om hvor raskt ulike saker skal undersøkes.

Statsforvalteren ser at kommunen ikke har rutiner for hvor raskt skoleeier skal undersøke i skolemiljøsaker. Det er likevel vårt inntrykk at skoleeier undersøker raskt i praksis, selv om kommunen har få saker der de har gjennomført egne undersøkelser.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at skolene ikke i tilstrekkelig grad vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Det er Statsforvalterens vurdering at skoleeier vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier.

Vår konklusjon

Skolen undersøker ikke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

Vet skolen og skoleeier at de må gjøre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?

Våre observasjoner

Sørum skole har, som nevnt, utarbeidet *Veiviseren Sørum barneskole 2021/2022*. I *Veiviseren* står det at «Når en elev uttaler at han/hun ikke har det trygt og godt på skolen eller på skoleveien må kontaktlærer sette av tid til samtale med eleven for å få informasjon som er viktig for å sette inn riktig tiltak.» I etterkant av varsling til ledelsen heter det videre at kontaktlærer skal: «gjennomføre observasjoner av eleven i situasjonen som eleven ikke opplever det trygt og godt og innkalle til aktivitetsplanmøte med foreldre og elev og sette opp en tiltaksplan». I *Veiviseren* står det også at skolen bruker Lillestrøm kommunes *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten*.

I Lillestrøm kommunes *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten* står det følgende om undersøkelsesplikten i trinn 4: plikten til å undersøke skal belyse elevens subjektive opplevelse, fakta om situasjonen og faktorer i skole- og klassemiljøet som kan bidra til at eleven ikke har det trygt og godt. Det går videre frem at skolen har skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. I retningslinjen viser kommunen til at skolen kan bruke observasjon, samtaler, ikke-anonyme undersøkelser, kartleggingsverktøy eller sosiogram som undersøkelsesmetoder. Retningslinjen viser også til Utdanningsdirektoratets ressurser på området og til en rekke skjema som kommunen har utarbeidet for undersøkelser.

I saker der det er mistanke om at ansatte krenker elev står det at «Skoleeier undersøker saken i samarbeid med skolens ledelse». Det går ikke frem av retningslinjen hvordan disse sakene skal undersøkes utover dette. Det går heller ikke frem hvem som skal undersøke i saker der en i skolens ledelse er mistenkt for å ha krenket en eller flere elever eller hvordan det skal undersøkes i disse sakene.

Som nevnt skriver rektor i sitt følgebrev til Statsforvalteren at *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten* ikke er godt nok institusjonalisert ved Sørum skole.

Statsforvalteren vil nevne at også *Rutine for psykososialt miljø i Lillestrømskolen* inneholder informasjon om undersøkelser i skolemiljø saker og brukermedvirkning i skolemiljø saker. Skoleeier skriver i sin oversendelse til Statsforvalteren at denne rutinen er ny og per i dag ikke er implementert i organisasjonen på alle punkter. Dette ble også bekreftet under intervjuene.

På spørsmål om skolen har faglig kompetanse til å undersøke saker kom det frem i intervju at ledelsen i skolen har fått opplæring i saksgangen, bruk av skjema og bruk av metoder i

skolemiljøsaker. Det ble videre sagt at viktig informasjon fra kommunen ble publisert på Teams, og at ledelsen hadde en plikt til å hente inn og lete opp informasjon selv. I etterkant av rektors deltakelse på seminar eller publiseringer på Teams ble informasjonen videreformidlet til inspektør eller til alle ansatte i fellestiden. Skolen bruker også intern kompetanse, herunder ansatte/ledere med videreutdanning i rektorskolen og skoleledelse. Videre sa rektor at de ansatte har fått gjennomgang av kommunens rutiner og gjennomgående informasjon om kapittel 9 A gjennom årene, minst annen hver måned.

Det ble i intervjuene bekreftet at ansatte og ledelsen brukte fremgangsmåten for undersøkelse som beskrevet i *Veiviseren*, men ikke alle ansatte var kjent med at skolens rutine for skolemiljøsaker lå i *Veiviseren*.

I intervjuene ble det sagt at undersøkelser først og fremst ble gjennomført gjennom samtaler, og at disse både ble gjennomført i forkant og etterkant av varsling til skolens ledelse. Det kom frem ulike opplysninger om hvem som gjennomfører samtaler med elevene. Noen informerte om at kontaktlærer gjennomfører samtaler. Andre svarte at dette ble avklart fra sak til sak med ledelsen, og at dette kunne være kontaktlærer, barneveiledere, inspektør eller rektor. Det kom også frem at det var viktig at den som gjennomførte samtalen har god relasjon til eleven, både for å få frem fakta og for å sikre at eleven følte seg trygg. I noen tilfeller ble eleven også spurt hvem de ville ha samtale med. Samtalene ble gjennomført med enkeltelever eller i par. I saker der skolen var usikre ble det i intervjuene sagt at det gjennomføres undersøkende samtaler med foreldrene. Det gjennomføres også møte med foreldre og eleven der aktivitetsplanen utarbeides.

Det kom frem i intervjuene at skolen også undersøker gjennom observasjoner i friminuttene, overgangene og/eller i timene med føring av observasjonslogg. Ledelsen avgjorde hvem som skulle observere fra sak til sak. Observasjonene ble gjennomført av kontaktlærer, barneveiledere eller inspektør. Det ble også sagt at SFO kunne bli involvert i undersøkelsesfasen. Observasjoner ble gjennomført i forkant av aktivitetsplan eller i etterkant som oppfølging.

I intervjuene ble det også sagt at det ble gjennomført undersøkelser i hele klasser, men dette ble ikke utdypet ytterligere.

Det kom frem ulike svar om hvem som undersøker saker der det er mistanke om at en ansatt krenker. I noen intervjuer ble det sagt at rektor hadde hovedansvaret for undersøkelser. Rektor svarte at både kontaktlærer og inspektør kunne bli involvert og at det avhenger av hvem som er mistenkt. I saker der det er mistanke om at voksne krenker ble det sagt at det gjennomføres møter med foresatte og elev for å få vite sakens kjerne. Det ble også sagt at det gjennomføres samtale med den ansatte hvor det informeres om hvordan saken skal følges opp.

I intervjuene med skoleeier ble det sagt at det i etterkant av mottatte varsler ble etablert en dialog for å finne ut hvem som følger saken opp i kommunen. Det settes deretter inn en saksbehandler som undersøker og som gir en tilbakemelding. I intervjuene ble det gitt ulike svar på hvem dette kunne være. Det kom frem under intervjuet at skoleeier har få slike saker.

Statsforvalteren har fått oversendt skolemiljøsaker fra skolen og skoleeier. Det går frem av dokumentasjonen at skolen og skoleeier har gjort undersøkelser i form av ulike typer samtaler

med involverte og foreldre i flere saker. Skolen bruker også observasjon som metode i noen saker. Observasjonslogg er lagt ved i en av de oversendte sakene. I de oversendte sakene er det ikke dokumentert undersøkelser rettet mot hele klasser. Det er ikke dokumentert i alle oversendte saker at alle involverte elever blir hørt. De oversendte skolemiljøsakene inneholder ikke eksempler på at kommunens maler i skolemiljøsaker er i bruk i undersøkelsesfasen, men skolen har f.eks. brukt en annen mal for observasjon.

Statsforvalteren viser også til et oversendt vedtak om skolemiljø fra Statsforvalteren der det er gitt regelverksbrudd på undersøkelsesplikten. I saken fremgår det at vi savner en bredere undersøkelse av elevens skolemiljø for å få frem fakta om bakenforliggende faktorer i og utenfor klasserommet.

Våre vurderinger

Skoleeiers og skolens rutiner for undersøkelser må sikre at alle saker blir tilstrekkelig undersøkt. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen undersøker i samsvar med fremgangsmåten, dersom rektor ikke selv undersøker sakene. Skolen og skoleeier må sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må få frem hva som ligger bak elevens/elevenes opplevelse. Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Retten omfatter alle elever som er direkte påvirket eller involvert i saken.

Statsforvalteren oppfatter at hensikten med skolens undersøkelser er å finne ut bakgrunnen for elevens opplevelse og bakenforliggende årsaker. Vi vurderer videre at skolens undersøkelsesmetoder som samtaler og møter med involverte elever og foreldre, samt observasjoner er egnede metoder for å få frem elevens opplevelse, fakta om situasjonen og hva som ligger bak elevens opplevelse. Vi mener også at det er positivt at ledelsen ved skolen tar aktiv del i undersøkelser der det er hensiktsmessig. I lys av skolens rutiner, aktivitetsplaner og vedtak fra Statsforvalteren vurderer vi likevel at undersøkelsesmetodene som skolen bruker ikke alltid er tilstrekkelige for å få frem bakenforliggende årsaker i sakene. Vi mener derfor at skolen må utvide metodebruken sin der det er behov for det. Særlig gjelder dette saker der klasse- og skolemiljøet er en medvirkende faktor og der utryggheten bunner i relasjonelle og kontekstuelle forhold i og utenfor skolen, og som påvirker elevens skolemiljø. Det er vårt inntrykk at skoleeier har lagt til rette for slike undersøkelser gjennom rutiner, skjema og verktøy. Det er også vårt inntrykk at skolen vet om rutinene og skjemaene, men at disse ikke i tilstrekkelig grad brukes i skolen.

Det er Statsforvalteren inntrykk at Lillestrøm kommune og Sørums skole er opptatt av at elevene skal høres. Dette fremgår både av intervjuer, rutiner og maler. På bakgrunn av innsendte elevsaker er det likevel vår vurdering at eleven saken gjelder ikke alltid blir hørt tilstrekkelig.

Statsforvalterens undersøkelser viser at rektor, men også andre, kan involveres i saker der det er mistanke om at ansatte krenker en eller flere elever. Det er likevel vår vurdering at det ikke er utarbeidet en tilstrekkelig fremgangsmåte for hvordan disse sakene skal undersøkes og at denne ikke er gjort kjent i organisasjonen.

Hva gjelder saker der det er mistanke om at en leder står bak krenkelsen er det skoleeier som plikter å ha en innarbeidet fremgangsmåte for undersøkelser. Lillestrøm kommune har riktignok noen rutiner for hvordan skolemiljøsaker som omhandler ansatte skal håndteres, men det er Statsforvalterens vurdering at fremgangsmåten ikke er tilstrekkelig og ikke gir gode nok føringer for hvordan disse sakene skal undersøkes og hvordan elever som er involvert skal høres i sine saker. Statsforvalteren vurderer at skoleeier må utarbeide en fremgangsmåte for å undersøke saker der det er mistanke om at ledelsen i skolen krenker en eller flere elever.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier gjøre ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

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

Våre observasjoner

I *Veiviseren Sørums barneskole 2019/2020* står det at «Alle samtaler og observasjoner skal dokumenteres skriftlig og legges i elevmappen». Det står videre at skolen bruker *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten* som er utarbeidet av Lillestrøm kommune. I retningslinjen står det at: «skolen må dokumentere skriftlig hva de gjør for å sørge for at elever har det trygt og godt på skolen». Videre står det at skolen blant annet skal dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene i hver enkelt sak, herunder plikten til å undersøke. Til retningslinjen er det utarbeidet en rekke maler for undersøkelser i skolemiljøsaker for bruk i skolen. Som nevnt skriver rektor i sitt følgebrev til Statsforvalteren at *Systematisk arbeid med skolemiljø - Retningslinjer for å følge aktivitetsplikten* ikke er godt nok institusjonalisert ved Sørums skole.

Ingen av de ovennevnte rutinene og de oversendte dokumentene for øvrig inneholder informasjon om hvordan skoleeier skal dokumentere undersøkelser i skolemiljøsaker der skoleeier har dokumentasjonsplikt.

Det kom frem i intervju med skoleeier at undersøkelser i alle skolemiljøsaker skal arkiveres i elevmappa som ligger i P360. Videre ble det sagt under intervjuene at skolen hadde bestemt at observasjoner og samtaler skal dokumenteres og at de som undersøker sakene er bedt om å dokumentere. Det ble også informert om at de ansatte på skolen ikke hadde tilgang til arkivet og at de ansatte skal sende undersøkelsene til ledelsen, som deretter skal legge disse inn i arkivsystemet. Det kom frem under intervjuene at ledelsen jobber med å legge undersøkelser i elevens mappe i arkiv, P360. Videre ble det sagt at noen referater fra samtaler og logger var sendt til skolens ledelse, mye ligger hos den enkelte ansatte på private områder og mye er ikke dokumentert. Det ble i intervju gitt eksempler på saker der det var gjennomført samtaler og ført logg, men det var ukjent hvor dokumentasjonen var blitt av. Det ble også sagt at oppbevaring og arkivering i undersøkelsesfasen var et kronglete system, at skolen ikke var i mål på dette punktet og at skolen hadde forbedringspotensiale.

Det kom frem under intervjuene at rektor både kom med påminnelse og kontrollerte elevmapper innimellom. Det ble også sagt at rektor etterspør mer informasjon i skolemiljøsakene og gir tilbakemeldinger om at det ikke brukes riktig skjema.

Våre vurderinger

Opplæringsloven § 9 A-4 stiller krav til at aktivitetsplikten skal dokumenteres. Opplæringsloven stiller utover dette ingen formkrav til varslene. Skolene må likevel ha løsninger og rutiner for hvordan varsler dokumenteres, enten gjennom føringer fra skoleeier, eller på den enkelte skole.

Det er vårt inntrykk at skolen har en skriftlig rutine om at alle deler av aktivitetsplikten skal dokumenteres og at det er lagt ved referat fra møter og logg i noen skolemiljøsaker. Det er likevel vårt inntrykk at dokumentasjonsplikten ikke alltid følges i praksis, og vi er enig med skolen om at de ikke er i mål på dette punktet og at skolen har forbedringspotensiale. Riktignok dokumenteres møter der foresatte, elever og skolen møter for å utarbeide aktivitetsplaner, men det er vår vurdering at undersøkelsene ikke kommer godt nok frem og at dokumentasjonen på hva undersøkelsene har resultert i er for knappe til å oppfylle formålet med dokumentasjonsplikten. Det kom frem av intervjuene at de ansatte i skolen oppbevarer notater hver for seg, men Statsforvalteren har ikke kjennskap til innholdet i disse.

Det er Statsforvalterens inntrykk at arkivsystemet bare delvis benyttes til dokumentasjon i skolemiljøsaker. Det er vårt inntrykk at det ikke er tydelig definert i skolens fremgangsmåte hvem som skal undersøke i skolemiljøsaker, og at dette kan variere fra sak til sak. I lys av dette er det vår vurdering at arkivsystemet ikke i tilstrekkelig grad er gjort tilgjengelig for de som har roller i skolemiljøsaker på skolen, og derfor i liten grad er i bruk av de ansatte som har en aktiv rolle i undersøkelsesfasen på skolen. Det er vårt inntrykk at veien til å oppbevare undersøkelser som elevsamtaler og observasjoner er vanskelig tilgjengelig og at faren for at det ikke oppbevares godt nok er til stede.

Statsforvalteren vurderer at heller ikke skoleeier har en tilstrekkelige fremgangsmåter for å sikre at det dokumenteres tilstrekkelig i saker der skoleeier har en plikt til å undersøke. Selv om skoleeier har få saker på dette området må det likevel utarbeides en fremgangsmåte som er kjent for de ansatte i organisasjonen.

I lys av det ovennevnte vurderer Statsforvalteren at skolene og skoleeier ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurdering

Kommunen har i sin tilbakemelding til Statsforvalteren informert om at de har etablert et system der alle ansatte i skolen har tilgang til «Sikker sone» der delpliktene i skolemiljøsaker kan dokumenteres.

Statsforvalteren mener det er svært positivt at kommunen har gitt alle ansatte et verktøy som forenkler dokumenteringskravet i skolemiljøsaker, men det er likevel vår vurdering at det nye systemet ikke er tilstrekkelig implementert per nå. Les mer om dette på side 15 i rapporten.

Vi opprettholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport på dette punktet.

Vår konklusjon

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

3 Statsforvalterens reaksjon

3.1 Pålegg om retting

Vi har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Lillestrøm kommune sikrer ikke 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 §§ 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.
2. Lillestrøm kommune sikrer ikke at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Avdekkede regelverksbrudd:

- Kommunen har ikke gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og hva varslingsplikten innebærer.
- Kommunen har ikke gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt, og hva undersøkelsesplikten innebærer.
- Kommunen sikrer ikke at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- Kommunen sikrer ikke at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.
- Kommunen har ikke vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere varsler.
- Kommunen har ikke vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere undersøkelser.
- Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten.
- Kommunen har ikke fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for brudd på undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten.
- Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ved varsling.
- Kommunen følger ikke opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ved undersøkelser.
- De som arbeider på skolen vet ikke at de har plikt til å varsle og til hvem de skal 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.
- De som arbeider på skolen vet ikke at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle.
- Skolen dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

- Skolen undersøker ikke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Skolen og skoleeier gjøre ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- Skolen og skoleeier dokumenterer ikke hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

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 innsending er 1. september 2022. 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, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. 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, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 11.02.2022

Vibeke Holm, tilsynsleder Julie Clausen, seniorrådgiver Christine Skorstad, seniorrådgiver

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Kommunens beskrivelse av praksis – internkontroll
- Internkontroll i de kommunale skolene, datert 01.06.2021
- Delegasjonsreglement for tjenesteområde oppvekst, datert 17.08.2021
- Rutiner for psykososialt skolemiljø i Lillestrømskolen, datert 16.09.2021
- Systematisk arbeide med skolemiljø. Retningslinjer for å følge Aktivitetsplikten, datert 23.11.2020
- Mal for varsling til skoleeier – alvorlig skolemiljøsak, datert 05.05.2020
- Beredskapsteam mot mobbing, datert 06.01.2021
- Rutine for forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler i skoler og SFO, datert 14.09.2021
- Eksempel 1 på avslutningsbrev fra beredskapsteam til foreldre
- Eksempel 2 på avslutningsbrev fra beredskapsteam til foreldre
- Eksempel på svarbrev – klagesak skolemiljø
- Følgeskriv fra skolen - Beskrivelse av skolens praksis
- Kvalitetsplan skole. Læringsmiljø.
- Veiviseren 2019/2020
- Veiviseren 2020/2021
- Veiviseren 2021/2022
- Årshjul for skolen 2020/2021
- Et gitt antall elevmapper

Statforvalteren mottok følgende dokumenter i etterkant av foreløpig rapport:

- Uttalelse til foreløpig rapport
- Infoskriv til skoler vedrørende sensitive dokumenter, januar 2020

Nettkilder:

<https://www.lillestrom.kommune.no/globalassets/pdf/politikk-og-administrasjon/lillestrom-kommune-organisasjonsstruktur-1.pdf>

<https://www.lillestrom.kommune.no/skole-og-utdanning/elevenes-velferd/mobbing-og-skolemiljo/>

<https://www.lillestrom.kommune.no/politikk-og-administrasjon/administrasjon/bedre-tverrfaglig-innsats-bti/>