



Nord-Fron kommune
V/Administrasjonssjefen
Nedregate 50
2640 VINSTRA

Saksbehandlere, innvalgstelefon
Jon Kristian Sørmo, 61 26 61 22
Tony Heyerdahl, 61 26 61 07

Endelige rapporter fra tilsyn

Vedlagt følger endelige rapporter fra tilsyn med grunnskole og helse- og omsorgstjenester. Det er utarbeidet delrapporter som sendes samlet:

- Delrapport for helse- og omsorgstjenester og barneverntjenester
- Felles delrapport samhandling og informasjonsflyt
- Delrapport for Vinstra ungdomsskole
- Delrapport for Nord-Fron kommune som skoleeier

Til hver delrapport følger et oversendingsbrev som beskriver eventuell videre oppfølging av virksomheten.

Vi gjør oppmerksom på at tilsynsrapportene er offentlige dokumenter og vil bli publisert på vår hjemmeside.

Med hilsen

Eli Blakstad
Direktør

Harald Vallergårda
fylkeslege

Ida Kjerschow Harstad
Avdelingsdirektør

Aasa Gjestvang
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Fylkesmannen i Innlandet

Vår dato:

11.09.2019

Vår ref:

2019/801

Deres dato:

Deres ref:

Nord-Fron kommune V/Administrasjonssjefen
Nedregate 50
2640 VINSTRA

Saksbehandler, Innvalgstelefon
Tony Heyerdahl, 61 26 61 07

Unntatt offentlighet, jf. offl. § 13, jf. fvl. § 13.

Oversending av endelige rapporter fra tilsyn - delrapport for helse- og omsorgstjenester og barneverntjenester, samt felles delrapport samhandling og informasjonsflyt. Ikke avdekket lovbrudd

Fylkesmannen har gjennomført systemrevisjon med ovennevnte virksomheter, med stedlig tilsyn i perioden 03.04.2019 til 05.04.2019. Tilsynet er utført av Enhet for helse og omsorg, Enhet for barnevern og Enhet for barnehage og opplæring hos Fylkesmannen i Innlandet. Enhet for barnehage og opplæring har utarbeidet egne rapporter for sitt myndighetsområde.

Tilsynet ble gjennomført etter en risikovurdering fra Fylkesmannen i Innlandets side, sammenfallende med et initiativ fra Nord-Fron kommune. Bakgrunnen var en alvorlig hendelse der en ungdom ble drept av en annen ungdom 31.10.2018.

Fylkesmannen sendte 11.06.2019 foreløpige rapporter til uttalelse. Det er mottatt merknader til rapportene fra virksomheten, og disse er i det vesentligste tatt til følge og innarbeidet i de endelige rapportene.

Det er ikke avdekket lovbrudd i de reviderte områdene i helse- og omsorgstjenestene og barnevern og tilsynet er derfor avsluttet.

De endelige rapportene er vedlagt. Vi gjør oppmerksom på at tilsynsrapportene er offentlige dokumenter og vil bli publisert på vår hjemmeside.

Vi takker for det gode samarbeidet og tilretteleggingen under tilsynet.

Med hilsen

Eli Blakstad
Direktør

Harald Vallergårda (e.f.)
fylkeslege

Ida Kjerschow Harstad
avdelingsdirektør

E-postadresse:
fminpost@fylkesmannen.no Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:
Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00
www.fylkesmannen.no/in
Org.nr. 974 761 645



Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- Delrapport for helse- og omsorgstjenester
- Felles delrapport - samhandling og informasjonsflyt



Sak:
Nord-Fron kommune - Fylkesmannen i Innlandets
aktiviteter etter alvorlig hendelse

Vår dato:
11.09.2019

Vår ref.:
2019/801

Rapport fra tilsyn med Nord-Fron kommune, Ringebu kommune, Oppland fylkeskommune: Delrapport for skolehelsetjenesten i ungdomsskolen og videregående skole, rus og psykisk helse, fastlegetjenesten og barneverntjenesten

Fylkesmannen har gjennomført systemrevisjon med ovennevnte virksomheter, med stedlig tilsyn i perioden 03.04.2019 til 05.04.2019. Tilsynet er utført av *Enhet for helse og omsorg*, *Enhet for barnevern* og *Enhet for barnehage og opplæring* hos Fylkesmannen i Innlandet. Foreløpig rapport ble sendt virksomhetene 11.06.2019 med mulighet til å komme med merknader. Relevante merknader er innarbeidet i denne endelige rapporten og omfatter de områder som ligger innafor *Enhet for helse og omsorg* og *Enhet for barnevern* sine myndighetsområder. *Enhet for barnehage og opplæring* har utarbeidet egne rapporter for sitt myndighetsområde.

Tilsynet ble gjennomført etter en risikovurdering fra Fylkesmannen i Innlandets side, sammenfallende med et initiativ fra Nord-Fron kommune. Bakgrunnen var en alvorlig hendelse der en ungdom ble drept av en ungdom 31.10.2018.

Systemrevisjon er valgt som metodisk plattform for tilsynet. Fylkesmannen har undersøkt om virksomhetene ved tilsynstidspunktet etterlevde de forventninger som framgår av lov, forskrift og ev. faglige retningslinjer, slik at personer i målgruppene for tilsynet får trygge og gode tjenester. Målgruppene som omfattes er barn/unge på Vinstra ungdomsskole, 1. trinn på Vinstra videregående skole samt deres foresatte.

Tilsynet er rettet mot system, og ikke mot enkeltpersoners yrkesutøvelse. Fylkesmannen har undersøkt om virksomhetenes ledelse sikrer etterlevelse av myndighetskrav som gjelder for de deltjenester tilsynet omfatter (lovlighetskontroll). Fylkesmannen legger til grunn at ledelse, organisering og styring, forbedringsarbeid og tilstrekkelig kompetanse er gjennomgående for alle aktiviteter og prosesser, og dette er vektlagt under tilsynet. Dette utelukker ikke at det kan bli fremmet anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pasient- og brukerrettighetsloven fra de som har klageadgang etter lovens § 7-4 (hendelsesbasert tilsynssak).

Det presiseres at det er forholdene i virksomhetene på tiden for gjennomføringen av tilsynet som danner grunnlaget for konklusjonene. Tilsynet er en lovlighetskontroll av etterlevelsen av de rettsregler som gjelder på systemnivå. Rammene for hvilke rettsregler som kontrolleres, er bestemt ut fra den aktuelle hendelsen og oppfølging av tidligere tilsyn fra Fylkesmannen i Oppland.

Tilsyn er ikke etterforskning – dette er politiets oppgave. Systemtilsynet skal heller ikke granske eller påvise eventuelle årsakssammenhenger mellom den alvorlige hendelsen og kommunens systemer og etterlevelse av lovkrav. Tilsynets formål er å bidra til at helse- og omsorgstjenester til befolkningen

blir ivarettatt og drives på en faglig forsvarlig måte, veilede og stimulere til endring der endring er nødvendig.

Fylkesmannen i Innlandet er opptatt av at tilsyn skal fremme læring og kvalitetsarbeid og har derfor i rapporten også valgt å belyse forhold som kan innebære risiko for svikt, men som i tilsynsøyeblikket ikke er i strid med lovkrav.

Fylkesmannen legger også til grunn at det er viktig at disse påpekingene bringes tilbake til styrings-systemene i virksomhetene slik at de kan drøftes og eventuelle tiltak iverksettes for å minimalisere risiko.

Tabellen viser hvem som har virksomhetsansvar for den enkelte deltjeneste som omfattes av tilsynet. Likelydende rapport sendes til alle virksomhetsansvarshavende som omfattes av tilsynet.

| Deltjeneste | Virksomhetsansvar |
|--|--|
| Skolehelsetjenesten i ungdomsskolen | Nord-Fron kommune |
| Skolehelsetjenesten i videregående skole | Nord-Fron kommune – utført av helserådgiver ansatt i og etter avtale med Oppland fylkeskommune |
| Rus og psykisk helse | Nord-Fron kommune |
| Fastleger | Nord-Fron kommune |
| Barneverntjenesten | Ringebu kommune |
| Pedagogisk psykologisk tjeneste | Sør-Fron kommune ¹ |

Fylkesmannens konklusjon:

Det er ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene i helse- og omsorgstjenestene og barneverntjenesten ved tilsynet. Tilsynet kan derfor avsluttes for disse tjenestene.

Fylkesmannen i Innlandet ber virksomhetene merke seg de forbedringsområder som er beskrevet i kapittel 4. Dette er områder Fylkesmannen mener kan innebære en risiko for pasientsikkerheten og barnas beste dersom tiltak ikke vurderes.

De forbedringsrådene som er omtalt i rapporten er i hovedsak disse:

- Enhet for rus og psykisk helse: Ikke alle egne/interne prosedyrer blir fulgt fullt ut – f. eks. «Husk barnet», «Barnets trygghetsplan» og «Fra bekymring til handling». Kommunen påpeker i egenvurdering mangel på koordinerende enhet, noe som flere også nevner i samtaler. Det er likevel ikke fravær av koordinering, idet det finnes flere tverrfaglige samarbeidsarenaer.
- Enhet rus og psykisk helse: Til kompetanse om opplysningsplikt og hvilke regler som gjelder for unntak fra taushetsplikt: tilsynet gir ikke grunnlag for å si at praksis når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten er brudd på lov. Tilsynet gir likevel innspill til styringssystemet slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder.
- Skolehelsetjeneste: Helserådgiver er ansatt i Oppland Fylkeskommune, mens kommuneoverlegen i Nord-Fron har faglig ansvar. Fylkesmannen vurderer at det i slikt todelt styringssystem er særlig viktig at samarbeidsavtaler også beskriver hvordan man vil sikre kvalitet og internkontroll av den faglige aktiviteten.

¹ Pedagogisk psykologisk tjeneste omfattes ikke av vurderingene i tilsynet; har kun vært informasjonskilde

- Helsestasjon for ungdom: Det påpekes kort åpningstid i helsestasjon for ungdom, det er ikke system for besøk fra målgruppene og ikke spesielle tiltak for gutter. Ungdomsrådet ønsker lengre åpningstid i helsestasjon for ungdom.
- Skolehelsetjenesten: Der er ikke system for brukermedvirkning utover planlagt deltagelse i elevråd.
- I flere avdelinger er det påpekt mangler ved de eksisterende samhandlingsarenaene. Det er ønske om, og forventninger til, en koordinerende enhet som kan bøte på manglene.
- Skolehelsetjenesten: Det er utarbeidet retningslinje for legemøte 4 ganger pr. år. I små kommuner er samarbeid ofte oversiktlig og avstandene korte, men skriftlig detaljering av samarbeidet i tråd med anbefalingene i nasjonal faglig retningslinje vil bidra til å sikre at tjenestene utføres på samme måte, uavhengig av hvem som gir tjenesten.
- Skolehelsetjenesten: Kommuneoverlegen er noe involvert i arbeidet i form av regelmessig møte mellom helsestasjon/skolehelsetjeneste inkl. helserådgiver og leger, samt muntlig kontakt ved behov. Nasjonal faglig retningslinje anbefaler at det utarbeides skriftlige samarbeidsrutiner med kommunelegen for å sikre kvalitet og internkontroll.
- Samarbeidsrutiner og felles planer bør avklare ansvar, roller og områder for samarbeid mellom skolehelsetjenesten og sosialpedagogisk tjeneste (både i ungdomsskole og videregående skole).
- Skolehelsetjenestens helsesamtale med alle elever i ungdomsskolen har i noen år vært gjennomført i 9. klasse, i hovedsak begrunnet med gutters modenhet. Det er en sterk anbefaling i nasjonal faglig retningslinje at alle elever får tilbud om helsesamtale på 8. trinn, blant annet for å skaffe oversikt over utfordringer hos den enkelte og i elevpopulasjonen ved skolen, og å sette inn oppfølgende tiltak så tidlig som mulig.
- Ny retningslinje for skolehelsetjenesten inneholder forventning om mer medisinskfaglig involvering i skolehelsetjenesten. Skolelegen er tilgjengelig for spørsmål, men bidrar i sin ramme ikke i det kontinuerlige systemrettede arbeidet med skolene, eller i systematisk tverrfaglig samarbeid internt eller med andre aktuelle tjenester på skolehelseområdet.
- I videregående skole er det én fast ansatt som er helsepersonell, og ingen avtale om skolelege, slik at det ikke er mulig å ha et tverrfaglig samarbeid internt med skolelege eller bruke skolelege i systemrettet samarbeid med skole og eksternt. Fylkesmannen vurderer at kommuneoverlegens involvering ikke kompenserer for dette.
- Det er noe tvil om man har oversikt over årsakene til at ungdom oppsøker helsestasjon for ungdom innenfor rammen for åpningstid. Fylkesmannen legger til grunn at oversikt også innebærer å samarbeide med andre aktører for å skaffe seg oversikt over trender i populasjonen og utfordringer i lokalmiljøet.
- Kommunen bør vurdere å kartlegge behov for tiltak for å nå gutter i skolehelsetjenesten i større grad.
- Intern retningslinje «Fra bekymring til handling» er lite kjent blant legene. Ifølge meldingsgjennomgang i barneverntjenesten er det risiko for at leger og helsesykepleiere heller melder til f. eks. fastlegene enn til barneverntjenesten.² Nære pårørende (voksne og barn) bør kartlegges med tanke på egne hjelpebehov og få tilbud om nødvendige støttetilbud uavhengig av behovene til den enkelte bruker.
- I løpet av tre og et kvart år har barneverntjenesten mottatt 2 meldinger fra legene i Nord-Fron. Ingen er registrert fra legevakt. Journalgjennomgangen hos fastlegene gir ikke grunnlag for å si at praksis når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten er brudd på lov. Fylkesmannen gir likevel innspill til styringssystemet også hos fastlegene slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder.
- Et forbedringsområde som gjelder flere deltjenester: Barne- og ungdomsteam (BUT-team) preges av sjeldne møter, avlyste møter og mangelfull sikring av om anbefalinger i et møte blir fulgt opp (prosedyrebrudd). Det verserer flere retningslinjer. Drøftinger som skal være anonyme framstår av og til som kun aidentifiserte. Det er risiko for at identitet avdekkes for deltagerne i små miljø, og flere saker

² I kommunens tilbakemelding datert 04.07.2019, framgår det at helsestasjonen selv ikke kjenner seg igjen i dette. Det presiseres at Fylkesmannens kilde er gjennomgang av meldingsopprinnelse i barnevernstjenestens system.

burde vært på navn etter samtykke. Det hevdes at det er risiko for «forforståelse» i saker som kun er aidentifiserte.

- Et annet forbedringsområde er at «Rettleiar – frå bekymring til handling» trenger et kontinuerlig behov for implementering pga. turnover i flere tjenester. Rettleiaren framstilles av flere som et verdifullt verktøy for avdekking og informasjonsflyt.
- Faktagrunnlaget (samtaler og saksgjennomgang i flere deltjenester) viser risiko for at virksomme tiltak kan «ta tid» før de iverksettes, med særlig risiko der det er nødvendig med samordnede tiltak og tjenester. Det er ulike forventninger til, og ulik innsikt i, de begrensninger som ligger i barneverntjenestens mandat og tiltaksmuligheter.

Fylkesmannen spiller inn disse områdene til virksomhetens styringssystem slik at tiltak kan vurderes i hht. de krav som framgår av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Siden det ikke er avdekket lovbrudd ved tilsynet, avsluttes tilsynet ved ferdigstillingen av endelig rapport.

Innhold i delrapport helse- og omsorg og barnevern

| | | |
|------|---|----|
| 1 | Tilsynets tema og omfang | 6 |
| 2 | Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet | 7 |
| 2.1 | Innledning | 7 |
| 2.2 | Rettslig grunnlag for Fylkesmannens tilsyn | 7 |
| 3 | Beskrivelse av faktagrunnlaget | 9 |
| 3.1 | Innledning | 9 |
| 3.2 | Skolehelsetjenesten | 9 |
| 3.3 | Fastlegene | 13 |
| 3.4 | Rus og psykisk helse | 14 |
| 3.5 | Barneverntjenesten | 16 |
| 4 | Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelle normer | 18 |
| 4.1 | Innledning | 18 |
| 4.2 | Rus og psykisk helse | 19 |
| 4.3 | Skolehelsetjenesten | 20 |
| 4.4 | Samhandling og samarbeid | 20 |
| 4.5 | Opplysningsplikt | 21 |
| 4.6 | Skolehelsetjenesten opp til 20 år | 21 |
| 4.7 | Vold, overgrep og omsorgssvikt | 22 |
| 4.8 | Oppfølging ved behov (målrettede samtaler og hjemmebesøk) | 22 |
| 4.9 | Helsestasjon for ungdom | 23 |
| 4.10 | Fastlegene | 23 |
| 4.11 | Barneverntjenesten | 24 |
| 5 | Fylkesmannens konklusjon | 25 |
| | Vedlegg: | |
| | Gjennomføring av tilsynet | 27 |

1. Tilsynets tema og omfang

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet. Tilsynet sitt overordnede formål er å undersøke samhandlingskjeder mellom ulike tjenester med forskjellig lovmessig forankring. En risiko er at offentlige instanser ikke sikrer at ansatte skaffer til veie informasjon som de skal/bør ha om de personer de skal yte tjenester til og tiltak overfor, eller at informasjon ikke følges opp i egen eller annen virksomhet.

Vi ser for oss de aktivitetene vi fokuserer på i tilsynet som en tidslinje knyttet til aktiviteter underveis:

avdekking → vurdering av iverksetting av informasjonsflyt → iverksetting av handling.

Det er tre begrep som er sentrale i dette tilsynet: avdekkingskompetanse, informasjonsflyt og samhandling.

Avdekkingskompetanse. I dette legger vi til grunn forståelsen av at de som arbeider i 1. linje har kompetanse til å avdekke forhold som kan gi grunn til å iverksette tiltak overfor barn/unge og ev. deres familier. Når barn/unge er målgruppen, vil personkretsen dreie seg om flere enn barnet selv: det kan være egenskaper ved omsorgspersoner, lærere eller andre yrkesgrupper, nettverk mm. I dagligspråket defineres kompetanse gjerne som evnen til å klare en oppgave eller beherske et yrke i møte med komplekse krav, situasjoner og utfordringer. Man deler gjerne inn kompetanse i kunnskaper, holdninger og ferdigheter.

Informasjonsflyt. En risiko i samhandlingskjeder er at ansatte i de aktuelle tjenestene har informasjon som de skal eller bør følge opp, men hvor de av ulike årsaker unnlater å handle. Årsaker til dette kan f.eks. være antagelser om at taushetsplikt gjelder, personlig kjennskap til hverandre, manglende regelverks-forståelse og/eller -etterlevelse. Om det settes i gang en informasjonsflyt, er også knyttet til den ansattes kunnskaper, holdninger og ferdigheter. Det vil i stor grad dreie seg om formell kompetanse om hvilke regler som gjelder for taushetsplikt og opplysningsplikt, dvs. plikten til å bringe opplysninger videre til den instans som kan påvirke det som avdekkes.

Samhandling. Det er en risiko at ulike tjenester kan sitte med informasjon hver for seg, og at informasjonen ikke sees i sammenheng slik at ansvaret for å følge opp blir utydelig. Det innebærer at de ulike tjenestene hver for seg ikke nødvendigvis har unnlatt å handle, men dersom de ikke samhandler, kan det allikevel medføre at tjenestene ikke ivaretar kravene i regelverket.

Samhandling og informasjonsflyt blir videre omtalt i en felles delrapport der lovgivningen for skole, helse/omsorg og barnevern ses i sammenheng.

Tema for tilsynet med barneverntjenesten:

- Er barneverntjenestens forebyggende virksomhet i tråd med lovkrav?
- Er barneverntjenestens samarbeid med andre deler av forvaltningen i tråd med lovkrav?
- Er oppfølging av meldinger til barneverntjenesten i tråd med lovkrav?

Tema for tilsynet med helse-/omsorgstjenestene:³

- Har Nord-Fron kommune forsvarlig avdekkingskompetanse i helse-/omsorgstjenestene til å oppdage risiko for at barn/unge utvikler helseplager, som følge av overgrep, mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller andre årsaker?
- Er barn/unge/omsorgspersoner sikret tilgang til forsvarlige helse-/omsorgstjenester?
- Har Nord-Fron kommune samhandlingskjeder mellom ulike tjenester innenfor helse- og omsorgstjenestene og med andre tjenester som sikrer barn/ungdom/omsorgspersoner forsvarlige tjenester?

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

2.1 Innledning

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenestene i kommunene samt barneverntjenesten i kommunene. Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

2.2 Rettslig grunnlag for Fylkesmannens tilsyn

2.2.1 Tilsynshjemmel

Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med den kommunale barneverntjenesten følger av barnevernloven § 2-3 fjerde ledd, jf. § 2-3b, og samordnes med de øvrige lovområder i tilsynet. Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten i fylket er helsetilsynsloven § 2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3.

Tilsynet blir gjennomført som systemrevisjon, tilpasset prosedyre og føringer gitt fra Statens helsetilsyn, jf. lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (helsetilsynsloven).

2.2.2 Rettslig grunnlag for tilsynet - barneverntjenesten:

- FNs konvensjon om barnets rettigheter art. 3 og 12
- Barnevernloven § 3-1 (barneverntjenestens forebyggende virksomhet), § 3-2 (samarbeid med andre deler av forvaltningen), § 4-2 (meldinger til barneverntjenesten), § 4-3 (rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser), § 6-4 (opplysningsplikt), § 6-7, 3. ledd (taushetsplikt), § 6-7a (tilbakemelding til melder)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker – slik dette framgår av Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling, 01/2017, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, Veileder Q1105

2.2.3 Rettslig grunnlag for tilsynet - helse- og omsorgstjenestene

- Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten § 3 (plikt til å opprette internkontrollsystem og tilsyn med at det føres internkontroll)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-1 (kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester), § 3-2 (kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester), § 3-3 (helsefremmende og forebyggende arbeid), § 3-3 a (kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep), § 3-4 (kommunens plikt til samhandling og samarbeid), § 3-

³ Begrepet helse-/omsorgstjenester omfatter skolehelsetjenesten i kommunen, allmennelegetjenesten v/fastlegene og rus-/psykiatritjenesten

- 10 (pasienters og brukeres innflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner), § 4-1 (forsvarlighet), § 4-2 (kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet), § 4-2 a (om informasjon), § 5-5 (kommunelege – medisinskfaglig rådgivning), § 5-10 (journal- og informasjonssystemer), § 7-3 (koordinerende enhet), § 12-5 (nasjonale faglige retningslinjer, veiledere og kvalitetsindikatorer), § 21 (koordinator i kommunen)
- Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a (rett til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste), § 2-1 b (rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten), § 2-1 c (pasientrettigheter i fastlegeordningen), § 2-5 (rett til individuell plan), § 3-1 (pasientens eller brukerens rett til medvirkning), § 3-2 (pasientens og brukerens rett til informasjon), § 3-3 (informasjon til pasientens eller brukerens nærmeste pårørende), § 3-4 (informasjon når pasienten eller brukeren er under 18 år), § 3-6 (rett til vern mot spredning av opplysninger), § 6-1 (barns rett til helsekontroll)
 - Lov om helsepersonell § 4 (forsvarlighet), § 10 a (helsepersonells plikt til å bidra til å ivareta mindreårige barn som er pårørende til foreldre eller søsken), § 16 (organisering av virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester), § 21 (hovedregel om taushetsplikt), § 22 (samtykke til å gi informasjon), § 23 (begrensninger i taushetsplikten), § 25 (opplysninger til samarbeidende personell), § 31 (opplysninger til nødetater), § 32 (opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten), § 33 (opplysningsplikt til barnevernet), § 39 (plikt til å føre journal), § 40 (krav til journalens innhold m.m.).
 - Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
 - Forskrift om pasientjournal
 - Forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjon og skolehelse-tjenesten

2.2.4 Tolking av myndighetenes krav til virksomhetene

Fylkesmannen må i slike tilsyn foreta en fortolkning av kravene som følger av barnevern- og helselovgivingen for at de skal kunne brukes som målestokk (rettsregler/normer) når vi vurderer om praksis er i tråd med rettsreglene. I dette tilsynet framgår normene i stor grad av faglige veiledere. Det er viktig at tilsynet er transparent med hensyn til hvilke kilder vi bruker ved bedømming av om tjenestene drives innafor helsefaglig forsvarlighet, og i henhold til myndighetenes forventninger formulert til god praksis i faglige veiledere. I kap. 4 gis det henvisninger til de relevante faglige veiledere når disse er brukt som norm.

Utdyping av faglige veileders normerende rolle og rettslige status (jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5, nasjonale faglige retningslinjer, veiledere og kvalitetsindikatorer):

- Anbefalinger gitt i nasjonale faglige retningslinjer er ikke rettslig bindende, men normerende ved å peke på anbefalte handlingsvalg. Individuelle vurderinger skal imidlertid alltid gjøres i forbindelse med hvert handlingsvalg.
- I situasjoner der helsepersonell velger løsninger som i vesentlig grad avviker fra gitte anbefalinger, bør dette dokumenteres og man må være forberedt på å begrunne sine valg i eventuelle klagesaker eller ved tilsyn.
- Dokumentasjonskrav: Dersom helsepersonell eller institusjon velger å fravike anbefalinger i en retningslinje, skal dette dokumenteres og begrunnes, jf. bl.a. pasientjournalforskriften § 8 bokstav h: «Overveielser som har ledet til tiltak som fraviker fra gjeldende retningslinjer».
- Helse-/omsorgstjenestens eiere og ledelse har ansvar for tilrettelegging av virksomheten slik at anbefalingene gitt i nasjonale faglige retningslinjer kan følges.

2.2.5 Brukerorientering i tilsynet – barns rett til å bli hørt

Fylkesmannen i Innlandet er opptatt av at brukerperspektivet i tilsyn ivaretas og at barnekonvensjonens artikkel 12 følges opp også av tilsynsmyndigheten. Dette er ivaretatt gjennom en brukerundersøkelse blant tilsynets ungdomsmålgruppe. Denne ble gjennomført samtidig med tilsynet. Deltagelsen i ungdomsskolen var 91 % og i 1. trinn i videregående 56 %. En oppsummering følger som vedlegg.

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

3.1 Innledning

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt. Dette baseres på styringsdokumenter, journalgjennomgang og samtaler.

Nord-Fron kommune har 5.742 innbyggere. I aldersgruppen 10-14 år er det 166 gutter og 159 jenter. I aldersgruppen 15-19 år er det 203 gutter og 165 jenter. Kommunen har en organisasjonsmodell med flat struktur som omfatter rådmannsledelsen inkl. administrasjonssjef, 4 kommunalsjefer og 14 virksomhetsområdeledere.

Med referanse til målgrupper for tilsynet og risikovurderingen beskrevet i innledningen, er disse tjenester del av tilsynet:

- Virksomhetsområde forebyggende helse:
 - Skolehelsetjenesten i ungdomsskolen og videregående skole
 - Rus og psykisk helse
 - Fastlegetjenesten
- Barneverntjenesten
- Pedagogisk/psykologisk tjeneste

I det følgende omtales hvilke fakta som er lagt til grunn for de seinere vurderinger i tilsynet, knyttet til de enkelte tjenestene.

3.2 Skolehelsetjenesten

3.2.1 Skolehelsetjenesten ved Vinstra ungdomsskole – helsestasjon for ungdom

Tilsynet er spesielt fokusert på skolehelsetjenesten ved Vinstra ungdomsskole, men styrings- og resultatdokumentene er for en stor del rettet mot hele tjenesten, som omfatter helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom. Tjenesten har for tiden 4 helsesykepleiere samt 2 sykepleiere under utdanning til helsesykepleier. Sykepleierne har oppgaver både i helsestasjon og skolehelsetjenesten. De får veiledning av kommunepsykologen, som er ansatt i tjenesten i 60 % stilling. Leder har 20 % avdelingslederandel av stillingen sin. To fastleger er ansatt i skolehelsetjenesten i 20 % stilling hver, som skoleleger på hver sine skoler. Det er for øvrig en jordmor i 30 % stilling.

1 sykepleier under videreutdanning har ansvar for skolehelsetjeneste ved Vinstra ungdomsskole (200 elever) 2 dager pr. uke. Det anslås at skolelegen bruker 4-5 % av stillingen i skolehelsetjenesten.⁴ Skolehelsetjenesten er til stede på skolene hver uke.

Helsestasjon for ungdom er åpen en time en ettermiddag pr. uke. Det er fremmet ønske fra bl.a. ungdomsrådet om lengre åpningstid. Det er pr. i dag ikke gitt tilbud om besøk for skoleklasser/grupper på helsestasjon for ungdom, vesentlig fordi det er lite egnede lokaler for å ta imot skoleklasser. Det gis i stedet informasjon til de aktuelle klassetrinn hvert skoleår. I samtaler med elevtjenestens representanter framheves viktigheten av å ha helsestasjon for unge med helsesykepleiere med forskrivningsrett og turnuslege tilgjengelig.

I kommunens egen vurdering heter det at de arbeider etter anbefalingene i Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom og er rettet mot aldersgruppen 0-20 år. De avviker fra retningslinjen ved å gjennomføre trivselssamtalen i 9. klasse i stedet for 8. klasse. Rutinen for samtalen bygger på veilederens beskrivelse av tilsvarende helsesamtale på 8. trinn. Det er vurderinger rundt elevers modenhet – spesielt gutters – som er begrunnelsen for å gjennomføre denne i 9. klasse. Det drøftes hvorvidt man skal gå tilbake til å gjennomføre helsesamtale på 8. trinn, i tråd med anbefalingene.

Tilsynet gikk gjennom journalnotater i skolehelsetjenesten fra trivselssamtaler på 7. og 8./9. trinn fra siste år. I samtalene blir vold/overgrep rutinemessig tatt opp som tema. Det ble fra helsesykepleier opplyst at det år om annet framkommer tilfeller av overgrep i slike samtaler, som da blir formidlet videre, f. eks. til politiet. Det er allmenn oppslutning om trivselssamtalene. Gjennomgang av 10 tilfeldig valgte trivselssamtaler under tilsynet viste at skolehelsetjenesten bruker retningslinjens anbefaling om tema som bør berøres i helsesamtalen på 8. trinn, med utgangspunkt i det ungdommene selv er mest opptatt av.

Det er utarbeidet målplan for 2019 – denne revideres hvert år. Det arbeides med et årshjul for tjenesten. Det er framlagt en omfattende og relevant oversikt over hvilke lovbestemmelser og faglige veiledere de arbeider etter. Målplanen for 2019 har som delmål å få ferdigstilt prosedyrer i henhold til ny nasjonalfaglig retningslinje for tjenesten, og å få på plass samarbeidsavtaler på systemnivå med samarbeidende tjenester i kommunen. Kommuneoverlegen deltar i møte mellom leger og helsestasjon/skolehelsetjeneste 4 ganger pr. år og har gjennomført tilsyn med miljørettet helsevern i alle skolene.

Det er ikke rutiner for brukermedvirkning, men i målbildet for 2019 er det plan for at helsesykepleier skal delta i elevrådet.

I egen vurderingen oppgis det at ikke er satt i system hvordan skolehelsetjenestens skal bidra i skolens arbeid med å fremme et godt psykososialt miljø. Det er ikke systematisk plan for at skolehelsetjenesten skal delta på foreldremøter, men den møter på forespørsel. Avdelingsleder skal ifølge målplan delta på rektormøter to ganger årlig og ansvarlig helsesykepleier skal delta i skolens lederteam 2 ganger årlig. Skolehelsetjenesten ønsker bedre avklaring av roller i forhold til sosiallærertjenesten.

⁴ Forslag om anbefalt normering i ungdomsskole er at 1 helsesykepleier i 100 % stilling kan følge opp 550 elever, mens 1 lege i 20 % stilling kan følge opp 550 elever. (IS-1798, Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

Skolehelsetjenesten deltar i BUT-team. Fra skolehelsetjenesten er det gitt tilbakemeldinger på flere forhold ved teamets funksjon, både positive og negative. Det pekes på avlysning som et problem. Skolehelsetjenesten deltar i kommunens fraværsteam. I en evaluering fra 2018 etterlyses det mer involvering fra lege, mer eierforhold til fravær fra læreres side og samkjøring med ansvarsgrupper. Dette fremkom også i samtaler under tilsynet. Det foreligger et samtykkeskjema for tverrfaglig samarbeid.

Skolehelsetjenesten er involvert i arbeidet med å få på plass en koordinerende enhet i kommunen i tråd med forventningene knyttet til helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3.

Det er samarbeidsmøter mellom fastlegene og skolehelsetjenesten 4 ganger pr. år og ellers ved behov. Det er laget retningslinje for dette møtet der deltagelse fra disse framgår: Helsepsykiatere, jordmor, kommunepsykolog, helserådgiver ved Vinstra videregående skole, helsestasjonslegene, fastlegene og kommuneoverlege.

Systematisk samarbeid med barneverntjenesten skjer først og fremst gjennom BUT-team og fraværsteam, samt ad hoc knyttet til enkeltsaker.

Helsestasjonen sendte de siste tre og et kvart år 13 bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, og meldingene omfatter således også andre barn enn barn i skolealder. De bruker kommunens skjema «bekymring for barn frå offentlig instans». De har egen prosedyre for melding til barneverntjenesten og politiet, opprettet i 2014 og oppdatert 01.03.2019. Veilederen «Fra bekymring til handling» var også godt kjent i tjenesten.

Det er ikke iverksatt spesielle tiltak for å nå gutter fra skolehelsetjenestens side. Det er imidlertid gjennomført jenterettede tiltak bl.a. i 9. klasse i forbindelse med klikkdannelser og billeddeling – dette siste også i samarbeid med politiet.

I kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten, datert 04.07.2019, fremgår følgende:

Helsestasjon viser ellers til innspill fra ROP tjenester og bekrefter det som er skrevet. Rutine for barn som pårørende. Avdelingsledere for helsestasjon og Rop har sammen vært på hospitering i Ringebu kommune v/helsestasjon og rop. De melder ofte saker til hverandre. De har egen rutine for barn som pårørende, som alle helseavdelinger bruker dersom de er i kontakt med familier som har mindreårige barn. Nord-Fron kommune har som mål å lage og implementere en tilsvarende rutine innen 2019. Det har etter tilsynet og besøket i Ringebu blitt henvist saker flere saker mellom helsestasjon/Rop og vi tar oftere kontakt med hverandre for å stille spørsmål i saker og kvalitetssikre, dersom vi er i tvil.

3.2.2 Skolehelsetjenesten ved Vinstra videregående skole

Skolehelsetjenesten ved Vinstra videregående skole er Nord-Fron kommunes ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, men delfinansieres av skoleeier Oppland fylkeskommune. Skolehelsetjenesten/helserådgiver er en del av elevtjenesten. Det foreligger en avtale mellom kommunen og skoleeier om skolehelsetjenesten i videregående skole for perioden 01.01.2018-31.12.2021. Kommunelagen har ifølge avtalen ansvar for å påse at tjenesten utøves i tråd med faglige retningslinjer. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale som omhandler felles møte med leger og helsestasjon 2 ganger pr.

halvår, samarbeid om vaksiner og ellers ved behov og i enkeltsaker. Kommuneoverlege og helse-rådgiver opplyser at de har kontakt.

De videregående skolene i Oppland har en rådgivingstjeneste, også kalt elevtjenesten. Elevtjenesten i de videregående skolene i Oppland består av:

- Utdannings- og yrkesrådgiver/karriereveileder
- Sosialpedagogisk rådgiver
- Helserådgiver
- Oppfølgingstjenesten

Fylkesmannen legger til grunn at det er helserådgiver som yter helsehjelp til elevene i videregående skole på vegne av Nord-Fron kommune. Arbeidsoppgaver for helserådgiver er beskrevet i retningslinje for skolehelsetjenesten fra Oppland fylkeskommune. Helserådgiver skal utarbeide årshjul/tiltaksplan for egne oppgaver og samordne med øvrige rådgivere, gjøre enkeltsamtale/helseopplysningsskjema for alle nye elever, ha målrettet oppfølging av enkeltelever på bakgrunn av meldte eller observerte behov, henvise til videre behandling/oppfølging, delta i/koordinere ansvarsgrupper for enkeltelever, samarbeide med kontaktlærere og rådgivere, ha møter og samarbeid med foresatte, delta i rådgivermøter/tverrfaglige møter, ha tett samarbeid med kommunehelsetjenesten /andre tjenester, yte enkel førstehjelp, gjennomføre tiltak og planlegge temadager med utgangspunkt i skolens satsningsområder, ha undervisning i klasser og dokumentere i elektronisk pasientjournal.

Helserådgiver er sykepleier med videreutdanning til helsesykepleier og videreutdanning i psykisk helsearbeid, og arbeider klinisk i 60 % stilling⁵ ifølge egen vurderingen. Helserådgiver oppgir å ha 50 % stilling i skolehelsetjeneste og 50 % administrativt som avdelingsleder for elevtjenesten. Etter hendelsen høsten 2018 er tjenesten styrket med en midlertidig 40 % stilling (sykepleier) ut 2019. Helserådgiver sitter som avdelingsleder i skolens ledergruppe. Helserådgiver ønsker å kunne være mer involvert i fora på skolen hvor bakenforliggende årsaker til elevers utfordringer kan avdekkes. I elevtjenestens egen vurdering oppgis det at det samarbeides med lege fra sak til sak og da stort sett fastlege (som kan være i annen kommune). Kommunepsykologen oppgis å være en viktig partner.

Tema som har vært aktuelle er vaksiner (særlig meningokokkvaksine), temadag for russ, trafikksikkerhet, antidoping, chlamydiatesting og livsmestringsfag (klasseromsundervisning).

Helserådgiver har vært bekymret for tilgjengeligheten, men har fokus på å ha åpen dør og lett tilgjengelighet på app og sms for avtaler. Det er ikke noen spesiell brukermedvirkning med f. eks. elevråd, men man inviterer seg inn. Samarbeid med relevante partnere som f. eks. ansvarsgrupper skjer fra sak til sak. Det er faste møter med helsestasjon, kommunepsykolog og fastleger, som er nedfelt i samarbeidsavtale med kommunen.

Det er sendt én melding de siste tre og et kvart år til barneverntjenesten i Nord-Fron og én til barneverntjenesten i Sel kommune, ifølge helserådgiver og oversikten over meldingsopprinnelser mottatt av barneverntjenesten. Vinstra Videregående skole har elever fra flere kommuner.

⁵ Forslag om anbefalt normering i videregående skole er at 1 helsesykepleier i 100 % stilling kan følge opp 800 elever, mens 1 lege i 20 % stilling kan følge opp 800 elever. (IS-1798, Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

I samtaler framgår det at taushetsplikt kan være en utfordring og at samarbeidspartnere i elevtjenesten ikke alltid vet at en elev har tett oppfølging av andre. Det forsøkes brukt samtykkeskjema, noe det oftest lykkes med. Elever kan derved rutes til rett person. Det må i videregående skilles mellom myndig/ikke myndig elev. I samtalene ble det problematisert rundt temaene «å fly under radaren» og utfordringer knyttet til de som «gjør lite av seg».

Det foreligger et årshjul for tjenesten og en metodebok er under revidering. Årshjulet viser at det skal være rutine å dele ut helseopplysningsskjema i alle VG1-klasser og å tilby helsesamtale og derved få oversikt over elevenes helsetilstand. Dette er valgt bort på grunn av knapphet på tid. Det brukes et overgangsskjema for overgang fra ungdomsskole til videregående. Dette brukes bare der det framstår et særskilt behov for at informasjon videreføres.

Vedrørende psykososialt miljø har elevtjenesten ved videregående skole opplegg på verdensdagen for psykisk helse. Det er også 1-3 timer med livsmestringsfag, noe som nettopp er satt i gang. Helse- rådgiver deltar på alle foreldremøter.

Det er iverksatt et prosjekt med særlig fokus på hybelboere og muligheter for helserådgiver eller miljøarbeider til å oppsøke elever som bor på hybel. Det er oppgitt at ca. 50 elever bor på hybel.

Helserådgiver blir som del av avdelingslederansvaret for elevtjenesten involvert primært eller sekundært i alle elever med høyt fravær.

3.3 Fastlegene

Det er 7 fastleger ved legesentret i kommunen med til sammen 6070 listeplasser som skal dekke befolkningen på 5742 innbyggere. Det er fire mannlige og tre kvinnelige leger. En lege har 186 ledige plasser. Fem av legene har ventelister.

Det er legemøte 4 ganger pr. år med helsestasjons – og skolehelsetjenesten. Helsestasjonsleger, fastleger og kommuneoverlege deltar. Det foreligger intern retningslinje for legemøtet. Formålet er å se på områder for samarbeid, gjensidig informasjonsutveksling og oversikt over barns og unges helsetilstand i kommunen, ikke enkeltsaker. Møtene referatføres fra 1.1.2019. Det foreligger ikke skriftlige samarbeidsavtaler som angir roller, oppgaver og ansvarsfordeling mellom fastlegen, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom (jf. Nasjonal faglig retningslinje for det forebyggende og helsefremmende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, IS-2582). I praksis beskriver legene et avklart og tett samarbeid.

Helsestasjonen/skolehelsetjenesten tar kontakt med legekantoret ved behov for hjelp fra fastlege. I egen vurdering oppgis det at det er tydelig ansvarsavklaring mellom helsestasjon/fastleger når en pasient trenger bistand fra fastlegen sin. Skolehelsetjenesten kan på eget initiativ henvise til andrelinjetjenesten ved behov. At helsestasjonen ligger vegg i vegg med legekantoret framheves som et fortrinn. Både fastlege og helsesykepleier sitter sammen i ansvarsgrupper knyttet til enkeltpasienter. Fastlege deltar i fraværsteam/fraværsoppfølging i grunnskole og videregående skole ved behov.

I følge Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelser, 01.03.2012 (IS-1948), skal uenighet om ansvarsforhold ikke føre til at pasienter får et dårligere behandlingstilbud og bli skadelidende. Det medisinske ansvaret er fastlegene sitt. I egen vurderingen besvares dette med at fastlegene er klar over dette ansvaret og

etterlever det. Gjennomgåtte journaler og samtaler tiltrer dette. Det beskrives også at fastlegene kan oppleve at samarbeidspartnere kan trekke seg litt ut hvis det spisser seg til med selvskading/suicidal problematikk. Fastlegene mener likevel at de mottar tydelig beskjed om når de bør involveres, f. eks. fra Rus og psykisk helse. Fylkesmannen hadde innsyn i journaler hvor pasienten hadde journal hos fastlegen og samtidig mottok tjenester fra enhet for Rus og psykisk helse. I flere av disse var problematikk knyttet til omsorgssituasjon for barn beskrevet.

Nære pårørende (voksne og barn) skal kartlegges med tanke på egne hjelpebehov og få tilbud om nødvendige støttetilbud uavhengig av behovene til den enkelte bruker. Fastlegene kartlegger familieforhold hos denne pasientgruppen som del av anamnese. I gjennomgangen av journaler hos fastlegene framgår det at «barn blir sett». Ifølge egen vurderingen sendes bekymringsmelding til barnevernet. Se merknader til dette nedenfor. Fastlegen oppsøkes også av bekymrede pårørende til personer med rusproblemer. Det er en utfordring at legen trenger fullmakt fra den det gjelder for å kontakte pasienten.

For å ivareta et sammenhengende tilbud er det i normen (IS-1948) beskrevet at den instansen som først kommer i kontakt med en person med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse skal sikre at personen følges opp i med tanke på begge lidelser og at behovet for individuell plan blir vurdert. I egen vurderingen uttaler fastlegene at de tar ansvar for problemstillinger knyttet til dobbeltdiagnosene. Fastlegene henviser internt til Rus og psykisk helse samt distriktspsykiatrisk senter/spesialisthelsetjenesten ved behov. I egen vurderingen framgår det at en psykiatrisk sykepleier har spesielt ansvar for pasienter med blandingsdiagnoser, og at Rus og psykisk helse skal initiere individuell plan, der fastlege involveres.

I nevnte norm om pakkeforløp ved mistanke om psykoseutvikling og psykoselidelser hos barn, unge og voksne forventes det at fastlegenes starter pakkeforløp i aktuelle tilfeller. Fastlegene uttaler at det aldri har vært lang ventetid for unge pasienter ved mistanke om psykoseutvikling.

Intern retningslinje «Fra bekymring til handling» er lite kjent blant legene.

I løpet av tre og et kvart år har barneverntjenesten ifølge barnevernstjenestens registreringer mottatt 2 meldinger fra legene i Nord-Fron. Ingen er registrert fra legevakt. I kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten datert 04.07.2019 heter det:

Antall meldinger fra fastlegene til barnevernet som er referert i tilsynsrapporten gjelder kun nye saker. Dvs at dersom det eksisterer en sak på samme barn fra før, så telles ikke meldingen fra fastlegen med i statistikken. Barnevernet skiftet journalsystem fra i år, og der er det mulig å hente ut såkalt nye meldinger og meldinger i såkalt aktiv sak. Jeg etterspurte antall meldinger hittil i år, og de viser tilsammen 7 meldinger fra fastlegene i NF til barnevernet hittil i år. Av disse er 4 nye, og 3 inne i en allerede aktiv sak. Dersom systemet hadde vært av det gamle slaget ville antallet bare blitt fire. Det er med andre ord sannsynlig at fastlegene har sendt flere enn to meldinger i aktuelle periode, men det er visstnok ikke mulig å finne ut av ifølge barnevernet.

Fylkesmannen legger til grunn at det som følge av svakheter ved systemene er sendt flere bekymringsmeldinger enn det som framkom under tilsynet.

3.4 Rus og psykisk helse

Rus og psykisk helse er en enhet under Forbyggende helsetjenester, og har som formål å arbeide med forebygging og behandling av rus og psykiske helseplager i befolkningen, både individuelt og i gruppesammenheng. Det er 5 sykepleiere med videreutdanning, 1 barnevernspedagog og 2 andre fagpersoner i avdelingen.

Målgruppa er primært voksne med psykisk sykdom og/eller rusproblem. Det skal jobbes forebyggende for hele aldersspennet. Det er helsestasjonen som har ansvaret for barn/unge opp til 18 år. Tjenesten tildeles etter enkeltvedtak, men det finnes lavterskeltilbud som ikke omfattes av slik tildeling (mindre enn 10 samtaler).

Fylkesmannen hadde i 2017 tilsyn med kommunale tjenester til personer med rusmiddelproblem og psykisk sykdom i Nord-Fron kommune ⁶. Det ble avdekket flere brudd på helselovgivingen og igangsatt et arbeid for å rette opp dette. Flere prosedyrer og rutiner for interkontroll og kvalitets sikring er utarbeidet og iverksatt etter tilsynet i 2017, jf. 2017-rapportens tre påpekte lovbrudd:

1. Nord-Fron kommune har ikkje gjennom leiing og kvalitetskontroll sørga for at rus- og psykisk helseteneste, NAV og heimetenesta gir samordna og koordinerte tenester til alle brukarar med samstundes rus- og psykisk lidning.
2. Nord-Fron kommune har ikkje gjennom leiing og kvalitetskontroll sørga for at alle personar med samstundes rusmiddelproblem, psykiske lidning og somatiske lidningar sikrast naudsynte helse- og omsorgstenester.
3. Nord-Fron kommune har ikkje gjennom leiing og kvalitetskontroll sørga for at det er dokumentert at personar med rusmiddelproblem og psykisk lidning alltid får tilstrekkeleg hjelp til å meistre å bu i eigen bustad

Ved tilsynet nå ser tilsynsmyndigheten at det har vært gjennomført et omfattende arbeid med kvalitetsforbedring i kommunens styringssystem for å utvikle deltjenesten og gi trygge og gode tjenester til enhetens målgrupper. Fylkesmannen avsluttet tilsynet fra 2017 i mai 2019 (Fylkesmannen i Innlandets sak 2019/9715).

Fylkesmannen observerer at det er flere elementer i styringssystemet som er relevante for dette tilsynets målgrupper – i hovedsak personer som mottar tjenester og som har omsorg for barn. Vi har merket oss at det er utarbeidet egen rutine for samarbeid med andre tjenester. Det er kvitteringslister som viser hvilke ansatte som har satt seg inn i nye styringsdokumenter.

Det foreligger prosedyrer som skal sikre ivaretagelse av barn der omsorgspersonene er pasienter i avdelingen. I kartleggingsskjemaet som er grunnlag for opprettelse av journal kartlegges omsorgsansvaret til pasientene. «Husk barnet» og «Barnets trygghetsplan» er andre eksempler på slik ivaretagelse. Opplegget skal også ivareta pasientens medbestemmelse. Vi så imidlertid eksempler på at skjemaene ikke ble utfylt, eller at det kunne ta lang tid å få tilbake utfylte skjema fra pasientene, inkludert samtykke. Fra avdelingens side framheves disse tiltakene som viktige for avdekkingskompetansen i avdelingen, og som grunnlag for kontakt med helsestasjon og barneverntjeneste.

⁶ <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oppland/2017/nord-fron-kommune-kommunale-tenester-til-personar-med-samstundes-rusmiddelproblem-og-psykisk-liding-2017/>

Når det gjelder temaet opplysningsplikt og taushetsplikt, problematiseres ikke dette fra avdelingen. Avdelingen er ikke representert på lista over meldere til barneverntjenesten, jf. tabell i kapittel 3.5. I samtaler med ansatte i avdelingen hevdes det at taushetsplikt kan hindre samhandling i enkelte tilfeller. Det ble framhevet at det ble gjort forsøk på samarbeid med foreldre *framfor* å melde til barnevernet.

Ved journalgjennomgang så tilsynsmyndigheten eksempler på saker hvor det hadde vært naturlig å vurdere om kriteriene i helsepersonelloven § 33 for melding til barneverntjenesten kunne være oppfylt. Journalinnsynet omfattet 9 journaler. Det ble opplyst i samtaler at de gjerne ringte barneverntjenesten og drøftet saker anonymt, og at de hadde et godt samarbeid med barneverntjenesten.

Avdelingen kartlegger personer under 18 år ved henvisning, enten dette er fra pasienten selv eller f. eks. helsestasjonen.

Rus og psykisk helse deltar i BUT-team, samt ved evalueringer. Tjenesten problematiserer samhandling med BUT-team som noe overlappende, og tilsvarende som fra andre deltjenester nevnes manglende tilbakemeldingssløyfe, sjeldne møter, fravær og avlyste møter.

Det påpekes i egenvurderingen mangel på koordinerende enhet, en mangel noen påpeker i samtaler i både denne og andre enheter. I samtaler framgår også ønsker om bedre samarbeid med helsestasjonen/skolehelsetjenesten.

Fylkesmannen observerer omfattende omorganisering i enheten med endret fokus på ledelse og rapportering. Fylkesmannen ble vist avvikshåndtering der det var alvorlig svikt og prosedyrebrudd. Prosedyrebruddene gjaldt bl.a. manglende journalføring og at saker ikke ble tatt tilbake for drøfting i team. Det er nå innført stikkprøver i journaler to ganger pr. år og kontroll med at behandlingsrelasjoner tas opp i team etter prosedyre.

Utfordringer knyttet til «små kommuner» synes tilfredsstillende ivaretatt nå, ifølge flere av tilsynets kilder. Dette går på personlig bevissthet, «teigdeling» av pasientene og vurdering av habilitet. Det foreligger ikke formell prosedyre for vurdering av fare for rolleblanding og inhabilitet.

Det refereres til flere forebyggingsprosjekter relatert til rus og ungdom, bl. a. «MOT» og «Utsett», som er evaluert til å ha effekt gjennom utsatt debut. Det satses også på anti-dopingarbeidet i Midt-Gudbrandsdalen.

Fylkesmannen har mottatt denne tilbakemeldingen fra kommunen etter tilsynet:

- Vi har endret rutine for hvordan «husk barnet» fylles ut. Dette fylles nå ut sammen med forelder som en del av kartleggingen i 1.el.2. samtale. Skjemaet tas deretter opp i team-møte, slik at vi kvalitetssikrer at det er gjort og hvilke tiltak det er behov for videre, helsestasjon el. barnevern. Dette er skrevet inn i prosedyre-skjema, samt en påminning om at saker som tas opp i teamet må dokumenteres.
- Rutine for barn som pårørende. Avdelingsledere for helsestasjon og Rop har sammen vært på hospitering i Ringebu kommune v/helsestasjon og rop. De melder ofte saker til hverandre. De har egen rutine for barn som pårørende, som alle helseavdelinger bruker dersom de er i kontakt med familier som har mindreårige barn. Nord-Fron kommune har som mål å lage og implementere en tilsvarende rutine innen 2019.

- Det har etter tilsynet og besøket i Ringebru blitt henvist saker flere saker mellom helsestasjon/Rop og vi tar oftere kontakt med hverandre for å stille spørsmål i saker og kvalitetssikre, dersom vi er i tvil.

3.5 Barneverntjenesten

Nord-Fron kommune inngikk fra 1.1.2019 samarbeid med Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste med Ringebru kommune som vertskommune. Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven er et avtalebasert samarbeid hvor de overordnede rammene vedtas av kommunestyret. Det er gitt generell hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28 a. Vertskommunemodellen er utformet med tanke på samarbeid mellom to eller flere kommuner om løsnings oppgaver som er lovpålagte, for eksempel innen barnevern. Vertskommunesamarbeid innebærer at det overlates beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). Selve utførelsen av oppgavene med tilhørende beslutningsmyndighet overlates til vertskommunen. Det formelle (rettslige) ansvaret tilligger fortsatt samarbeidskommunen. Barneverntjenesten i Midt-Gudbrandsdal er godt kjent med vertskommunearbeidet idet de har hatt samarbeid med Sør-Fron kommune siden 2005.

Det er leder/nestleder i 2x100 % stillinger, samt 9 barnevernkonsulenter i tilsammen 7,3 stilling. Nestleder var tidligere leder i barneverntjenesten i Nord-Fron kommune.

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke å avdekke omsorgssvikt og adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak for dette.

Ifølge barnevern loven skal barneverntjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som tjenesten er pålagt etter loven. Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, og delta i kommunal planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som er opprettet.

Barneverntjenesten i Midt-Gudbrandsdal er deltaker i 17 ulike team/fora, hvorav seks av dem er i Nord-Fron kommune og 5 sammen med Sør-Fron og Ringebru. I disse foraene/teamene fungerer barneverntjenesten som drøftingspart og/eller gir råd og veiledning. Dette innebærer at barneverntjenesten har både kjennskap og innsikt i barn og unges oppvekstvilkår, og i tillegg fremmes barneverntjenestens ansvar for å finne forebyggende tiltak som vil kunne forhindre større problemer. Dersom det ikke prioriteres tilstrekkelig og settes inn for lite ressurser på forebyggende arbeid kan en konsekvens bli at flere av «risikobarna» havner i kategorien «barnevernbarn». Barneverntjenestens deltakelse i BUT-team og fraværsteam vurderes som vesentlig for at den forebyggende virksomheten er ivaretatt. Begge disse teamene har egne styringsdokumenter. BUT-team evalueres jevnlig.

Barneverntjenesten har faste samarbeidsmøter med helsestasjon, samt deltagelse i mange ulike fora. De har en del utadrettet virksomhet, ved at de informerer om aktuelle tema, slik som meldeplikt og barneverntjenestens ansvar og rolle.

Barneverntjenesten tar også rutinemessig kontakt med barnehager, skoler, helsestasjon, fastlege og politi ved undersøkelse av konkrete saker for å få opplysninger om barn det er kommet inn melding på.

Barneverntjenesten samarbeider med Barne-ungdoms og familieetaten (Bufetat), som besitter spesialistkompetanse og ressurser, blant annet når det gjelder institusjonsplasser for ungdom og fosterhjem.

Det er utarbeidet og distribuert flere dokumenter som beskriver informasjonsflyten til barneverntjenesten fra aktuelle instanser som har meldeplikt etter barnevernloven. Et av dem, «Rettleiar – frå bekymring til handling» betraktes som normerende for tilsatte for å gjøre dem i stand til å «gripe inn og gjøre dei rette tinga i rett rekkefølge», som det heter i teksten. Dette dokumentet ble det referert til fra alle de andre deltjenestene under tilsynet. Det ble i samtalen vist til et kontinuerlig behov for reimplementering pga. turnover i flere av de deltjenestene veilederen gjelder. Fra Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste, Ringebu kommune, ble det også fremlagt en annen brosjyre med samme tema: «Fra bekymring til handling – hva gjør jeg?».

Fylkesmannen fikk i forkant innsyn i en rekke styrings- og resultatdokumenter knyttet til både den tidligere barneverntjenesten i Nord-Fron og den interkommunale barneverntjenesten.

Fylkesmannen hadde samtaler med 6 ansatte og ledere under tilsynet, samt ansvarlig kommunalsjef i Ringebu kommune. Det finnes et avviksmeldesystem som skal fange opp f. eks. fristbrudd og andre avvik knyttet til behandling av meldinger.

Fylkesmannen er forelagt oversikt over bekymringsmeldingers opprinnelse for åra 2016-2018 (155 meldinger) og for første kvartal i 2019 (8 meldinger fra Nord-Fron til interkommunal barneverntjeneste). Dette framgår av regneark som er del av dokumentgrunnlaget for tilsynet. Under tilsynet gjennomgikk vi 29 bekymringsmeldinger fra før 01.01.2019, hentet fra oversikten. I tillegg gikk vi gjennom alle de 8 meldingene som var kommet etter 01.01.2019.

Fylkesmannen er oppmerksom på at denne oversikten kan ha feilkilder. Det er bl.a. slik at meldinger i saker der det allerede var en undersøkelse, ikke fremkommer i oversikten vi har mottatt. Vi legger likevel til grunn at oversikten gir et bilde av lovetterlevelsen for offentlige meldere.

| Tabell: Opprinnelsesfordeling – 163 meldinger 2016 tom. 1. kvartal 2019: | |
|---|---|
| Privat/anonym 51 | SIHF totalt 18 herav ambulanse 7, somatikk 3, psykiatri 8 |
| Barneverntjeneste 37 | Politi/lensmann 17 |
| Helsestasjon 13 | Lege 2 |
| Off barnehage 9 | Private barnehager – ingen registrerte |
| PPT 2 | Vinstra videregående skole 1 |
| Kommunepsykolog 2 | NAV 6 |
| Familievern 1 | Ungdomsskole 2 |
| Legevakt – ingen registrerte | Sum 3 barneskoler 11 |
| Tannleger – ingen registrerte | Private skoler – ingen registrerte |

I samtalen ble det tematisert rundt forhold som «burde vært meldt barneverntjenesten før» og om tiltak kunne vært iverksatt tidligere. Et annet tema som kom fram under samtalen er at kunnskap om barneverntjenestens «verktøykasse» er forskjellig i de ulike deltjenestene. I tillegg kom det fram

at de ulike forventningene til barneverntjenesten gir variabel innsikt i de begrensninger som ligger i barneverntjenestens mandat og tiltaksmuligheter.

Det ble problematisert om samhandlingsarenaene fungerer etter deres formål. BUT-team preges av avlysinger og derved sjeldne møter siden de bare har møter 3 ganger pr. år i hver skole og barnehage. En annen utfordring er manglende sikringsløyfe som sørger for at anbefaling i møtene meldes tilbake til den som fremmet saken. Det ble vist til flere prosedyrebrudd.

BUT-teamet kan ta opp og drøfte både enkeltsaker, men også mer generelle tema, dersom det ikke er meldt opp enkeltsaker. I teamet sitter fagpersoner fra barneverntjenesten, skole, barnehage, helsetjeneste og kommunepsykolog. I samtale fikk vi opplyst at enkeltsaker kan drøftes med samtykke fra de det gjelder. Dersom ikke samtykke gis eller blir etterspurt, kan saker drøftes anonymt. Vi fikk opplyst at det som regel ble drøftet anonymt; i hht. retningslinje skal drøftinger i BUT-team baseres på samtykke før en sak om et konkret barn kan drøftes

I følge samtale er det stor risiko for at det i små miljø skjer at sakene som framlegges kun er avidentifiserte og identitet lett å avdekke for deltagerne. Flere saker burde vært på navn etter at det blir framskaffet fullmakt. Dette skaper ifølge samtale ved tilsynet risiko for forforståelse i sakene.

Barneverntjenesten opplever det som utfordrende at en sak kan drøftes anonymt og at det i BUT-teamet er enighet om at denne må meldes barneverntjenesten, uten at den faktisk kommer til barneverntjenesten. Saken kan ha blitt løst på annet vis/ situasjonen kan ha endret seg til det bedre, slik at grunnlaget for å sende bekymringsmelding falt bort, men det er en viss risiko for at barneverntjenesten ikke alltid mottar de bekymringsmeldinger de skal.

Det verserer to noe litt ulike retningslinjer for BUT-team (dok. 1529, versjon 1.4, 20.12.17 og en eldre utgave som ble framvist i ungdomsskolen). Det ble i flere samtaler referert til et forum som omtales som «mini-BUT», der barneverntjenesten ikke har deltatt, noe det ble problematisert rundt fra deres side.

Fra barneverntjenestens siden framheves arbeidet knyttet til fraværsteam. Fraværsteam har et klart mandat, klar ansvars- og oppgavefordeling i tillegg til felles oppfatning av mål og veien til målet.

Det er ikke registrert fristbrudd i Nord-Fron kommunes barneverntjeneste i 2018. Det er ikke registrert fristbrudd i Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste i 1. kvartal 2019.

For øvrig er den nye interkommunale barneverntjenesten kun få måneder gammel, og i ferd med å innarbeide seg overfor sine samarbeidspartnere i kommunen.

I tilbakemelding fra Ringebu kommune datert 05.07.2019, heter det:

Ellers er det allerede gjennomført samarbeidsmøte (med avtale om faste møtepunkt fremover) med legene i Nord-Fron, og det presiseres at det må tas høyde for en underrapportering av meldinger fra samarbeidspartner i saker der det allerede var en undersøkelse.

Barneverntjenesten deltar for øvrig også i arbeidet med revidering av rutiner rundt BUT/Fraværsteam.

Pedagogisk/psykologisk tjeneste

Sør-Fron kommune er vertskommune for denne tjenesten for Nord-Fron kommune. Denne deltjenesten er inne i dette tilsynet kun som informant, og ikke som tilsynsobjekt.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelle normer

4.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer vi faktagrunnlaget som er beskrevet i kapittel 3 opp mot de myndighetskrav som er lagt til grunn for tilsynet, slik disse er beskrevet i kapittel 2. Fylkesmannen har i dette kapitlet valgt å bruke termene lovbrudd, forbedringsområder og tilstrekkelige tiltak iverksatt. Strukturen er valgt med bakgrunn i målet om å oppnå et lærende tilsyn, og tar utgangspunkt i egenrederingsskjemaet som alle deltjenestene ble bedt om å fylle ut i forkant av tilsynet. Skjemaet omfatter regelverk og retningslinjer på alle de relevante områder for dette tilsynet. Skjemaet følger som vedlegg til rapporten, og gir virksomheten en nyttig oversikt for videre arbeid med kvalitetsforbedring og interkontroll.

- Lovbrudd: Brudd på lov-/forskriftsgrunnlaget beskrevet i kap. 2, vil også omfatte markante avvik fra norm.
- Forbedringsområder: Områder hvor Fylkesmannen mener det kan være risiko for utvikling slik at lovbrudd kan skje og/eller det kan oppstå risiko for pasientsikkerheten eller barnets beste dersom tiltak ikke settes inn. Fylkesmannen spiller disse inn til virksomhetens styringssystem slik at de kan evalueres og eventuelt korrigeres hht. krav om internkontroll.
- Tilstrekkelige tiltak iverksatt: Fylkesmannen i Innlandet legger til grunn at det på tilsynstidspunktet var satt i verk tilstrekkelige tiltak for å ivareta lovkrav innenfor det reviderte området, jf. beskrivelse i faktadelen.

4.2 Enhet rus og psykisk helse

4.2.1 Tidligere tilsyn

Fylkesmannen i Oppland gjennomførte et tilsyn i 2017 som fokuserte på om kommunen legger til rette for, og følger opp at personer over 18 år med samtidige rusmiddelproblem og psykisk lidelse mottok individuelt tilpasset, samordnet og forsvarlige helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. NAV omfattes ikke av tilsynet nå, men samhandling innen helse og omsorg omfattes.

Det framgår av styrings- og resultatdokumenter at prosedyrer og rutiner for interkontroll og kvalitetssikring er utarbeidet og iverksatt etter tilsynet, noe som også ble bekreftet i samtaler.

4.2.2 Forsvarlighet og habilitet

Norm er hentet fra *Veileder i psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene IS-1405, særlig Kap 7 Koordinert hjelp til barn, unge og deres familier* og *Kap 8.4 Små kommuners utfordringer*. Kilder er egenredering, intervju, styringsdokumenter og pasientjournaler.

Forbedringsområder knyttet til veilederens kap. 7, koordinert hjelp til barn, unge og deres familier:

Ikke alle egne/interne prosedyrer blir fulgt fullt ut – f. eks. «Husk barnet», «Barnets trygghetsplan» og «Fra bekymring til handling». Kommunen påpeker i egenrederingen mangel på koordinerende enhet, noe som også er nevnt i samtaler. Det er likevel ikke fravær av koordinering, idet det finnes flere tverrfaglige samarbeidsarenaer.

I samtalene framkom utsagn om at man ønsker bedre samarbeid med helsestasjonen/skolehelsetjeneste og etablering av koordinerende enhet. Det ble også sagt at taushetsplikt kan hindre samhandling i enkelte tilfeller. Man problematiserte samhandling med BUT-team.

Tilstrekkelige tiltak knyttet til veilederens kap. 8.4, små kommuners utfordringer: Gjennomgående bevissthet om habilitet og praksis rundt dette, selv om det ikke er allmenn kjennskap til skriftlige rutiner. Det er vist til kommunens «Reglar for god etisk åtferd i Nord-Fron kommune», som inneholder regler om habilitet/inhabilitet.

4.2.3 Avdekkingskompetanse

Tilstrekkelige tiltak knyttet til avdekkingskompetanse og fokus på å oppdage risiko.

4.2.4 Informasjonsflyt til barneverntjenesten

Forbedringsområde knyttet til kompetanse om opplysningsplikt og hvilke regler som gjelder for unntak fra taushetsplikt: Journalgjennomgangen gir ikke grunnlag for å si at praksis når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten er brudd på lov. Tilsynet gir likevel innspill til styringssystemet slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder: Meldes det til rett tid og settes det raskt nok i verk tiltak for å redusere kritisk tid barn må leve under risikofylte forhold? Meldes det fra enheten alle tilfeller som omfattes av kriteriene i lov? Synes fordelingen mellom meldingenes opprinnelse de siste tre år adekvat? Kjenner helsepersonellet konsekvensene av å unnlate å etterleve pliktbestemmelsen i helsepersonelloven?

4.3 Skolehelsetjenesten i ungdomsskolen og videregående skole

4.3.1 Forsvarlighet og omfang av tjenesten

Fylkesmannen legger i deltjenesten til grunn kommunens ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten samt Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom (IS-2582). Det foreligger tilstrekkelige tiltak med hensyn til omfang og forsvarlighet.

4.3.2 Styringssystem

Tilstrekkelige tiltak knyttet til skolehelsetjenesten i ungdomsskolen og helsestasjon for ungdom.

Forbedringsområde: Helserådgiver er ansatt i Oppland Fylkeskommune, mens kommuneoverlegen i Nord-Fron har faglig ansvar. Fylkesmannen vurderer at det i slikt to-delt styringssystem er særlig viktig at samarbeidsavtaler også beskriver hvordan man vil sikre kvalitet og internkontroll av den faglige aktiviteten.

4.3.3 Ansvars- og oppgavefordeling

Tilstrekkelige tiltak

4.3.4 Avdekkingskompetanse

Tilstrekkelige tiltak.

4.3.5 Kvalitet og pasientsikkerhet

Tilstrekkelige tiltak.

4.3.6 Lavterskeltilbud

Forbedringsområde: Det påpekes kort åpningstid i Helsestasjon for ungdom (1 t/u), det er ikke system for besøk fra målgruppene og ikke spesielle tiltak for gutter. Ungdomsrådet ønsker lengre åpningstid i helsestasjon for ungdom

4.3.7 Brukermedvirkning

Forbedringsområde: Det er ikke system for brukermedvirkning utover planlagt deltagelse i elevråd.

4.3.8 Tilpasset tilbud

Tilstrekkelige tiltak.

4.4 Samhandling og samarbeid

4.4.1 Koordinerende enhet

Koordinerende enhet er under etablering, og det har hittil vært gjennomført tre møter hvor bl.a. taushetsplikt har vært tema.

Forbedringsområde: Flere har i samtaler påpekt mangler ved de eksisterende samhandlingsarenaene som tilsvarer det som er kommet fram i andre enheter underlagt dette tilsynet. Det er ønske om, og forventninger til, en koordinerende enhet som kan bøte på manglene.

4.4.2 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal samarbeide med fastlegene

Forbedringsområde: Det er utarbeidet retningslinje for legemøte 4 ganger pr. år. I små kommuner er samarbeid ofte oversiktlig og avstandene korte, men skriftlig detaljering av samarbeidet i tråd med anbefalingene i nasjonal faglig retningslinje vil bidra til å sikre at tjenestene utføres på samme måte, uavhengig av hvem som gir tjenesten.

4.4.4 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal etablere samarbeid med kommunelegen for å involvere kommunelegen i utforming av tjenestens planverk og prioriteringer

Forbedringsområde: Kommuneoverlege er noe involvert i arbeidet i form av regelmessig møte mellom helsestasjon/skolehelsetjeneste inkl. helserådgiver og leger, samt muntlig kontakt ved behov. Nasjonal faglig retningslinje anbefaler at det utarbeides skriftlige samarbeidsrutiner med kommunelegen for å sikre kvalitet og internkontroll.

4.4.5 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal ha et systematisk samarbeid med barnevernet – etablere rutiner og regelmessig samarbeidsmøter både på individ- og systemnivå

Forbedringsområde: se pkt. 4.11.1

4.4.6 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal samarbeide med psykolog og kommunenes øvrige psykiske helsetjenester

Tilstrekkelige tiltak

4.5 Opplysningsplikt

4.5.1 Hvordan melde fra: Helsepersonell skal selv vurdere hvilke opplysninger som skal inngå i en bekymringsmelding

Tilstrekkelige tiltak

4.5.2 Kommunen skal ha et styringssystem som ivaretar opplysningsplikten

Forbedringsområde: Det vises til pkt. 4.1.3. Journalgjennomgangen i skolehelsetjenesten gir ikke grunnlag for å si at praksis når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten er brudd på lov. Tilsynet gir likevel innspill til styringssystemet også i denne enheten slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder: Meldes det til rett tid og settes det raskt nok i verk tiltak for å redusere kritisk tid barn må leve under risikofylte forhold? Meldes det fra enheten alle tilfeller som omfattes av kriteriene i lov? Synes fordelingen mellom meldingenes opprinnelse de siste tre år adekvat? Kjenner helsepersonellet konsekvensene av å unnlate å etterleve pliktbestemmelsen i helsepersonelloven?

4.6 Skolehelsetjenesten opp til 20 år

4.6.1 Skolehelsetjenesten bør ha et systemrettet samarbeid med skolene

Forbedringsområde: Samarbeidsrutiner og felles planer bør avklare ansvar, roller og områder for samarbeid mellom skolehelsetjenesten og sosialpedagogisk tjeneste (både i ungdomsskole og videregående skole).

4.6.2 Skolehelsetjenesten bør ha oversikt over elevenes helsetilstand

Tilstrekkelige tiltak.

4.6.3 Skolehelsetjenesten bør tilby alle ungdomsskoleelever å besøke helsestasjon for ungdom

Forbedringsområde: Dette er ikke gjennomført i tråd med anbefaling i veileder.

4.6.4 Skolehelsetjenesten bør bidra i skolens arbeid med tiltak som fremmer et godt psykososialt miljø

Tilstrekkelige tiltak.

4.6.5 Skolehelsetjenesten skal bidra med helseinformasjon på skolens foreldremøter

Tilstrekkelige tiltak

4.6.6 Skolehelsetjenesten bør, i samarbeid med skolen, bidra til å følge opp elever med bekymringsfullt fravær

Tilstrekkelige tiltak. Arbeidet med bekymringsfullt fravær i fraværsteam framheves som vellykket tiltak av alle enheter som deltok i tilsynet.

4.6.7 Alle ungdomsskoleelever bør få tilbud om en helsesamtale på 8. trinn

Forbedringsområde: Samtalen har i noen år vært gjennomført i 9. klasse, i hovedsak begrunnet med gutters modenhet. Det er en sterk anbefaling i nasjonal faglig retningslinje at alle elever får tilbud om helsesamtale på 8. trinn, blant annet for å skaffe oversikt over utfordringer hos den enkelte og i elevpopulasjonen ved skolen, og å sette inn oppfølgende tiltak så tidlig som mulig.

4.6.8 Skolehelsetjenesten bør ha fokus på å oppdage psykiske plager og lidelser

Tilstrekkelige tiltak.

4.6.9 Skolehelsetjenesten bør være oppmerksom på mulige bakenforliggende årsaker ved alle henvendelser fra barn og ungdom

Tilstrekkelige tiltak

4.7 Vold, overgrep og omsorgssvikt

4.7.1 Vold, overgrep og omsorgssvikt bør tas opp i helsesamtalen på 8. trinn

Tilstrekkelige tiltak – (gjennomføres i 9. klasse, se pkt. 4.6.7.).

4.8. Oppfølging ved behov (målrettede samtaler og hjemmebesøk)

4.8.1 Skolehelsetjenesten bør vurdere hjemmebesøk til barn og ungdom med særlige behov

Tilstrekkelige tiltak.

4.8.2 Skolehelsetjenesten bør ha tilgjengelig lege

Forbedringsområde: Ny retningslinje for skolehelsetjenesten inneholder forventning om mer medisinsk faglig involvering i skolehelsetjenesten. Skolelegen er tilgjengelig for spørsmål, men bidrar i sin ramme ikke i det kontinuerlige systemrettede arbeidet med skolen, eller i systematisk tverrfaglig samarbeid internt eller med andre aktuelle tjenester på skolehelseområdet.

I videregående skole er det én fast ansatt som er helsepersonell, og ingen avtale om skolelege, slik at det ikke er mulig å ha et tverrfaglig samarbeid internt i tjenesten eller bruke skolelege i systemrettet samarbeid med skole og eksternt. Fylkesmannen vurderer at kommuneoverlegens involvering ikke kompenserer for dette.

4.8.3 Skolehelsetjenesten bør vurdere å iverksette tiltak for å nå gutter i større grad

Forbedringsområde: Kommunen bør vurdere å kartlegge behov for tiltak på området.

4.9 Helsestasjon for ungdom

4.9.1 Alle kommuner skal ha et gratis helsestasjonstilbud til ungdom opp til 20 år

Tilstrekkelig, men se pkt. 3.2.1 om åpningstid og ønsker fra Ungdomsrådet.

4.9.2 Helsestasjon for ungdom bør ha oversikt over helsetilstanden og de faktorene som kan virke inn på helsen til ungdom

Forbedringsområde: Det er noe tvil om man har oversikt over årsakene til at ungdom oppsøker helsestasjon for ungdom innenfor rammen for åpningstid. Fylkesmannen legger til grunn av oversikt innebærer også å samarbeide med andre aktører for å skaffe seg oversikt over trender i populasjonen og utfordringer i lokalmiljøet.

4.9.3 Helsestasjon for ungdom bør være oppmerksomme på mulige bakenforliggende årsaker ved alle henvendelser fra ungdom

Tilstrekkelige tiltak.

4.9.4 Helsestasjon for ungdom skal ha en tilgjengelig lege

Tilstrekkelige tiltak.

4.9.5 Helsestasjon for ungdom bør bidra til å oppdage psykiske plager og lidelser hos ungdom

Tilstrekkelige tiltak.

4.9.6 Helsestasjon for ungdom bør vurdere å iverksette tiltak for å nå gutter i større grad

Forbedringsområde: Kommunen bør vurdere å kartlegge behov for tiltak for å nå gutter i større grad.

4.9.7 Dokumentasjon i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Tilstrekkelige tiltak i ungdomsskolen. Det har i tilsynet ikke vært journalgjennomgang i elevtjenesten i videregående skole.

4.10 Fastlegene

4.10.1 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal samarbeide med barnets/ungdommens fastlege

Forbedringsområde: se pkt. 4.4.2.

4.10.2 Uenighet om ansvarsforhold må ikke føre til at pasienten får et dårligere behandlingstilbud og blir skadelidende.

I det følgende legges *Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelser, 01.03.2012, IS-1948*, til grunn.

Forbedringsområde: Intern retningslinje «Fra bekymring til handling» er lite kjent blant legene. Ifølge meldingsgjennomgang i barneverntjenesten er det fare for at leger og helsesykepleiere heller melder til f. eks. fastlegene enn til barneverntjenesten. Nære pårørende (voksne og barn) bør kartlegges med tanke på egne hjelpebehov og få tilbud om nødvendige støttetilbud uavhengig av behovene til den enkelte bruker.

4.10.3 For å ivareta et sammenhengende tilbud skal den instansen som først kommer i kontakt med en person med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse sikre at personen følges opp i forhold til begge lidelser og vurdere behovet for individuell plan

Tilstrekkelige tiltak iverksatt

4.10.4 Pakkeforløp ved mistanke om psykoseutvikling og psykoselidelser hos barn, unge og voksne. Fastlegenes ansvar for å starte pakkeforløp i aktuelle tilfeller

Tilstrekkelige tiltak iverksatt

4.10.5 Etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 a og helsepersonelloven § 33

Forbedringsområde: Det vises til pkt. 4.1.3. I løpet av tre år og ett kvartal har barneverntjenesten mottatt 2 meldinger fra legene i Nord-Fron. Ingen er registrert fra legevakt. Journalgjennomgangen hos fastlegene gir ikke grunnlag for å si at praksis når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten er brudd på lov. Fylkesmannen gir likevel innspill til styringssystemet også hos fastlegene slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder: Meldes det til rett tid og settes det raskt nok i verk tiltak for å redusere kritisk tid barn må leve under risikofylte forhold? Meldes det fra enheten alle tilfeller som omfattes av kriteriene i lov? Synes fordelingen mellom meldingenes opprinnelse de siste tre år adekvat? Kjenner helsepersonellet konsekvensene av å unnlate å etterleve pliktbestemmelsen i helsepersonelloven?

4.11 Barneverntjenesten

4.11.1 Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom skal ha et systematisk samarbeid med barnevernet

Forbedringsområder: Disse gjentas i flere deltjenester: BUT-team preges av sjeldne møter, avlyste møter, mangelfull sikring av om anbefalinger i et møte blir fulgt opp (prosedyrebrudd). Det verserer flere retningslinjer. Drøftinger som skal være anonyme framstår av og til som kun avidentifiserte. Det er risiko for at identitet avdekkes for deltagerne i små miljø, og flere saker burde vært på navn etter fullmakt. Det hevdes at det er risiko for «forforståelse» i saker som kun er avidentifiserte.

Et annet forbedringsområde er at «Rettleiar – frå bekymring til handling» trenger et kontinuerlig behov for implementering pga. turnover i flere deltjenester. Rettleieren framstilles av flere som et verdifullt verktøy med tanke på avdekking og informasjonsflyt.

Videregående skole har fått prosjektmidler til å få på plass strukturert samarbeid med eksterne, deriblant barneverntjenesten.

4.11.2 Barneverntjenestens forebyggende virksomhet

Tilstrekkelige tiltak.

4.11.3 Samarbeid med andre deler av forvaltningen - barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.

Tilstrekkelige tiltak.

4.11.4 Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.

Forbedringsområde: Faktagrunnlaget (samtaler og saksgjennomgang i flere deltjenester) viser risiko for at virksomme tiltak kan «ta tid» før de iverksettes, med særlig risiko der det er nødvendig med samordnede tiltak og tjenester. Det er ulike forventninger og innsikt i de begrensninger som ligger i barneverntjenestens mandat og tiltaksmuligheter

4.11.5 Meldinger til barneverntjenesten - barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter bvl. § 4-3

Som norm er det lagt til grunn *Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling*

Tilstrekkelige tiltak iverksatt.

4.11.6 Dersom barneverntjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger.

Tilstrekkelige tiltak iverksatt.

4.11.7 Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.

Tilstrekkelige tiltak iverksatt.

4.11.8 Offentlige melderers opplysningsplikt til barneverntjenesten

Forbedringsområde: Det vises til tabell i kap. 3 som viser meldingers opprinnelse, samt pkt. [REDACTED] og 4.5.5. Fylkesmannen legger til grunn at det er nødvendig med en gjennomgang i styringssystemet av praksisen hos offentlige meldere som er underlagt Nord-Fron kommune, slik at man skaper bevissthet om pliktene som offentlig melder: Meldes det til rett tid og settes det raskt nok i verk tiltak for å redusere kritisk tid barn må leve under risikofylte forhold? Meldes det fra enheten alle tilfeller som omfattes av kriteriene i lov? Synes fordelingen mellom meldingenes opprinnelse de siste tre år adekvat? Kjenner helsepersonellet konsekvensene av å unnlate å etterleve pliktbestemmelsen i helsepersonelloven?

4.11.9 Taushetsplikt

Tilstrekkelige tiltak iverksatt

4.11.10 Tilbakemelding til melder

Tilstrekkelige tiltak iverksatt

5. Fylkesmannens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4. Vi besvarer i konklusjonen de spørsmålene som ble reist i kapittel 1. Det presiseres at disse konklusjonene er bygd på det faktagrunnlaget som er lagt til grunn i kapittel 3 i rapporten, dvs. opplysninger framkommet i styrings- og resultatdokumenter, personrettet dokumentasjon og samtaler i barneverntjenesten og helse- og omsorgstjenesten. Dette forholdet omtales bredere i felleskapitlet om samhandling og informasjonsflyt.

Spørsmål knyttet til barneverntjenesten:

- Er barneverntjenestens forebyggende virksomhet i tråd med lovkrav?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene
- Er barneverntjenestens samarbeid med andre deler av forvaltningen i tråd med lovkrav?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene
- Er oppfølging av meldinger til barneverntjenesten i tråd med lovkrav?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene

Spørsmål knyttet til helse-/omsorgstjenestene:⁷

- Har Nord-Fron kommune forsvarlig avdekkingskompetanse i helse-/omsorgstjenestene til å oppdage risiko for at barn/unge utvikler seg i uønsket retning grunnet overgrep, mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller andre årsaker?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene
- Er barn/unge/omsorgspersoner sikret tilgang til forsvarlige helse-/omsorgstjenester?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene
- Har Nord-Fron kommune forsvarlige samhandlingskjeder mellom ulike tjenester innenfor helse- og omsorgstjenestene og med andre tjenester som er aktuelle for barn/ungdom/omsorgspersoner?
Tilsynet har ikke avdekket lovbrudd innafor de reviderte områdene

Fylkesmannen i Innlandet ber virksomhetene merke seg de forbedringsområder som er beskrevet i kapittel 4. Dette er områder som Fylkesmannen mener kan utvikle risiko for brudd på lov dersom tiltak ikke settes inn. Fylkesmannen spiller disse inn til virksomhetens styringssystem slik at tiltak kan vurderes i hht. krav som framgår av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Samhandlingsproblematikken blir omtalt i egen del av rapporten sammen med Enhet for barnehage og opplæring hos Fylkesmannen for å knytte regelverket for skoleområdet sammen med helse/omsorg og barnevern.

⁷ Det presiseres at begrepet helse-/omsorgstjenester ved dette tilsynet omfatter skolehelsetjenesten i kommunen (ungdomsskolen og videregående skole), allmennlegetjenesten v/fastlegene og rus-/psykiatritjenesten

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I dette vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok.

Varsel om tilsynet med grunnskolen og helse- og omsorgstjenesten ble sendt i felles brev datert 19.02.2019. Ettersom Ringebu kommune ble vertskommune for barneverntjenesten fra 01.01.2019, ble det sendt eget varsel om tilsyn med barneverntjenesten til Ringebu kommune 19.02.2019. Forberedende møte med alle virksomhetene ble gjennomført i Nord-Fron kommune 04.03.2019. Der deltok representanter fra Nord-Fron kommunes administrative ledelse, avdelingsledere og ansatte innen helse- og omsorg og skole, representanter for Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste samt representanter fra Vinstra videregående skole og Oppland Fylkeskommune.

Tilsynsbesøket ble gjennomført 03. - 05.04.2019 i kommunehuset i Nord-Fron kommune, på helsestasjonen og på Vinstra legekontor. For deler av barneverntjenesten ble det gjennomført tilsynsbesøk på kommunehuset i Ringebu den 20.03.2019.

Tilsynsbesøket i Nord-Fron ble innledet med et kort informasjonsmøte/oppstartsmøte den 03.04.2019. Det ble holdt et eget informasjonsmøte fredag 05.04. for de som vi skulle ha samtaler med den dagen. Et kort oppsummerende møte ble avholdt 05.04.2019. På grunn av tilsynets omfang, og behovet for koordinering med den delen av tilsynsteamet som gjennomførte tilsynet med skole og opplæring, ble ikke alle funn gjennomgått på oppsummeringsmøtet.

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynsbesøket. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Administrativt delegasjonsreglement, Nord-Fron kommune
- Organisasjonskart
- Felles målkrav for VO i 2019
- Målplan for helse- og omsorgstjenestene i Nord-Fron kommune i perioden 2019 – 2022
- Mål barneverntenesta NFK 2017/2018
- Retningslinjer for barne- og ungdomsteamet (BUT), (versjon 1.4, endret 20.12.17)
- Fråværsplan for grunnskolane i Nord-Fron kommune
- Rettleiar – frå bekymring til handling
- Oversikt over meldinger til barneverntjenesten og hvem som har meldt, f.o.m. 2016.
- Rutiner barnevernmøte
- Rutiner for opplæring av nyansatte
- Rutiner for registrering og håndtering av avvik
- Tverrfaglig og tverretatlig forebyggende arbeid MGBV
- Fra bekymring til handling – hva gjør jeg (Ringebu kommune)
- Saksbehandlingsrutiner i MGBV (melding og undersøkelse)
- Samarbeidsavtale mellom Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu
- Oversikt over ansatte ROP
- Oversikt over oppgavefordeling ansatte ROP
- Oversikt prosess for omorganisering
- Stillingsinstruks for virksomhetsleder
- Kompetanseplan ROP tjenester
- Mål for ROP 2018
- Brukerundersøkelse 2018
- Serviceerklæring ROP
- Signeringsskjema Serviceerklæring

- Serviceerklæring for støttekontakt
- Rutine for etablering av kontakt med tenesta rus og psykisk helse
- Rutine for samtalebehandling ved lettere psykiske helseproblem og/eller rusmiddelproblem, med vedlegg
- Rutine for journalføring - signeringsskjema
- Rutine for samarbeid med andre tjenester - signeringsskjema
- Retningslinjer for avvikshåndtering ROP - signeringsskjema
- Retningslinjer for morgenmøte ved ROP - signeringsskjema
- Retningslinjer for administrativt møte ved ROP - signeringsskjema
- Kartleggingsskjema
- Informasjon til pasienter ved ROP NFK
- Plan for oppfølging pasient
- Erklæring om samtykke til fritak fra taushetsplikt
- Skjema «Husk barnet!»
- Skjema «Barnets trygghetsplan»
- Informasjon om helse og omsorgstjenester i KPR
- Prosedyre for nye pasienter/ oppstart pasienter
- Prosedyre for avslutning av pasienter
- Skjema for internkontroll av dokumentasjon i elektronisk pasient journal ved ROP NFK
- Skjema for internkontroll av dokumentasjon i papirjournal ved ROP NFK
- Samarbeidsavtale Hjemmesykepleien, ROP, kommunens leger
- Samarbeidsavtale mellom NAV og ROP
- Samarbeidsavtale mellom NAV, ROP, Hjemmesykepleien og Hjemmehjelp
- Referat fra div. samarbeidsmøter
- Samarbeidsavtale mellom hjemmesykepleien og ROP
- Rutiner for samarbeidsmøter mellom hj.spl., Rop og konsulent for funksjonshemmede
- Rusforum
- Referat Rusforum
- Foredrag ved VVS med Mia Børjesson
- Avtale mellom NFK og Stiftelsen Antidoping Norge
- Prosjektplan
- Inngåelse av avtale med Antidoping Norge
- Styringsgruppe NFK og Antidoping Norge
- Referater fra møte Styringsgruppe NFK og Antidoping Norge
- Referat etter arbeidsmøte
- Mail - samarbeid mellom ung i midtdalen, VUS, ROP
- Fagdag v/ Anna-Lena Westby Pedersen
- Invitasjon til samarbeid vedr. ungdomskriminalitet
- Samarbeidsmøte med politiet om Rusproblematikk
- Samarbeidsavtale Brukerplan
- Gjennomføring av Brukerplan undersøkelse NFK
- Brukerplan 2018
- Planlegging og gjennomføring av Ung Data i kommunen
- Ungdomsundersøkelsen Ung Data
- Utsett!
- Fra ØPP til Utsett
- MÅL - Forebyggende helsetjenester skal arbeide for å gjøre den enkelte innbygger i stand til å mestre sitt eget liv, uavhengig av alder og behov.
- Ansvarsfordeling for helsestasjon mv. for 2019
- Evaluering BUT-team
- Referat fra BUT-team 29.05.18
- Evaluering fraværsteam

- Referat fraværsteam 13.09.18
- Drøftingsmøte i fraværsteam 28.06.18
- Presentasjon av skolehelsetjenesten og brevmaler
- Bekymring for barn – frå offentlig instans
- Mal for helsestasjon og skolehelsetjenesten 2019
- Skjema helsesamtale 7. trinn og 9. trinn
- Referat fra legemøte 08.01.19
- Retningslinjer for legemøte
- Retningslinjer for avdelingsmøte ved helsestasjon og skolehelsetjenesten
- Retningslinjer for fraværsteam i NFK
- Stillingsinnhold for avdelingsleder for helsestasjon og skolehelsetjeneste
- Årshjul for skolehelsetjenesten
- Meldeplikt og opplysningsplikt til barnevernet
- Vaksinasjon og overgang til videregående skole
- Samtykke til samarbeid
- Melding til PPT
- Avtale mellom vertskommuner for videregående skoler og fylkeskommunen om utgiftsdeling i skolehelsetjenesten i de videregående skolene i Oppland
- Avtale mellom Nord-Fron kommune og Vinstra videregående skole om skolehelsetjenesten 2019-2020.
- Retningslinje for skolehelsetjenesten, Oppland Fylkeskommune, 25.10.2017
- Årsrapport for helserådgiver på VVS skoleåret 2017/18
- Årshjul for elevtjenesten ved VVS
- Oversikt/lister over aktuelle journaler for gjennomgang fra fastlegene, rus og psykisk helse og skolehelsetjenesten
- Egenvurderingsskjema fra alle deltjenestene tilsynet omfatter

Det ble gjennomgått 10 journaler fra rus og psykisk helse, 13 journaler fra fastlegene, 40 meldinger til barneverntjenesten og 11 journaler fra skolehelsetjenesten.

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem tilsynsmyndigheten hadde samtaler med, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.

| Navn | Funksjon/stilling | Samtale | Oppsummerende møte |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Gro Li Sletvold | Kommunalsjef, Ringebu kommune | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Liv A. Hustveit | Barnevernsleder, MGBV | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Ann Kristin Hoel | Nestleder, MGBV | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Heidi Høglo Brånå | barnevernkonsulent | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Marianne Klypen Vole | barnevernkonsulent | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Sverre Sætre | Kommunalsjef NFK | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Iren W. Skurdal | virksomhetsleder | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

| Navn | Funksjon/stilling | Samtale | Oppsummerende møte |
|-----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Tora Tokse | Avd.leder, rus og psykisk helse | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Anja Solberg | Sykepleier, rus og psykisk helse | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Nina Haugen | Sykepleier, rus og psykisk helse | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Turid Svindland | Fastlege | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Arnfinn Nærby | Fastlege | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Per Støen | Lege, skolehelsetjenesten | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Anders Brabrand | Kommunelege | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Synnøve R. Harerusten | Helserådgiver, VVS | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Per Ivar Holten | Sos.ped. rådgiver, VVS | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Ingvild Dokken | Sos.ped. rådgiver, VVS | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Laila N. Toppen | PP-rådgiver, OFK | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Bjørn Sæta | Rådgiver, Vinstra ungdomsskole | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Morten Stubbrud | sosialrådgiver, Vinstra ungdomsskole | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Anne Ringen Amundsen | PPR | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Ann Jorunn Plassen | Avd.leder skolehelsetjenesten | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Marianne Meldal | Sykepleier, skolehelsetjenesten | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Elisabeth Hosar | Sykepleier, skolehelsetjenesten | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Hanne Sletten Lie | kommunepsykolog | <input checked="" type="checkbox"/> | |

25 ledere og medarbeidere ble intervjuet i forbindelse med tilsynet.

Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:

Seniorrådgiver Tony Heyerdahl, Fylkesmannen i Innlandet, revisjonsleder (helse og omsorg)

Seniorrådgiver Jorunn Ødegårdstuen, Fylkesmannen i Innlandet, revisjonsleder (barnevern)

Assisterende fylkeslege Bente Westrum, Fylkesmannen i Innlandet, revisor

Seniorrådgiver Ingrid Renolen, Fylkesmannen i Innlandet, revisor



Felles delrapport - samhandling og informasjonsflyt

Innledning

I dette kapitlet blir risikomomenter knyttet til samarbeid og samhandling omtalt som en egen del av rapporten der barnevern-, helse-/omsorg- og opplæringslovgivingen sees i sammenheng.

Fylkesmannen legger til grunn at det kan være en risikofaktor at ulike tjenester kan sitte med informasjon hver for seg. Når informasjonen ikke sees i sammenheng, er det fare for at ingen tar ansvar for å følge opp. Det innebærer at de ulike tjenestene hver for seg ikke nødvendigvis har unnlatt å handle, men dersom de ikke samhandler, kan det medføre at tjenestene ikke ivaretar kravene i regelverket og at barn og unges rettigheter ikke blir oppfylt.

Vi vil gjennomgå de viktigste arenaer for samarbeid og samhandling vi er blitt presentert for, samt virksomhetenes egne synspunkter på hvordan de fungerer; både fortrinn, mangler og formulerte ønskemål. Fylkesmannen vil også påpeke noen risikoområder.

1. Eksisterende samhandlingsarenaer i kommunen – også der eksterne deltar

Beskrivelse av de arenaer som framkommer i styrings- og resultatdokumenter, samt samtaler under tilsynet. Det er ikke alltid samsvar mellom de oppgitt møtefrekvenser mm.

1.1 Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste

1.1.1 Møter sammen med Sør-Fron kommune og Nord-Fron kommune

- Faglig forum – femkommunesamarbeidet (5K), 4 ganger i året
- Samarbeidsmøte med tannhelsetjenesten 1 gang pr år
- Voldsforebyggende prosjekt i regi av krisesenteret ca. 2 ganger pr år
- Samarbeidsmøte med familievernkontoret 1 gang pr år
- Samarbeidsmøte med politiet 2 ganger pr år

1.1.2 Møter mellom barneverntjenesten og Nord-Fron kommune

- Barne- og ungdomsteam (BUT-team) – 3 ganger i året med hver skole og barnehage
- Fraværsteam 1 gang pr mnd.
- I forbindelse med prosjektet «Utsett» ca. 3 møter i året på foreldremøter på kveldstid
- Rusforum i samarbeid med Ung i Midtdalen
- Forebygging av seksuelle overgrep i samarbeid med Røde kors og skoler i Nord-Fron
- Deltakelse på Helseuka 1 gang pr år
- Møte med helsestasjonen 1 gang pr år

Merknad fra Ringebu kommune/Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste 05.07.2019:

Vedr.pkt. 1. Eksisterende samhandlingsarenaer i kommunen – også der eksterne deltar:

1. Midt-Gudbrandsdal barneverntjeneste:



2. Alle møter listet opp under 1.1.1 gjelder også punkt 1.1.2: tjenesten deltar på alle møtene overfor alle tre kommunene og kan dermed listet opp sammen for bedre oversikt.

1.1.3 Møter med andre

Barneverntjenesten har i tillegg samarbeidsmøter med Barne-, ungdoms- og familieetaten (BU-FETAT)

1.2 Nord-Fron kommune

1.2.1 Felles møtepunkt ved ungdomsskolen

- Fraværsteam – deltakere er rektor, kontaktlærer, kommunepsykolog, PPT, barnevern, helsesykepleier og foreldre. Møtes en gang pr. måned
- BUT-team – deltakere er rektor, kommunepsykologen, PPT, barnevern, helsesykepleier og virksomhetsleder for skole og barn og familie. Møtes 3. gang pr. år. Sosiallærer kaller inn til møtet.
- Mini-BUT-team – deltakere er sosiallærer, kommunepsykologen, PPT og helsesykepleier. De møtes 1. gang pr måned. Sosiallærer er møteleder og det skal være fortløpende kommunikasjon på NN-basis hvor elevens psykososiale og faglige miljø er i fokus.
- BUT-team -evaluering – deltakere – sosiallærer, kommunepsykologen, PPT, barnevern, helsesøster, og virksomhetsleder for skole og barn og familie. Møtes 1. gang pr. år. Evaluere nytte og effekt av BUT-team i kommunens grunnskoler og barnehager.

1.2.2 Skolehelsetjenesten

- BUT-team
- Fraværsteam
- Samarbeidsmøter mellom fastlegene, helsesykepleiere, jordmor, kommunepsykolog, helse- rådgiver ved videregående og kommuneoverlegen 4 ganger pr år

1.2.3 Fastlegene

- Samarbeidsmøter mellom fastlegene, helsesykepleiere, jordmor, kommunepsykolog, helse- rådgiver ved videregående og kommuneoverlegen 4 ganger pr år
- Fastlegene kan sitte i ansvarsgrupper knyttet til enkeltpasienter
- Fastlege sitter i fraværsteam i grunnskole og videregående skole ved behov

1.2.4 Rus og psykisk helse

- BUT-team 3 ganger pr år
- Deltagelse i de ungdomsrettede prosjektene «MOT» og «Utsett»
- Deltagelse i antidopingarbeidet i Midt-Gudbrandsdalen

1.3 Oppland fylkeskommune

Oversikt over felles møtepunkter ved skolen/skoleeiernivået mellom de ulike hjelpeinstansene.

- Ansvarsgruppemøter – deltakere – kontaktlærere, elevassistenter, avdelingsleder, elevens hjemkommune, PPT, lege, BUP, barnevern (ved behov), helserådgiver, elev og foreldre. En time minimum 2 ganger i året. Ofte ved behov. Det som diskuteres er elevens helse-, skole- og hjemmesituasjon.
- Overgangsmøter grunnskole til videregående: deltakere er avdelingsleder, yrkesrådgiver, ungdomsskolen og videregående. Kontaktlærer på ungdomsskolen, elev, foreldre, helserådgiver fra kommune og videregående. En time 1-2 ganger siste året på ungdomsskolen og ev. også 1-2 møter på 9. trinn. Skal sikre god overgang fra ungdomsskolen til videregående.
- Møte med andre instanser f.eks. Statped, BUP, Habiliteringstjenesten. Deltakere er kontaktlærer, avdelingsleder, elevassistent, faglærer, elev, helserådgiver ved behov. To timers møte



1-2 ganger i løpet av skoleåret og av og til dagsopplegg. Skal sikre god opplæring i forhold til elevens diagnose.

- Bli-kjent møte før skolestart. Deltakere er kontaktlærer, PPT grunnskole og videregående og ev. kontaktlærer ungdomsskole. 1 møte før skoleslutt på ungdomsskolen og 1 møte rett før skolestart videregående. Skal sikre trygg og god skolestart vgs.
- «IKO-team» - Identifisering Kartlegging Oppfølging. Styringsdokument i form av egen IKO-rettleder

Vi legger til grunn at oversikten ikke er uttømmende for alle møtepunkter som eksisterer.

2. Myndighetskrav som pålegger samhandling og samhandlingsarenaer.

Oversikt over lovkrav i barnevernlovgivingen, helse-/omsorgslovgivingen og opplæringsloven som stiller krav til samhandling og samarbeid eller som regulerer spredning av informasjon. Bestemmelsene gjelder både på systemnivå og personellnivå.

2.1 Opplæringsloven

- § 15-8 – skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessig, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Plikten gjelder både på systemnivå og individnivå. Når det er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta dette ansvaret, kan de samarbeidende tjenestene behandle personopplysninger.
- §§ 15-3 og 15-4 – personalet skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten og sosialtjenesten. Etter nærmere angitte vilkår *skal* ansatte melde fra til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikten.
- § 9-2 jf. forskrift til opplæringslova § 22-2 – får hjelp til å finne de rette hjelpeinstanser og formidle kontakt med disse. § 22-2 fjerde ledd: «Personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstansar utanfor skolen og heimen slik at det blir samanheng i tiltaka rundt eleven»
- § 15-5 – samarbeid om utarbeidelsen og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan (IP).

I tillegg for fylkeskommunen

- § 13-4 – den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten.

2.2 Barnevernloven

- § 3-1 – barnevernets forebyggende virksomhet
- § 3-2 – samarbeid med andre deler av forvaltningen

2.3 Helse- og omsorgstjenesteloven

- § 3-1 – kommunens overordnende ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester
- § 3-3 – kommunens ansvar for helsefremmende og forebyggende arbeid gjennom bl.a. opplysning, råd og veiledning. Tjenestene skal arbeide for at det blir iverksatt velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre, funksjonshemmede og andre som har behov for det.
- §3-3a – kommunens ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep
- § 3-4 – kommunens plikt til samhandling og samarbeid, både med ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å oppfylle lovens krav.
- § 4-1 – krav til forsvarlige tjenester og kommunens ansvar for at den enkelte pasient/bruker får et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud
- §§ 7-1 og 7-2 – individuell plan og koordinator for pasienter og bruker med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere for å bidra til et helhetlig tilbud



- § 7-3 – koordinerende enhet med overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator, jf. forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

2.4 Helsepersonelloven

- §§ 21 og 22 – taushetsplikt og samtykke som kan fritas fra taushetsplikt
- §23 – begrensninger i taushetsplikten
- § 25 – opplysninger til samarbeidende personell, bl.a. når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp eller nødvendig for å ivareta pasientens mindreårige barn eller mindreårige søsken
- § 31 – opplysninger til nødetater for å avverge alvorlig skade
- § 32 – opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten ved forhold som bør føre til tiltak fra kommunens helse- og omsorgstjenester
- § 33 – opplysningsplikt til barneverntjenesten
- § 40 – krav til journalens innhold

2.5 Pasient- og brukerrettighetsloven

- § 2-5 – rett til individuell plan
- § 3-1 – pasientens eller brukerens rett til medvirkning
- § 3-6 – rett til vern mot spredning av opplysninger

3. Hva er kommet fram av mangler og fortrinn ved de eksisterende samhandlingsarenaene?

Virksomhetenes egne evalueringer og vurderinger av eksisterende og planlagt samarbeidslinjer og samhandlingsarenaer. Vi har gjort et utvalg ut ifra hva som framstilles fra virksomhetenes side som de viktigste relatert til tilsynets tema. Kildene er styrings- og resultatdokumenter, interne evalueringer, virksomhetenes egenvurderinger og samtaler med ansatte.

3.1 Fraværsteam

Skolehelsetjenesten: I en evaluering fra 2018 etterlyses det mer involvering fra lege, mer eierforhold til fravær fra læreres side og samkjøring med ansvarsgrupper. Dette fremkom også i samtaler under tilsynet. Det foreligger et samtykkeskjema for tverrfaglig samarbeid.

Barneverntjenestens deltakelse i «fraværsteam» vurderes som vesentlig for ivaretagelse av den forebyggende virksomheten. Av resultatdokumentene framgår det at fraværsteamet evalueres jevnlig. Fraværsteam synes å ha et klart mandat, klar ansvars- og oppgavefordeling i tillegg til felles oppfatning av mål og veien til målet.

Det oppfattes som en bred tilslutning til at fraværsteam er en vellykket arena for samhandling.

3.2 Barne- og ungdomsteam – BUT-team

Fra skolehelsetjenesten er det gitt tilbakemeldinger på flere forhold ved teamets funksjon, både positive og negative. Det pekes særlig på avlysning som et problem. Fra Rus og psykisk helse problematiseres det rundt manglende tilbakemeldingssløyfe fra tiltaksgiver til den som initierte saken, sjeldne møter, at nøkkelpersoner ikke møter og avlyste møter. Det påpekes i egenvurderingen et savn etter en koordinerende enhet samt bedre samarbeid med skolehelsetjenesten.

Barneverntjenestens deltakelse i BUT-team vurderes også som vesentlig for forebygging, og det legges vekt på viktigheten av jevnlig evaluering. Det ble også problematisert om samhandlingsarenaene fungerer etter deres formål. BUT-team preges av avlysinger og derved sjeldne møter siden de bare har møter 3 ganger pr. år i hver skole og barnehage. En annen utfordring er manglende sikringsløyfe som sørger for at informasjon om gjennomføring av anbefaling som drøftes/avtales i møtene



meldes tilbake til den som fremmer en sak. Det vises i samtalen til flere prosedyrebrudd relatert til gjennomføringen av møtene.

BUT-teamet kan ta opp og drøfte enkeltsaker, men også mer generelle tema, dersom det ikke er meldt opp enkeltsaker. I samtalen fikk vi opplyst at enkeltsaker kan drøftes med samtykke fra de det gjelder. Dersom ikke samtykke gis eller blir etterspurt, kan de drøftes anonymt. Vi fikk opplyst at det som regel ble drøftet anonymt; i hht. retningslinje skal drøftinger i baseres på samtykke før en sak om et konkret barn kan drøftes.

I følge samtalen er det stor risiko for at det i små miljø skjer at sakene som framlegges kun er avidentifiserte og identitet lett å avdekkes for deltagerne. Flere saker burde vært på navn etter at det blir framskaffet fullmakt ihht. styringsdokumentet for teamet. Ved avdekking av identitet skapes ifølge samtalen ved tilsynet risiko for forforståelse i sakene.

Barneverntjenesten opplever det som utfordrende at en sak kan drøftes anonymt og at det i BUT-teamet er enighet om at denne må meldes barneverntjenesten, uten at den faktisk kommer til barneverntjenesten. Saken kan ha blitt løst på annet vis eller situasjonen kan ha endret seg til det bedre, slik at grunnlaget for å sende bekymringsmelding falt bort, men det er en viss risiko for at barneverntjenesten ikke alltid mottar de bekymringsmeldinger de skal.

Det verserer to ulike retningslinjer for BUT-team (dok. 1529, versjon 1.4, 20.12.17 og en eldre utgave som ble framvist i ungdomsskolen).

3.3 IKO-team

I følge rettlederen som styrer opplegget, skal det gå maksimalt ei uke fra et identifisert problem er meldt til IKO-team til problemet skal være kartlagt og oppfølging være i gang. Det er først og fremst elever i faresonen for frafall som er målgruppen. Det er uttrykt at innsatsen skal være «minst mulig byråkratisk». En merknad som er gitt under tilsynet er at den raske framdriften i modellen kan medføre at bakenforliggende årsaker ikke blir tilstrekkelig identifisert.

4. Fylkesmannens konklusjon og anbefalinger

4.1 Samarbeid og samhandling¹

Samarbeid og samhandling er universelle begrep som brukes mye og brukes ofte om hverandre. Da i betydningen «å arbeide sammen» eller «å handle sammen» for å oppnå et formål.

- Samarbeid kan knyttes til "cooperation." Cooperation er avledet av latin "cooperari," som betyr å arbeide sammen med.
- Samhandlingsbegrepet kan knyttes til "collaboration." Collaboration er avledet fra de latinske ordene: Col (sammen) og Laborare (arbeid). Dette betyr da også å arbeide sammen med.

Begrepene har som vist overlappende betydning - å arbeide sammen med.

Professor Ottar Ness mener at samarbeid handler om å *arbeide sammen for å løse en konkret oppgave*, der for eksempel arbeidsoppgavene blir fordelt mellom deltakerne, og der hver person blir «forpliktet og ansvarlig» for sin del av oppgaven for å oppnå et felles mål.² Samhandling framstår som et mer diffust og abstrakt begrep og innebærer den *gjensidige relasjonelle deltakelsen og engasjementet i den kontinuerlige dialogen mellom personene som arbeider sammen for å oppnå et felles mål.*³

¹ Dette kapitlet er basert på en artikkel skrevet av Ottar Ness, Senter for psykisk helse og rus, Høgskolen i Sør-øst-Norge: Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell?

² Roschelle & Teasley, 1995.

³ Anderson, 2012; Karlsson & Borg, 2013; Strong, Sutherland & Ness, 2011; Roschelle & Teasley, 1995.



Samarbeid er mer konkret, mens samhandling er mer det relasjonelle og prosessuelle som foregår mellom personene som samarbeider underveis. Harlene Anderson framstiller dette som en mer filosofisk holdning; en måte å være sammen med andre på.⁴ *Personer kan samarbeide, men det trenger ikke å samhandle av den grunn.* Eksempler forfatteren nevner, er:

- At kan man samarbeide med andre tjenester og fagpersoner, uten at man handler sammen.
- At man ikke tar beslutninger sammen, men hver for seg.
- At man bare fordeler arbeidsoppgaver og utfører de alene.
- At man informerer en annen tjeneste man samarbeider med om beslutninger, og så tar den andre tjenesten over.
- At man lager avtaler, men gjør arbeidet hver for seg. Man kan for eksempel ha partnerskaps-, eller samarbeidsavtaler med andre tjenester, men man gjør ikke noe aktiv sammen.

Det handler om samarbeid, i forståelse av å utføre hver sin avklarte oppgave innenfor avtalen. Samarbeid kan derfor foregå hver for seg og etter tur, kanskje hver sin gang. Samhandling derimot krever en aktiv felles deltakelse mens en arbeider sammen. Man løser oppgaver i fellesskap, gjerne ved å diskutere, og forhandler seg frem til beslutninger sammen. Samhandling bygger på likeverdige relasjoner mellom personene og tjenester som samhandler.

Koordinering er et annet begrep som ofte brukes i sammenheng med samarbeid og samhandling, f. eks. i koordinerende enhet eller koordinator, to begreper som er nevnt i helse- og omsorgstjenesteloven.

Ifølge Samhandlingsreformen fra 2010 er koordinering helse- og omsorgstjenestene sin evne til å fordele oppgaver og ansvar seg imellom for å oppnå felles mål, samt evnen til å forfølge de oppgavene på en koordinert og rasjonell måte seg imellom. Dette skal skje for at brukere, pårørende og fagpersoner skal erfare tjenester som ikke er repeterende, fragmenterte og uoversiktlige.

4.2. Fylkesmannens påpekte risikoområder

Hver enkelt tjeneste i kommunen kan i seg selv være forsvarlig, men det vil likevel kunne være behov for at tjenestene samarbeider/ samhandler for at den enkelte skal få et helhetlig tjenestetilbud som er tilpasset hans/ hennes situasjon og behov.

En forutsetning for helhetlige og koordinerte tjenester at de ansatte har nok kunnskap/ opplæring/ kompetanse i eget og hverandres tjenesteområders tjenestetilbud.

Som framstillingen i forrige del viser, er det mange møtepunkter mellom de ulike tjenestene. Disse har ofte ledelsens oppmerksomhet ved at møtepunktene, selv om de er forskjellig rigget, er basert på styrings- og resultatdokumenter samt at noen av dem evalueres systematisk. Det er også et utall lovbestemmelser som hjemler/pålegger samhandling innafor og mellom tjenestene som omfattes av tilsynet.

Med bakgrunn i de innspill som er kommet fram under tilsynet, legger Fylkesmannen i Innlandet til grunn at det foreligger behov for at det gjennomføres en grunnleggende intern drøfting av forholdet mellom samarbeid og reell samhandling i de forskjellige møtepunktene og hvorvidt det er grunnlag for sanering eller revidering av disse. Styring, ledelse, mandat og arbeidsformer er naturlige evalueringpunkter.

4.3 Informasjonsflyt og kompetanse

Barn og unge befinner seg store deler av sin tid på skolen, og skolen er derfor en viktig arena hvor de voksne kan fange opp barn og unge som ikke har det trygt og godt. Barn og unge er også i

⁴ Harlene Anderson 2012.



kontakt med andre kommunale tjenester hvor det også kan avdekkes at barn og unge ikke har det trygt og godt.

Hvilke risikoområder som omfattes eksemplifiseres i forarbeidene. I Prop. 57 L (2016-2017) til endringer i opplæringsloven skriver Kunnskapsdepartementet på side 23:

De ansatte må også være bevisst på at barn og unge viser sin utrygghet, frustrasjon, mistriivsel o.l. på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Både utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler som tilsier at elevens situasjon skal undersøkes nærmere. Det kan også være endringer i det sosiale samspillet mellom elevene eller i klassemiljøet som gir mistanke om eller kjennskap til at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at å oppfatte hvordan elevene har det, fordrer et kompetent og årvåkent blikk hos ansatte i skolen.

Departementet skriver på side 22 om elever som kan være særskilt sårbare:

Departementet er kjent med at visse elever har en særlig høy risiko for å utsettes for krenkelser og viser til at det gjennom rettspraksis (Rt. 2012 s. 146) er understreket at skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosioemosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

Den informasjonen som avdekkes vil derfor være en uvurderlig kilde for å vurdere tiltak til barnets beste, noe som krever kompetanse både til å observere, avdekke og sette i verk tiltak, der andre tjenester ikke kommer til på samme måte. Dette krever kompetanse til å vurdere i hvilke tilfeller informasjonsflyt skal settes i gang overfor dem som har de rette virkemidlene. F. eks. er det bare barneverntjenesten som har lov hjemlene til å involvere seg i forhold i ungdommens hjemmesituasjon.

Departementet skriver på side 22 i Prop. 57L om kompetanse:

En viktig forutsetning for å kunne utføre sin plikt til å følge med er at enhver ansatt kjenner til plikten og har den kompetansen som skal til for å utføre sine plikter og oppgaver. Enhver må kjenne til hvordan de i sin arbeidshverdag skal være årvåken for forhold eller oppførsel som kan være en indikasjon på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. At de ansatte har slik kompetanse er både rektors ansvar som en del av det systematiske arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, jf. forslaget til § 9 A-3, og skoleeiers ansvar som øverste ansvarlig for at opplæringsloven oppfylles, jf. opplæringsloven § 10-8 og § 13-10 første ledd.

Som vist ovenfor, har lovgiver en uttrykt forventning av at de som arbeider i skolen skal ha kompetanse til å vurdere et svært bredt spekter av uttrykksformer som kan vise at en elev ikke har det bra, og avgjøre når det er grunn til å intervensjonere og melde fra.

Skolehelsetjenesten bør ha et særlig fokus på å oppdage psykiske plager og lidelser. Psykiske plager er tilstander som er plagsomme og som i noen grad går ut over normal fungering og læring. Psykiske lidelser viser til tilstander som er så intense, varige eller funksjonsnedsettende at de krever tiltak i spesialisthelsetjenesten.⁵

⁵Nasjonalt faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, IS-2582.



I barne- og ungdomstiden vil det ofte være slik at enkeltsymptomer kan forstås som en del av et vidt normalitetsspekter. Det er når flere tegn og symptomer forekommer samtidig at det er grunn til bekymring. De fleste psykiske plager er forbigående, men hos noen vedvarer de. Tidlig oppdagelse er utfordrende. Man bør være særlig oppmerksom på barn og ungdom som viser ensomhet, er utenfor i skolesammenheng eller har lite sosialt nettverk, har en vanskelig familiesituasjon, vansker relatert til mat og kropp, dårlig tannhelse, søvnvansker, opplever/har opplevd mobbing, vold, omsorgssvikt eller seksuelle overgrep, bruker medikamenter eller rusmidler, har opplevd belastende livshendelser, lever under vanskelige betingelser, har opplevd flytting eller endring i boforhold, har utfordringer i samspill med andre, viser dramatiske endringer i atferd, har lese- og lærevansker, nedsatt konsentrasjon, medisinske diagnoser, bor på hybel, er enslige mindreårige asylsøkere eller har bekymringsfullt fravær. (Se IS-2582)

Barn og unge med psykiske plager og lidelser bør fanges opp tidlig for å forebygge og hindre utvikling av langvarige plager eller lidelser og sikre nødvendig oppfølging. Her vil skolen og helsetjenesten, sammen med elev og foreldre, spille en avgjørende rolle. Utvikling av lokale samarbeidsrutiner mellom skolehelsetjeneste og skole for å dele kompetanse, forebygge, oppdage og følge opp barn og ungdom med psykiske plager anbefales i retningslinjer og veiledere internasjonalt. Skolehelsetjenesten må ha kunnskap om symptomer og sammenhenger, og ha gode kommunikasjonsferdigheter i dette arbeidet. Ved behov skal det henvises videre til oppfølging hos andre tjenester i kommunen, f.eks. fastlege, psykiske helsetjenester eller pedagogisk psykologisk tjeneste. (Se IS-2582)

Ovenstående viser at ansatte i ulike tjenester skal være årvåkne på forhold som kan føre til tiltak. Selv om skolen har fått en særskilt plikt om å følge med, innebærer det ikke at det er skolen som alene skal iverksette tiltak innenfor sitt område. De forholdene som avdekkes kan medføre at andre tjenester må iverksette tiltak.

For at man skal oppfylle forventningene i opplæringslovens kap 9A, helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernloven og identifisere ungdommer i risiko, forutsetter det at de som jobber med barn og ungdom vet hvor de kan henvende seg dersom de blir bekymret for endringer hos et barn eller en ungdom. Det kan ikke forventes at for eksempel en lærer har kompetanse på bakenforliggende årsaker til hele spekteret av utfordringer hos ungdommer, men de har erfaring med og kompetanse på normal ungdomsatferd og fungering. Når det oppstår en bekymring hos en lærer når en ungdom endrer atferd og/eller fungering, er det viktig at læreren vet hvor han/hun kan henvende seg for å drøfte en slik bekymring, og at det er kompetanse i kommunenes helse- og omsorgstjeneste.

I tillegg må alle i avdekkings- og behandlingkjeden være kjent med samtykke- og melde-/opplysningspliktreglene for at informasjonen skal kunne tilflyte de som kan iverksette virksomme tiltak.

Det er en rekke opplysninger som er underlagt taushetsplikt og som de ansatte ikke kan bringe videre, med mindre det finnes et grunnlag som åpner for informasjonsdeling. For at taushetsbelagt informasjon skal kunne deles videre må det foreligge hjemmel i lov eller et informert samtykke. Et eksempel på at informasjonsdeling er regulert i loven er opplysningsplikten til barnevernstjenesten.

Fylkesmannen har fått informasjon om at ansatte i de ulike tjenestene i de aller fleste tilfellene får samtykke når de ber om dette fra de personene som de taushetsbelagte opplysningene gjelder. Det er viktig at de som arbeider i tjenestene er kjent med hva det vil si å gi et informert samtykke.

Et annet grunnlag for unntak fra taushetsplikten er der opplysningene anonymiseres. Anonymiseringen må skje på en slik måte at opplysningene hverken direkte eller indirekte kan knyttes til



enkeltpersoner. Det kan bety at opplysninger som i seg selv ikke er underlagt taushetsplikt må anonymiseres på grunn av at opplysningen sammenholdt med andre tilgjengelige opplysninger, kan identifisere vedkommende.

4.3.1 Fylkesmannens påpekte risikoområder

Et risikoområde er manglende avdekkingskompetanse.

Virksomhetene som omfattes av pliktene må sikre at de har den avdekkingskompetansen i et tverrfaglig miljø som tilfredsstillende lovgivers forventninger. De enkelte tjenestene både har og bygger kompetanse hver for seg. Som vi har vist til, er det flere sammenfall mellom de forholdene som ansatte i skolen skal være observante på som for de som arbeider i helsetjenesten. Sammen kan de ulike tjenestene være en støtte og hjelp for hverandre når det kommer til å styrke avdekkingskompetansen.

At det finnes en samhandlingsarena med adekvat sammensetning, dvs. fagpersoner med rett kompetanse, tilgang til tiltak og med evne til å sette i verk nødvendig informasjonsflyt, er avgjørende for at kommunen skal kunne lykkes med å innfri forventningene gitt i opplæringsloven kap 9a.

Fylkesmannen anbefaler at en opprinnelsesanalyse av meldingene til barneverntjenesten også omfatter informasjonsflyten fra skolene til barneverntjenesten og om det som er framlagt gir et riktig bilde av situasjonen. En opprinnelsesanalyse kan også sees i sammenheng med avdekkingskompetansen.

Fylkesmannen anbefaler en gjennomgang av forståelsen av regelverket når det gjelder å anonymisere personer i saker i teamene.

4.4 Personlige relasjoner som risiko for at lovbestemmelser om opplysningsplikt ikke blir fulgt

Fylkesmannen skrev i varselbrevet at en risiko som kan påvirke informasjonsflyten er personlig kjennskap til hverandre. Det er regler om habilitet som gjelder i forvaltningen gjennom bl.a. habilitetsreglene i forvaltningsloven og ulovfestede regler om forsvarlig saksbehandling. Det kommer frem i tilsynet at både ansatte og lederne er kjent med og opptatt av at de skal ivareta habilitetskravene i regelverket.

Et spørsmål som er beslektet med dette er hvordan ansatte forholder seg til relasjoner, som i seg selv ikke er i strid med habilitetsreglene, men hvor det allikevel kan tenkes at relasjonen bevisst eller ubevisst kan komme til å påvirke hvordan den ansatte håndterer en gitt situasjon.

Det kan dreie seg om ulike relasjoner slik som naboskap, vennskap, uvennskap, kollegiet, slektskap m.m. Dette spørsmålet er typisk for små lokale forhold, men kan like gjerne oppstå i større byer. Samtidig er det rimelig å anta at sannsynligheten for at relasjoner kan oppstå som et spørsmål er større på mindre steder, jf. omtalen i *Veileder i psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene IS-1405, kap 8.4 Små kommuners utfordringer*. Fylkesmannen legger til grunn at risikoen er tilstede i alle tjenestene tilsynet omfatter.

Noen momenter knyttet til relasjoner:

- I hvilke situasjoner kan det være fare for at en observasjon/informasjon får for liten oppmerksomhet som følge av relasjoner i tjenesten/virksomheten?
- Hvilke dilemmaer kan en ansatt komme opp i en spesifikk tjeneste? Hva skal være obligatorisk handling når det observeres forhold som blir til en bekymring som skal meldes til barneverntjenesten eller til rektor om f.eks. naboens eller kollegers barn?



- Hva innebærer det å være profesjonell når relasjoner blir en utfordring som hindrer en ansatt å etterleve en meldeplikt/opplysningsplikt/varslingsplikt?

4.4.1 Fylkesmannens påpekte risikoområder

Det er ingen fasitsvar for hvordan virksomheter bør arbeide med dette risikoområdet, men Fylkesmannen ser at dette bør være et risikoområde som er drøftet i styringssystemet og som fører til tydelige rutiner for hva som skal skje når relasjoner blir vanskelige.



Fylkesmannen i Innlandet

Vår dato:

10.09.2019

Vår ref:

2019/801

Deres dato:

Deres ref:

Nord-Fron kommune
Nedregate 50
2640 VINSTRA

Saksbehandler, Innvalgstelefon
Jon Kristian Sørmo, 61 26 61 22

Oversendelse av endelige tilsynsrapporter - frist for retting.

Vi har gjennomført tilsyn med Nord-Fron kommune i perioden 19. februar 2019 og frem til i dag.

I tilsynet har vi funnet at dere ikke oppfyller regelverket på dette området. Denne oversendelsen gir dere en oversikt over hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i tilsynsrapporten som gjelder Vinstra ungdomsskule som er vedlagt.

Vi gjør oppmerksom på at tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Med hilsen

Eli Blakstad (e.f.)
direktør

Jon Kristian Sørmo (e.f.)
fung. avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Endelig tilsynsrapport - Vinstra ungdomsskole
- 2 Endelig tilsynsrapport - Nord-Fron kommune som skoleeier

Kopi til:

Vinstra ungdomsskule Toksevegen 25

2640

VINSTRA

Nord-Fron kommune
ved rådmann
Nergate 50 2640 Vinstra

27. august 2019

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Skolens aktivitetsplikt
Retten til nødvendig rådgivning

Nord-Fron kommune – Vinstra ungdomsskole

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Innledning..... | 4 |
| 1.1 | Om tilsynsrapporten..... | 4 |
| 1.2 | Avgrensninger | 5 |
| 1.3 | Avdekkede brudd på regelverk | 5 |
| 2 | Har alle som jobber på skolen kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse, som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø?..... | 7 |
| 2.1 | Rettslige krav | 7 |
| 2.2 | Fylkesmannens observasjoner | 7 |
| 2.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 8 |
| 3 | Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare?..... | 9 |
| 3.1 | Rettslige krav | 9 |
| 3.2 | Fylkesmannens observasjoner | 10 |
| 3.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 12 |
| 4 | Sørger rektor for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig?..... | 15 |
| 4.1 | Rettslige krav | 15 |
| 4.2 | Fylkesmannens observasjoner | 15 |
| 4.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 17 |
| 5 | Sikrer rektor 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? | 18 |
| 5.1 | Rettslige krav | 18 |
| 5.2 | Fylkesmannens observasjoner | 18 |
| 5.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 20 |
| 6 | Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, varsler rektor så raskt som saken tilsier? 21 | |
| 6.1 | Rettslige krav | 21 |
| 6.2 | Fylkesmannens observasjoner | 21 |
| 6.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 22 |

| | | |
|------|--|----|
| 7 | Varsler rektor skoleeier om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak..... | 22 |
| 7.1 | Rettslige krav | 22 |
| 7.2 | Fylkesmannens observasjoner | 22 |
| 7.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 23 |
| 8 | Sikrer rektor at skolen undersøker saken når rektor mottar varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt? | 23 |
| 8.1 | Rettslige krav | 23 |
| 8.2 | Fylkesmannens observasjoner | 24 |
| 8.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 25 |
| 9 | Sikrer rektor at skolen undersøker saken snarest? | 25 |
| 9.1 | Rettslige krav | 25 |
| 9.2 | Fylkesmannens observasjoner | 26 |
| 9.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 26 |
| 10 | Sikrer rektor at elevene får informasjon om hva retten til nødvendig rådgivningen innebærer?..... | 26 |
| 10.1 | Rettslige krav | 26 |
| 10.2 | Fylkesmannens observasjoner | 27 |
| 10.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 27 |
| 11 | Sikrer rektor at de sosialpedagogiske rådgiverne gir elevene rett til nødvendige rådgivning i sosiale spørsmål?..... | 28 |
| 11.1 | Rettslige krav | 28 |
| 11.2 | Fylkesmannens observasjoner | 28 |
| 11.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 29 |
| 12 | Sikrer rektor at skolens personale har tett kontakt og samarbeider med hjelpeinstanser utenfor skolen og hjemmet slik at det blir helhet i tiltakene rundt eleven? | 30 |
| 12.1 | Rettslige krav | 30 |
| 12.2 | Fylkesmannens observasjoner | 30 |
| 12.3 | Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner | 31 |
| 13 | Varsel om pålegg om retting..... | 32 |
| 14 | Dere kan gi tilbakemelding på rapporten | 33 |
| | Vedlegg: Liste over dokumentasjon | 34 |

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. I denne delrapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner knyttet til Nord-Fron kommune ved Vinstra ungdomsskole sitt arbeid med delplikter i aktivitetsplikten og elevenes rett til nødvendig rådgivning.

I tilsyn kontrollerer vi om skolen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

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 forvaltningsretten og offentlighetsloven.

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Skolens plikt til å følge med og gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § §§ 9 A-2, 9 A-3 og § 9 A-4.
2. Retten til nødvendig rådgivning jf. opplæringsloven § 9-2 jf. forskrift til opplæringsloven §§ 22-1 og 22-2.
3. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere om og følge opp at skolene oppfyller lovkravene knyttet til tilsynsteamene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Det som fremkommer i denne delrapporten er rettet mot system og ikke enkeltpersoners yrkesutøvelse.

1.1 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer
- informasjonen på skolens og kommunens nettsteder
- intervjuer
- Nord-Fron kommunes uttalelse til den foreløpige tilsynsrapporten med vedlegg

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som det kan være aktuelt å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er over. Tilsynsrapporten er et offentlig dokument og vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Vi har systematisert observasjonene så langt det har latt seg gjøre med deloverskrifter under hvert kontrollspørsmål, og overskriftene sammenfaller med spørsmålene i egenvurderingene. Vi har valgt å foreta en samlet vurdering av dokumentasjonen når vi har vurdert observasjonene opp mot lovkravene.

Rapporten er et varsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

1.2 Avgrensninger

Fylkesmannen tok forbehold om at temaene for tilsynet kunne endres underveis. Denne tilsynsrapporten vurderer ivaretagelsen av skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Vi har ikke vurdert skolens ivaretagelse av tiltaksplikten etter opplæringsloven kapittel 9 A. I tillegg har vi vurdert reglene om retten til nødvendig rådgivning.

Skoleeiers forsvarlige system er omtalt i en egen delrapport.

1.3 Avdekkede brudd på regelverk

Vi har avdekket brudd på regelverket for noen av de kontrollerte områdene. Vi har funnet mangler ved at

- Skolens fremgangsmåte ikke fullt ut sikrer at alle som er omfattet av følge-med-plikten får kompetanse til å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen ikke fullt ut sørger for at alle som jobber ved skolen følger spesielt godt med på om særskilt sårbare elever har et trygt og godt skolemiljø.
- Skolens praksis ikke fullt ut sikrer en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av de aktivitetene som de ansatte foretar seg for å følge med.
- Skolens systematiske arbeid ikke fullt ut sørger for at alle som jobber ved skolen blir kjent med hvordan de skal gripe inn mot ulike krenkelser.
- Skolens systematiske arbeid ikke viser hvordan rektor følger opp ansattes ivaretagelse av gripe-inn-plikten.
- Skolens systematiske arbeid ikke i tilstrekkelig grad sørger for at alle ansatte som har grepet inn dokumenterer dette skriftlig.
- Skolens fremgangsmåte ikke sikrer at alle som jobber ved skolen varsler rektor om all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

- Skolens fremgangsmåte ikke sikrer at elevene får beskjed dersom en ansatt varsler til rektor.
- Skolens systematiske arbeid ikke fullt ut sikrer at alle som jobber ved skolen dokumenterer hva de har gjort i hver enkelt sak for å ivareta varslingsplikten.
- Skolens fremgangsmåte ikke operasjonaliserer hvilke saker de som jobber ved skolen skal varsle om straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker.
- Skolen ikke følger opp at den gitte fremgangsmåten for å varsle blir oppfylt i praksis.
- Skolens fremgangsmåte ikke sikrer at det dokumenteres hvordan sakene blir undersøkt og hva som kommer frem fra de enkelte aktivitetene som gjøres for å undersøke.
- Skolens fremgangsmåte ikke fullt ut operasjonaliserer hvordan skolen skal gå frem for å ivareta kravet om at saker skal undersøkes snarest.
- Skolen ikke sikrer at elevene får informasjon om hva retten til nødvendig rådgivning er.

Dere kan lese mer om varslet om pålegg om retting i rapportens kapittel 13.

2 Har alle som jobber på skolen kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse, som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø?

2.1 Rettslige krav

Alle voksne som jobber eller yter tjenester på skolen må forstå hva som ligger i elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og forstå når retten kan være brutt.

Det er elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet som avgjør om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. De voksne må ta utgangspunkt i hvordan eleven selv opplever at skolemiljøet virker på helse, trivsel og læring. Retten til et trygt og godt skolemiljø er ikke knyttet opp mot det totale miljøet, en tenkt gjennomsnittselev eller den voksnes egen oppfatning. Utgangspunktet er den virkningen skolemiljøet faktisk har på den enkelte eleven.

Elevens rett gjelder mens eleven er på skolen. Årsaken til elevens opplevelse av skolemiljøet kan ligge utenfor skolen i tid og fysisk område. Skolens aktivitetsplikt begrenses ikke av den grunn så lenge elevens opplevelse er at tilstedeværelsen på skolen preges negativt av det som eleven opplever.

Skolens systematiske arbeid dreier seg bl.a. om å avklare og tydelig formidle til den enkelte ansatte hva som forventes ut fra de rollene og oppgavene som den enkelte har.

Fylkesmannen skal under dette kontrollspørsmålet vurdere om skolen oppfyller kravet i praksis.

2.2 Fylkesmannens observasjoner

Rektor og lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen. Rektor skriver at elevens stemme er det viktigste i skolemiljø saker og at dialogen med eleven er avgjørende. Rektor uttaler i intervju at dersom en elev forteller om noe, så må skolen finne ut hva det dreier seg om. De ansatte har fått informasjon om «elevens subjektive opplevelse» på planleggingsdager, men selve begrepet «elevens subjektive opplevelse» har ikke vært benyttet. Rektor forteller at lærerne og rektor må tåle å høre elevens subjektive opplevelse. Samtidig kan det være en utfordring dersom elevens subjektive opplevelse ikke samsvarer med det som lærerne har sett eller observert.

Lærerne forteller i intervjuene at dersom elever føler at de f.eks. blir mobbet eller ikke har det bra, så er det elevens subjektive opplevelse som de legger til grunn for arbeidet. Temaet har vært tatt opp i forbindelse med planleggingsdager og på teammøter. Det fremkommer i intervju med assistentene at reglene i kapittel 9 A er oppe til diskusjon

jevnlig og de oppfatter at reglene har gitt dem et større ansvar for å ta tak i forhold som oppstår.

Andre ansatte forteller at de har fått informasjon om at de skal si ifra. De kjenner ikke til om skolen har noe system som gjelder opplæringsloven kapittel 9 A generelt. De mener det er positivt at tilsynet involverer dem og at de burde ha vært mer inkludert i de sammenhengene hvor personalet diskuterer temaet.

Det fremkommer i intervjuene at det er individuelle ulikheter mellom de ansatte for hva de anser som mulige forhold som utløser aktivitetsplikten. Dette spørsmålet er ikke omtalt i skolens plan.

2.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Alle som jobber ved skolen må ha eller få kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet som avgjør om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt eller ikke. Dersom elevens rett ikke er oppfylt inntreer skolens aktivitetsplikt. Elevens subjektive opplevelse er et sentralt utgangspunkt for mange av de vurderingene som de som jobber ved skolen skal foreta etter opplæringsloven kapittel 9 A.

Alle som arbeider ved skolen eller som utfører en tjeneste er omfattet av kravet om å ha kunnskap om elevens subjektive opplevelse og de skal få kunnskap om betydningen av elevens subjektive opplevelse.

Vi ser ut fra mange av intervjuene at de ansatte er tilnærmet samstemte i sine tilbakemeldinger på spørsmålene som gjaldt elevens subjektive opplevelse. Fylkesmannen mener at skolen har en praksis som bidrar til at alle som jobber ved skolen *har* kunnskap om betydningen av elevens subjektive opplevelse. Vi registrerer samtidig at ikke alle som jobber ved skolen deltar på de møtene hvor dette er tema, noe som kan øke risikoen for at ikke alle som jobber ved skolen *får* kunnskap om betydningen av elevens subjektive opplevelse. Allikevel ser vi at skolen totalt sett har en praksis som bidrar til at alle som jobber ved skolen har og får kunnskap.

Fylkesmannen mener at de som jobber ved skolen har kunnskap om at elevens subjektive opplevelse er det som avgjør om eleven har et godt og trygt skolemiljø.

3 Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare?

3.1 Rettslige krav

Plikten omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester på skolen. Plikten varierer ut fra hvilken rolle, posisjon og oppgaver den enkelte har ved skolen. For eksempel er det strengere krav til hvordan pedagogisk personale skal følge med, enn til andre som jobber på skolen.

Rektor skal sørge for at de voksne på skolen kjenner til hvordan de i arbeidshverdagen skal være oppmerksomme på forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor må sørge for at de voksne på skolen følger med på den enkelte eleven. Plikten til å følge med innebærer at de voksne må basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemeldinger fra undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller elever, aktiviteter i sosiale medier eller lignende.

Rektor må videre gjøre de ansatte kjent med hvilke forhold rundt en elev som kan gjøre eleven særskilt sårbar. Sårbarhet kan være knyttet til f.eks. elevens religion, seksuelle orientering, funksjonsevne, atferdsvansker, eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. Rektor må sørge for at alle som jobber ved skolen følger spesielt godt med på hvordan elever med en særskilt sårbarhet har det på skolen.

Rektor må bestemme hvordan skolen systematisk skal få informasjon fra elevene om hvordan de opplever skolemiljøet. Fremgangsmåten som rektor bestemmer må gi skolen god nok informasjon om elevenes trivsel. Rektor må følge opp at de voksne på skolen i praksis gjør det som er bestemt.

Rektor og de voksne må dokumentere det som gjøres for å oppfylle kravene til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Fylkesmannen skal under dette spørsmålet vurdere om rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Opplæringsloven gir skolen et handlingsrom for hvordan de skal oppfylle kravet. Skolen må da selv operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke noe krav om at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen.

3.2 Fylkesmannens observasjoner

Har rektor gitt alle som jobber på skolen kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor svarer ja på spørsmålet, men ikke alle lærerne svarer bekræftende på spørsmålet. Rektor mener at alle som jobber på skolen har fått kompetanse gjennom felles planleggingsdag hvor Ingrid Lund var foredragsholder. Temaet er fulgt opp gjennom fellesmøter og teammøter samt via ad-hoc-møter. Videre blir skolens inspeksjonsplan oppdatert jevnlig for å gi lærerne best mulig utgangspunkt for å følge med i friminuttene. Rektor skriver at de ikke er utlært og at de må holde fokuset oppe.

Når det gjelder foredraget fra Ingrid Lund og Mobbeombudet er det rettet opp i en misforståelse som vi skrev om i den foreløpige tilsynsrapporten. Kommunen skriver at foredraget med Ingrid Lund ble gjennomført på felles planleggingsdag 16. august 2018. Alle ansatte i oppvekstetatene i Ringebu kommune, Sør-Fron kommune og Nord-Fron kommune deltok. Mobbeombudet i Oppland var invitert til ungdomsskolen på en halv planleggingsdag 25. mars 2019. Tema for foredraget var aktivitetsplikten og ombudets erfaringer. Ombudet ledet en diskusjon i kollegiet i etterkant av foredraget.

På spørsmål fra Fylkesmannen om å få tilsendt dokumentasjon som viser presentasjonen som Ingrid Lund holdt i august 2018, har vi ikke mottatt det. Det samme gjeldet et felles møtereferat.

Noen av lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen mens andre svarer nei. I egenvurderingen står det at personalet har hatt fokus på arbeidet med kapittel 9 A og det vises til at kapittel 9 A har vært fokusområde på en del skolesamlinger. På spørsmål om de har fått opplæring i hvordan de skal gjenkjenne tegn, så svarer lærerne at de ikke kan si at de har fått slik opplæring, men at kapittel 9 A har vært tema på felles planleggingsdager og på teammøter. De forteller om planleggingsdagen høsten 2018. Det trekkes også frem at noen ansatte opplever det som vanskelig å vite hva som er riktig, når budskapet fra de ulike eksterne oppfattes som forskjellig. De øvrige ansatte uttaler at de ikke har fått opplæring.

Det fremkommer i intervjuene at ikke alle yrkesgruppene, som etter opplæringslovens kapittel 9 A skal ivareta aktivitetsplikten, deltar på felles møtearenaer hvor dette er temaer.

Følger alle som jobber på skolen med?

I egenvurderingen viser rektor til sitt svar under det forrige spørsmålet. Skolens inspeksjonsplan blir revidert fortløpende slik at planen kan gi de ansatte et best mulig

utgangspunkt for å følge med i friminuttene. Vi har mottatt inspeksjonsplanen. Lærerne svarer også ja på spørsmålet i egenvurderingen.

Vedlagt kommunens svar på den foreløpige tilsynsrapporten ligger «Plan for trygt og godt skulemiljø» ved Vinstra ungdomsskole, versjon 1. juli 2019. Plikten til å følge-med er tema i planen. Ifølge planen innebærer plikten at de voksne skal være tilstede der ungene er og at de voksne skal være sensitive. De voksne skal ha mot og vilje til å se alt som foregår mellom barn og voksne med spesielt fokus på sårbare barn. De voksne skal være oppmerksomme på alle uttrykk som barn kan ha, ikke bare verbale uttrykk. De voksne skal reflektere, samarbeide med andre fagpersoner og delta på kurs. Elevsamtaler og ulike spørreundersøkelser skal gjennomføres.

Rektor forteller i intervju at inspeksjonen er viktig når det gjelder plikten til å følge med elevene. I tillegg gir undersøkelser som f.eks. klassetrivsel nyttig informasjon. Forhold som rektor mener at de ansatte skal følge med på er f.eks. «blikking» eller annen form for kroppsspråk, og elever som er alene eller er utenfor de sosiale aktivitetene. Det har vært diskutert i kollegiet og i teamene.

Det kommer frem i de øvrige intervjuene at ansatte har inspeksjon i friminuttene fordelt på de ulike årstrinnene. De ansatte forteller om ulike forhold som de kan se etter når de skal følge med. Elever som går alene, «knuffing», humor, atferd og dynamikken i grupper er eksempler. Det kommer frem i intervjuer at noen ansatte oppfatter at kollegiet ikke forholder seg til det de kommer frem til i diskusjonene, men i stedet har sin egen praksis. Det kommer også frem i intervjuer at noen kan velge ikke å se eller å gå omveier med kunnskap eller kjennskap som de sitter med.

Er de som jobber på skolen kjent med hvilke forhold som kan gjøre eleven særskilt sårbar?

I følge egenvurderingen fra rektor har det vært en forbedring på dette området det siste året gjennom skolens deltakelse i prosjektet «Inkluderende barnehage og skolemiljø». Videre er det vist til rektors skoleutviklingsprogram for å bedre skolens miljø. Rektor skriver at skolen kan bli bedre. Lærerne svarer ja på spørsmålet om forbedring i egenvurderingen.

De ansatte skal ifølge planen ha et spesielt fokus på sårbare barn.

Det kommer frem i intervjuer at ulike forhold kan gjøre at eleven er i en sårbar situasjon. Eksempler kan være minoritetsspråklige elever, utfordringer fra oppveksten og relasjoner.

Følger alle som jobber på skolen alltid spesielt med på om de særskilt sårbare elevene har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor svarer bekreftende på spørsmålet, men skriver i tillegg at de kan bli bedre. Lærerne er delt i sine svar på spørsmålet i egenvurderingen.

Innhenter skolen informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet?

Rektor skriver at skolen gjennomfører elevundersøkelsen som er anonym og en undersøkelse som heter klassetrivsel som er ikke-anonym. I tillegg har skolen faste elevsamtaler og en åpen daglig dialog med elevene ved skolen. Lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen.

I følge årshjulet som vi mottok i juli 2019 skal det gjennomføres sosiometriske undersøkelser på alle trinn i løpet av august og september. De ansatte skal observere, ha samtaler med og registrere om alle elevene «har nokon». Undersøkelsen om klassetrivsel skal gjennomføres i alle klasser i januar og teamene skal gjøre etterarbeid.

Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor skriver i egenvurderingen at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å følge med. Dersom de f.eks. ser en elev som ikke har det bra følges det opp gjennom samtaler, observasjoner og tiltak. Rektor skriver at skolen da oppretter en 9 A-sak. Noen av lærerne skriver at de dokumenterer hvordan de følger med via elevsamtalene og utviklingssamtalene.

Rektor forteller at skolen ikke har mye dokumentasjon på det de gjør for å følge med, men at de har loggført de kapittel 9 A-sakene som de har per nå. Rektor forteller at medarbeidere loggfører, men at hun ikke har sikret at det faktisk skjer. Rektor kontrollerer ikke at ansatte dokumenterer f.eks. gjennom å se på loggføringene som ansatte har gjort. Lærerne tar ansvar, mener rektor.

Noen av lærerne forteller at de dokumenterer ved å skrive inn i datasystemet Visma, men at de er usikre på om alle ansatte gjør det samme. Andre forteller at de skriver egne notater som de beholder selv og at de tar opp saken med rektor. De mener at skolen ikke har noe konkret system for å dokumentere, noe de savner. Også de forteller om Visma hvor de fører anmerkninger eller brudd på ordensreglementet. Det vises også til at reglene om personvern gir noen utfordringer når det kommer til hvordan de skal dokumentere. Det dokumenteres når det opprettes en kapittel 9 A- sak.

De øvrige som er intervjuet forteller at de ikke er kjent med hvilke systemer skolen har for bl.a. å dokumentere hva som gjøres for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

I omtalen av følge-med-plikten skal ansatte dokumentere plikten ved bruk av skjema for registrering i Visma. Elevsamtaler skal også dokumenteres i det samme systemet. I tillegg er det vist til elevundersøkelsen og undersøkelsen om klassetrivsel. Planen inneholder et skjema som heter «Aktivitetsplikten – elevskjema» og følge-med-plikten er omtalt i dette skjemaet.

3.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Følge-med-plikten ble lovfestet 1. august 2017 og utgjør den ene av i alt fem delplikter i aktivitetsplikten, og må sees i sammenheng med kravet til skolens systematiske og forebyggende arbeid.

Den enkelte ansatte skal «være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom» jf. forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 57 L side 22. Det er en del av rektors ansvar gjennom det systematiske arbeidet at de ansatte har den nødvendige kompetansen for å kjenne til hvordan de skal ivareta følge-med-plikten. Det handler om å ha tilstrekkelig kompetanse til å se hvilke omstendigheter de må følge opp videre gjennom bl.a. undersøkelser. Elever som ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø kan uttrykke dette på ulike måter. Rektor må sikre at de ansatte har kompetanse til å gjenkjenne disse tegnene. De må bl.a. ha kompetanse i å vite hva de skal se etter og hvordan de skal følge med. Fylkesmannen mener at rektor har sikret at de ansatte er kjent med at de har en plikt til å følge med.

Skolen må ha en fremgangsmåte som sikrer at *alle* ansatte får *kompetanse* til å gjenkjenne tegn på at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Følge-med-plikten varierer mellom de ansatte ut fra deres roller, oppgaver og posisjon ved skolen. Både foredraget fra Ingrid Lund og diskusjoner på planleggingsdager og på teammøter er tiltak fra skolens side som er egnet til å gi ansatte kompetanse til å gjenkjenne tegn og følge opp slik at skolens fremgangsmåte blir oppfylt i praksis. I plan for et trygt og godt skolemiljø er det et kapittel som heter «mobbing og krenkelser». Kapitlet har rubrikker med overskrifter: «hva er mobbing», «hva er krenkelser» og «to hovedformer for mobbing». Disse omtalene er også bidrag som gjør at ansatte får kompetanse til å gjenkjenne tegn. Den siste versjonen av planen er fra 1. juli 2019.

Fylkesmannen mener at skolens fremgangsmåte ikke fullt ut sikrer at alle som er omfattet av følge-med-plikten får kompetanse til å gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Ettersom planen vi har fått forelagt er datert 1. juli innebærer det at siste versjon ble utarbeidet mens kollegiet ikke var samlet. Det fremgår av dokumentasjonen at planen og rutinene skal være tema i oppstarten av skoleåret, men det er ikke dokumentert *hvordan* arbeidet videre med planen og rutinene skal gjennomføres hos de ansatte.

Fylkesmannen kan derfor ikke konkludere med at planen og rutinene som sådan sikrer en bestemt fremgangsmåte ved skolen eller at rektor gjennom planen og rutinene sørger for at kravene oppfylles i *praksis*.

Det som er sentralt er at fremgangsmåten som er beskrevet og rektors måte å sørge for oppfyllelse av lovkravene også følges i praksis blant de ansatte:

Fylkesmannen mener at rektor sørger for at alle som jobber på skolen følger med gjennom inspeksjonsrutiner, maler for elevsamtaler, elevundersøkelsen, kontakt med hjemmet og andre undersøkelser. Det kommer også frem i intervju at ansatte følger med på elevene.

Noen grupper av elever kan være særskilt utsatt for krenkelser eller ha en høyere risiko for at de opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det er ulike eksempler på sårbarheter og forarbeidene til bestemmelsen nevner bl.a. seksuell orientering, atferdsvansker, sosio-emosjonelle vansker eller forhold i hjemmet. Et annet eksempel er dersom eleven tidligere har vært utsatt for krenkelser i utdanningsløpet. Det fremkommer i planen at de ansatte skal ha et spesielt fokus på sårbare elever. Hva som legges i begrepet «sårbare barn» som sådan er ikke omtalt i planen. I den forrige planen ble det omtalt hva som kunne identifisere elever som er i en sårbar situasjon. Det ble ikke vist til planen i egenrevisningene, men det kommer frem i intervjuene at de ansatte er kjent med ulike forhold som kan medføre at elever er særskilt sårbare. Det er ikke noe krav til at rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal sørge for at alle som jobber ved skolen er kjent med hvilke forhold som kan gjøre eleven sårbar. Fylkesmannen mener at tilsynet viser at skolen gjennom praksis sørger for at ansatte er kjent med aktuelle forhold.

Følge-med-plikten er skjerpet overfor elever som er sårbare. Dette ble slått fast av Høyesterett i den såkalte «mobbedommen» inntatt i Rt. 2012, side 146 og forarbeidene viser til denne dommen. Dokumentasjonen er ikke entydig når det gjelder spørsmålet om de ansatte følger spesielt godt med på elever som er særskilt sårbare. Rektor skriver at skolen kan bli bedre på dette, noe som etter Fylkesmannen sitt syn blir bekreftet gjennom andre kilder i tilsynet. Blant annet ser vi at ansatte mener at det ikke er en felles praksis ved skolen for å følge med på elever som er identifisert for å være i en sårbar situasjon. Skolens personale kan f.eks. drøfte dette temaet i plenum for å komme frem til hva som skal være skolens praksis. I planen som er oversendt står det at ansatte skal ha et spesielt fokus på sårbare barn. Fylkesmannen mener at planen alene ikke i tilstrekkelig grad sikrer at alle som arbeider ved skolen får en felles praksis. Fylkesmannen mener at rektor ikke fullt ut sørger for at alle som jobber ved skolen følger spesielt godt med på om særskilt sårbare elever har et trygt og godt skolemiljø.

Fylkesmannen mener at skolen har dokumentert at de har en praksis hvor de innhenter informasjon om hvordan elevene generelt opplever skolemiljøet. Det er blant annet vist til ulike undersøkelser samt muntlig dialog med elever og foreldre. Skolen har i tillegg en inspeksjonsplan. Dette er ytterligere understreket i planen som vi mottok i juli.

Det er stilt krav til at skolen skal ha en praksis hvor ansatte dokumenterer det de gjør for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skolens systematiske arbeid skal bidra til at skolens ansatte har en praksis hvor de foretar en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentering av det arbeidet som de gjør for å ivareta følge-med-plikten.

Den nye planen inneholder en mal for elevskjema og det er vist til dette skjemaet i rutinen under rubrikken dokumentasjon. Fylkesmannen mener at dette skjemaet er egnet for å sikre at ansatte dokumenterer de aktivitetene som gjøres for å ivareta følge-med-plikten. Videre vil nedtegnelser fra elevsamtaler og utviklingssamtaler være dokumentasjon for hva som blir gjort for å følge med. Dette er eksempler på praksis for hvordan skolen dokumenterer hvordan det følges med. Men denne dokumentasjonen vil i stor grad knytte seg til enkeltelever samt at ikke alle ansatte dokumenterer via disse aktivitetene.

Skolens plan inneholder en mal for aktivitetsplan hvor det er vist til at skolen skal dokumentere hva som blir gjort. Dokumentet gjelder kun tiltaksplikten som er en av i alt fem delplikter i aktivitetsplikten. Det innebærer at i de sakene hvor det iverksettes tiltak, så har skolen en praksis for å dokumentere. Videre vil nedtegnelser fra elevsamtaler og utviklingssamtaler være dokumentasjon for hva som blir gjort for å følge med. Dette er eksempler på praksis for hvordan skolen dokumenterer hvordan det følges med. Men denne dokumentasjonen vil i stor grad knytte seg til enkeltelever samt at ikke alle ansatte dokumenterer via disse aktivitetene.

Det er fra lovgiver ikke satt bestemte formkrav til hvordan det skal dokumenteres utover at det skal skje skriftlig og være på et format som kan tas ut og overbringes til andre dersom det blir spørsmål om dette. Det innebærer at hva som blir dokumentert og hvordan det dokumenteres må tilpasses den enkelte skolen. Poenget er at skolen må ha en praksis hvor de dokumenterer aktivitetene som de gjennomfører for å følge med og som omfatter enkeltelever, flere elever, grupper eller hele skolen. Fylkesmannen mener at de nye rutineene vil bidra til at skolen kan få en praksis som sikrer en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon. Samtidig ser vi at planen er fra 1. juli 2019. Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon for hvordan det nå skal arbeides med å implementere de nye rutineene ved skolen. Fylkesmannen mener derfor at det per i dag ikke er sannsynliggjort at praksisen ved skolen fullt ut sikrer forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av de aktivitetene som ansatte foretar seg for å følge med.

4 Sørger rektor for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig?

4.1 Rettslige krav

Rektor må sørge for at alle som jobber på skolen kjenner til hvordan de skal gripe inn mot krenkelser som f.eks. utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. De ansatte skal ha nulltoleranse mot slike krenkelser.

Plikten til å gripe inn handler ofte om umiddelbart å stanse negativ oppførsel f.eks. bryte opp en slåsskamp eller stanse andre fysiske krenkelser, stanse en utfrysingssituasjon, eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Plikten begrenser seg til inngrep som det er mulig å gjennomføre, både av hensyn til elevene og de ansatte selv.

Rektor må følge opp at alle som jobber på skolen griper inn mot krenkelser. De ansatte må dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å gripe inn. Det skal dokumenteres hva som gjøres i hver enkelt sak, i tillegg til at skolen skal dokumentere hvordan de har tenkt å oppfylle aktivitetsplikten generelt f.eks. via rutiner og planer.

Det er ikke nødvendig med en fast fremgangsmåte for at rektor skal oppfylle kravet om å sørge for. Skolen må synliggjøre hvordan de oppfyller kravet i praksis.

4.2 Fylkesmannens observasjoner

Er alle som jobber på skolen, kjent med hvordan de skal gripe inn mot ulike krenkelser?

Rektor skriver at alle er kjent med hvordan de skal gripe inn gjennom skolens fokus og at de ansatte håndterer plikten etter beste evne. Men, rektor skriver også at det er et forbedringspotensiale på dette området. Hun forteller videre at i den grad besøket fra Ingrid Lund og mobbeombudet har gjort de ansatte kjent med hvordan de skal gripe inn, så er de ansatte kjent med plikten.

Gripe-inn-plikten er tema i skolens plan som vi mottok 5. juli 2019. Alle ansatte har ifølge planen plikt til å gripe inn når hendelser skjer eller når de ansatte har mistanke. Videre står det at alle ansatte er kjent med hvordan de skal gripe inn.

På planleggingsdagen i august 2018 holdt rektor en presentasjon. Rektor forteller at de ansatte skal gripe inn for å avverge at mobbing skjer og at inngripen vil være situasjonsbetinget. Videre blir det sagt at inngripen kan være vanskelig. Rektor forteller

at de ansatte ikke har fått noen egen opplæring om plikten til å gripe inn og at det i tillegg handler om taus læring. Lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen.

Det fremkommer i intervju at ikke alle øvrige yrkesgrupper ved skolen har blitt gjort kjent med plikten til å gripe inn og hvordan de skal gripe inn. Men, samtidig forteller de at det er naturlig å gripe inn i situasjoner og hendelser som de mener det må gripes inn overfor. Slåsskamper og språkbruk er to eksempler på hendelser hvor de enten har grepet inn, eller hvor de mener at det skal gripes inn.

Av årshjulet som vi mottok 5. juli fremgår det at rektor skal orientere andre yrkesgrupper ved skolen om ordensreglementet og handlingsplikten. Det skal skje i løpet av august-september.

Griper alle som jobber på skolen alltid inn mot ulike krenkelser?

Rektor skriver at de griper inn, men at de sikkert overser noen hendelser. Videre står det at det alltid vil være forbedringspotensiale. Rektor forteller i intervjuet at de ansatte griper inn. Lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen. Det står i skolens plan at alle ansatte har en plikt til å gripe inn når det skjer hendelser eller at det er mistanke om at noe skjer.

Det kommer frem under de øvrige intervjuene at noen mener spørsmålet ikke har vært drøftet i kollegiet, men at de har fokus på temaet i teamene. Andre mener at spørsmålet er tatt opp på fellesmøter i kollegiet. Noen mener at skolen forsøker å få til en felles forståelse og at skolen har arenaer hvor det kan diskuteres, mens andre mener at alle ansatte kjenner til plikten, men at det er personavhengig om det gripes inn. Andre igjen forteller at de ikke har blitt gjort kjent med plikten om å gripe inn.

Videre kommer det frem at det er en vurdering i hver enkelt situasjon som avgjør om og eventuelt hvordan de griper inn. Flere forteller om at de skal være tilbakeholdne med å gripe inn i slåsskamper. Det vises til eksempler hvor det har vært grepet inn mot negative hendelser.

Dokumenterer skolen situasjoner hvor noen som er ansatt har grepet inn mot ulike krenkelser?

Rektor skriver at sakene blir dokumentert, men for vilkårlig arkivert. I følge rektor skal det opprettes egnet arkivmappe på ACCOS Websak. Under intervju viser rektor til at inngripen blir dokumentert gjennom aktivitetsplanen som viser hvordan skolen arbeider med de fem delpliktene. Aktivitetsplanen som er vedlagt inneholder ikke noe punkt som gjelder å dokumentere at noen har grepet inn. Rektor viser til at kontaktlærerne har logg som viser hva de gjør.

I den nye rutinen er det under gripe-inn-plikten vist til et skjema for registrering. Fylkesmannen oppfatter at dette er elevskjemaet som er en del av planen. Skjemaet inneholder en egen rubrikk som heter «gripe inn».

Lærerne svarer i egenvurderingen at de dokumenterer. Svarene nyanseres i intervjuene hvor det blir vist til ulike praksiser for hvordan og ev. om det dokumenteres.

4.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Gripe-inn-plikten skiller seg fra tiltaksplikten ved at de handlingene som iverksettes er utledet fra en situasjon som pågår og som er relativt akutt og hvor den ansatte umiddelbart må handle. Formålet med inngripen er å umiddelbart stanse negativ atferd. Det er vist til gripe-inn-plikten i skolens plan.

I forarbeidene til lovbestemmelsen står det bl.a. om gripe-inn-plikten at det er «svært viktig at rektor, som en del av skolens systematiske arbeid, sørger for at de ansatte kjenner plikten til å gripe inn og at de har kompetanse om hvordan det bør gjøres».

Spørsmålet kan sees i sammenheng med noe av det som vi skrev i forbindelse med følge-med-plikten. Også under følge-med-plikten viser rektor til foredraget fra Ingrid Lund samt mobbeombudet i Oppland. Eksterne foredragsholdere er egnede tiltak i skolens fremgangsmåte for å sørge for at ansatte er kjent med *hvordan* de skal gripe inn mot ulike krenkelser.

Fylkesmannen mener at skolens systematiske arbeid ikke fullt ut sørger for at *alle* som jobber ved skolen blir kjent med *hvordan* de skal gripe inn mot ulike krenkelser. Et eksempel kan være å bryte opp en slåsskamp, et annet eksempel kan handle om å stanse en utfrysningssituasjon. Et tredje eksempel kan dreie seg om å irettesette elever som krenker andre elever.

Det systematiske arbeidet skal sørge for at alle som jobber ved skolen alltid griper inn mot krenkelser som f.eks. utestengning, baksnakking, mobbing og trakassering. Fylkesmannen mener at vi har avdekket en ulik forståelse og praksis for om de ansatte griper inn mot ulike former for krenkelser. Det systematiske arbeidet skal sørge for at rektor følger opp at de som jobber ved skolen griper inn. Vi mener at skolens systematiske arbeid ikke viser hvordan rektor følger opp ansattes ivaretagelse av gripe-inn-plikten.

Som for de øvrige delpliktene skal skolens systematiske arbeid sørge for at alle ansatte som har grepet inn mot krenkelser foretar en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av situasjonen. Dokumentasjonen skal skje skriftlig og være på et format som kan tas ut og overbringes til andre dersom det blir nødvendig. I den nye planen er det vist til skjemaet som vi har omtalt tidligere. Planen er ny og innført i juli i

år. Planen og skjemaet vil være som en del av skolens systematiske arbeid og bidra til at de ansatte dokumenterer det de gjør. Samtidig vil en plan alene ikke være tilstrekkelig for at vi kan konkludere med at skolen har en praksis hvor det dokumenteres.

Fylkesmannen mener at skolens systematiske arbeid ikke i tilstrekkelig grad sørger for at alle ansatte som har grepet inn dokumenterer skriftlig.

5 Sikrer rektor 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?

5.1 Rettslige krav

Plikten til å varsle rektor omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester på skolen. Rektor og de ansatte må finne frem til gode løsninger for hvordan varslingen skal skje. Rektor må følge opp at de ansatte oppfyller plikten til å varsle.

Terskelen for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø skal være lav. Å ha en mistanke vil si å ha en følelse av eller antagelse om at en elev ikke har det bra. Barn og unge viser utrygghet, frustrasjon, mistrivsel og lignende på ulike måter og med ulike uttrykksformer. Utadvendt og innadvendt, aggressiv eller passiv, grenseløs eller avvisende og isolerende væremåte kan være signaler om at skolen må undersøke elevens situasjon nærmere.

De ansatte skal gi eleven beskjed om at de kommer til å varsle rektor om saken. Det skal dokumenteres hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle rektor i hver enkelt sak. Rektor er ansvarlig for at skolen håndterer varslene på en ansvarlig måte. Rektor kan delegere til en annen person på skolen å ta imot varslene. For at delegeringen skal være forsvarlig må den som får delegert oppgaven ha en funksjon eller myndighet på skolen som gjør han eller hun i stand til å ivareta oppgaven. Vedkommende må ha en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det.

Fylkesmannen skal under dette spørsmålet vurdere om rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Opplæringsloven gir skolen et handlingsrom for hvordan de skal oppfylle kravet. Skolen må da selv operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke noe krav om at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen.

5.2 Fylkesmannens observasjoner

Varsler alle som jobber på skolen alltid rektor dersom de har mistanke eller kjennskap?

Rektor og lærergruppene svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen. Rektor forteller i intervju at lærerne løser en del utfordringer i klasserommet og at rektor har tillitt til de ansatte. Det er ikke nødvendigvis slik at rektor får varsel før det har vært gjort forsøk på å løse saken.

På spørsmål i intervjuer om rektor sikrer at alle varsler, så svarer noen at det ikke er noe spesifikt om det, men at de anser det som naturlig å gå til rektor dersom de tror det dreier seg om en kapittel 9 A-sak. De varsler om bekymringen når de skjønner at det kan bli et problem.

Det er forståelsen hos den enkelte ansatte, den konkrete situasjonen og forhold rundt den eller de aktuelle elevene som kan avgjøre om det blir varslet og eventuelt når det varsles. Det er snakk om et skjønn. På spørsmål om hvem det varsles til forteller de som er intervjuet at det kan være til f.eks. sosiallærer, kontaktlærer, de som har inspeksjon, inspektør eller til rektor.

Vi kan lese ut fra planen at rektor skal informeres med det samme eller samme dag dersom en ansatt får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Videre kommer det frem av planen at den som varsler skal drøfte med rektor hvordan den videre oppfølgingen skal skje.

Får eleven alltid beskjed om at rektor varsles?

Rektor svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen mens lærerne svarer nei. Videre står det i ett av svarene at de spør eleven om de kan kontakte sosialrådgiver om saken.

I den nye planen står det at den aktuelle eleven skal få beskjed om at rektor blir varslet.

Bli det dokumentert dersom en som er ansatt varsler rektor ved mistanke eller kjennskap?

Rektor svarer ja på spørsmålet og skriver at i slike tilfeller så skal de ansatte fylle ut skjemaet som er en del av rutinen. Lærerne svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen. Rektor forteller i intervju at varslene ikke dokumenteres systematisk.

Det fremkommer i intervju at ansatte mener skolen ikke har prosedyrer for å skrive ned bekymringer eller for at de ansatte skal varsle. Andre forteller at de ikke dokumenterer når de varsler videre og at de heller ikke kjenner til om rektor dokumenterer at de har varslet. Videre kommer det frem i intervju at det har vært tatt opp hvordan de skal dokumentere ut fra reglene om personvern. Varsling skal verken skje på epost eller med post-it-lapper. Noen etterlyser tydeligere føringer for hvor det skal dokumenteres. Andre

forteller at de dokumenterer for sin egen del etter at de har tatt saken videre bl.a. for å kunne dokumentere overfor foreldre som henvender seg. De mener at det er en utfordring at ansatte gjør dette ulikt. Noen mener at det er en utfordring å skape felles forståelse og skape lojalitet for det de ansatte blir enige om.

Skjemaet «Aktivitetsplikten – elevskjema» som vi også har omtalt tidligere har en egen rubrikk for varslingsplikten.

5.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Ved at ansatte skal varsle om *all* mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, så legges noe av grunnlaget for at rektor får en overordnet oversikt over hvordan elevene har det på skolen. Gjennom varslene skal rektor få et utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker som igjen kan gi rektor kunnskap om det systematiske arbeidet ved skolen. Gjennom varsler skal rektor få et helhetlig bilde av situasjonen ved skolen.

Skolens systematiske arbeid skal sikre at skolen har en fremgangsmåte for hvordan de ansatte skal ivareta varslingsplikten. Gjennom det systematiske arbeidet må skolen operasjonalisere hvordan den enkelte ansatte skal gå frem for å varsle.

Rektor har ikke delegert oppgaven om å ta imot varsler til en annen person ved skolen og ansatte skal derfor varsle direkte til henne.

Fylkesmannen mener at skolens fremgangsmåte er egnet til å gjøre ansatte kjent med at terskelen for å varsle skal være lav. Ifølge opplæringsloven inntre varslingsplikten ved *all* mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen mener at den nye planen tydeliggjør for den ansatte når varslingsplikten inntre.

Fylkesmannen mener at dokumentasjonen i tilsynet har avdekket at de voksne har ulike terskler for om de varsler til rektor. I tillegg ser vi at voksne varsler om saker etter kapittel 9 A til andre personer enn rektor. Fylkesmannen mener at den nye planen og rutinen vil kunne bidra til at skolen kan få en fremgangsmåte som sikrer at varslingsplikten blir ivaretatt. Planen er ny og den har ikke fått tid til å virke blant de ansatte. Tilsynet har avdekket ulike praksiser på dette området og det blir sentralt hvordan rektor, som en del av det systematiske arbeidet, jobber med å ta i bruk planen i praksis hos de ansatte. Fylkesmannen konkluderer ikke med at fremgangsmåten som følger av planen og rutinen, faktisk sikrer at alle ansatte som jobber på skolen varsler rektor om *all* mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

I den nye planen er det presisert at elevene skal få beskjed dersom ansatte varsler til rektor. Når fremgangsmåten er tatt i bruk blant de ansatte så vil det bidra til at kravet blir ivaretatt.

Dokumentasjonsplikten gjelder også for varslingsplikten. Fylkesmannen mener at den nye planen og rutinen bidrar til å operasjonalisere hvordan de ansatte skal oppfylle dokumentasjonsplikten. Samtidig er planen fra juli 2019, og det blir sentralt hvordan det nå skal arbeides for å ta den nye planen og rutineene i bruk i personalet.

Fylkesmannen mener at skolens systematiske arbeid ikke fullt ut sikrer at alle som jobber ved skolen dokumenterer hva de har gjort i hver enkelt sak for å ivareta varslingsplikten.

6 Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, varsler rektor så raskt som saken tilsier?

6.1 Rettslige krav

Skolens fremgangsmåte for varsling må bestemme hvilke saker de ansatte skal varsle om straks, og hvor raskt varslingen om andre saker skal skje. Fremgangsmåten må ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljøsaker er tidssensitive. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens i andre tilfeller kan det være forsvarlig å vente noe lengre f.eks. til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer.

Rektor må følge opp at de som jobber på skolen følger fremgangsmåten for varsling i praksis.

Fylkesmannen skal under dette spørsmålet vurdere om rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Opplæringsloven gir skolen et handlingsrom for hvordan de skal oppfylle kravet. Skolen må da selv operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke noe krav om at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen.

6.2 Fylkesmannens observasjoner

Har rektor avklart hvilke saker de som jobber på skolen skal varsle om straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker?

Rektor svarer ja på spørsmålet i egen vurderingen og skriver at saker som inkluderer trakassering eller vold skal tas opp umiddelbart med rektor. Videre står det at alvorligheten vektet i hvert enkelt tilfelle av den voksne, og dersom den ansatte er usikker så skal rektor spørres. Lærerne er delt i sine svar på dette spørsmålet.

Rektor forteller at ansatte varsler dersom saken er akutt og ved mer alvorlige saker. Alvorlige saker kan dreie seg om vold eller hvor det er ansatte involvert.

Noen forteller at rektor ikke har gitt signaler om når det skal varsles og at varslingen derfor kan skje dersom det blir for vanskelig for de ansatte å takle alene. Andre forteller at de varsler til rektor før det blir en kapittel 9 A-sak for å være sikker på at den ansatte selv ivaretar varslingsplikten.

I planen som vi fikk tilsendt i juli er det lagt føringer for når de ansatte skal varsle rektor, om varslingen skal skje med det samme eller i løpet av dagen.

Følger rektor opp at alle som jobber på skolen, varsler så rask som saken tilsier?

Rektor svarer nei på dette spørsmålet i egenvurderingen. Rektor skriver at hun har full tillitt til at ansatte varsler raskt og viser til at skolen har 200 elever og ca. 30 voksne hvor kommunikasjonskanalene er korte.

6.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Saker etter kapittel 9 A kan ha ulikt innhold og noen saker er mer tidssensitive enn andre. Noen saker har en slik karakter at de voksne må varsle rektor straks om mistanken eller kjennskapen. Andre saker kan være av en slik karakter at de voksne kan vente noe før de varsler til rektor. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 57 L side 24 at «departementet forutsetter at ledelsen og de ansatte på den enkelte skole vil finne frem til gode løsninger for hvordan varsling skal skje og hvordan informasjonen i varslingene skal ivaretas.

Fylkesmannen mener at skolens plan som sådan gir en fremgangsmåte som operasjonaliserer at all mistanke eller kjennskap skal varsles enten med det samme eller i løpet av dagen. I tillegg følger det av planen at ansatte skal varsle skoleeier dersom det er en voksen som krenker eller er beskyldt for å krenke. Som vi har skrevet tidligere så er planen fra juli i år og det er av betydning hvordan fremgangsmåten nå skal tas i bruk av de ansatte.

Rektor må følge opp at den gitte fremgangsmåten blir oppfylt i praksis. Skolens fremgangsmåte må også sikre at ansatte ved skolen varsler skoleeier dersom mistanken eller kjennskapen er knyttet til noen i skoleledelsen.

7 Varsler rektor skoleeier om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak.

7.1 Rettslige krav

Formålet med varslingen er å gjøre skoleeier kjent med saken slik at skoleeier kan involvere seg i hvordan skolen løser saken. Hva som er et alvorlig tilfelle, vil bero på en skjønnsmessig vurdering.

Fylkesmannen skal under dette kontrollspørsmålet kontrollere om skolen oppfyller kravet i praksis.

7.2 Fylkesmannens observasjoner

I egenvurderingen skriver rektor at skoleeier blir varslet når dette er nødvendig. Skoleeier er også diskusjonspartner om det skulle være noe rektor er usikker på. Rektor forteller i intervju at skoleeier ikke har noe skriftlig rutine eller plan for når rektor skal varsle skoleeier.

Rektors varslingsplikt til skoleeier er beskrevet ved at skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller.

7.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Formålet med rektors varslingsplikt er å gjøre skoleeier kjent med saker slik at skoleeier kan involvere seg i hvordan skolen håndterer saken. Skoleeier kan innføre rutiner for når skolene skal varsle og rutinene kan sette en lavere terskel for når varslingsplikten inntreffer enn det regelverket legger opp til.

Skoleeier i Nord-Fron har ikke innført rutiner eller retningslinjer som setter en lavere terskel for varsling fra rektor til skoleeier enn det loven legger opp til. Hvorvidt skolene står overfor en mistanke om eller kjennskap til en elevs skolemiljø som kan karakteriseres som et alvorlig tilfelle, vil bero på en skjønnsmessig vurdering.

Fylkesmannen mener at rektor har en praksis for å varsle skoleeier om alvorlige tilfeller.

8 Sikrer rektor at skolen undersøker saken når rektor mottar varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt?

8.1 Rettslige krav

Etter at rektor har fått varsel om mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal saken undersøkes. Tilsvarende gjelder dersom en elev sier ifra om at han eller hun ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Rektor må sørge for at skolen har en fremgangsmåte som sikrer at rektor og de ansatte undersøker alle saker. Rektor må følge opp at skolen undersøker alle saker i tråd med fremgangsmåten i praksis. Rektor må sørge for at skolens fremgangsmåte sikrer at alle saker undersøkes tilstrekkelig grundig. Skolen må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd og undersøkelsene handler om å undersøke hva som ligger bak elevens opplevelse. Skolens fremgangsmåte må sikre at elever som er involvert i saken får uttale seg.

Skolen må dokumentere hva de gjør for å undersøke hver enkelt sak.

Fylkesmannen skal under dette spørsmålet vurdere om rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Opplæringsloven gir skolen et handlingsrom for hvordan de skal oppfylle kravet. Skolen må da selv operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke noe krav om at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen.

8.2 Fylkesmannens observasjoner

Undersøker skolen alltid saken når de mottar varsel fra en som jobber på skolen?

Rektor svarer ja på spørsmålet i egen vurderingen og det samme gjør de lærerne som har svart på spørsmålet.

Undersøkelsesplikten er omtalt i skolens plan og undersøkelsene kan være i form av samtaler, observasjoner og ulike former for kartlegginger.

Får undersøkelsene alltid frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet?

Rektor svarer ja på spørsmålet og skriver samtidig at det er rom for forbedring når det gjelder hvordan de undersøker, hva de undersøker og når undersøkelsene blir gjennomført. Rektor forteller at det kan tenkes at de kommer for seint inn i saker.

Ifølge skolens rutine som er en del av planen fra juli 2019, skal de ansatte ha samtale med eleven om hva han eller hun tenker og opplever. I tillegg skal det gjennomføres samtaler med foreldrene. Det skal også gjennomføres undersøkelser på systemnivå/klassenivå med f.eks. «Klassetrivsel» eller «Innblikk». Det kan også gjennomføres observasjoner over en periode som skal loggføres.

Blir involverte elever alltid hørt når skolen undersøker saker?

Både rektor og de lærerne som har svart, svarer ja på spørsmålet. Rektor forteller i intervju at de snakker med elevene som en del av undersøkelsene av sakene. Det kommer frem i intervju at samtaler med elevene er en del av undersøkelsene. Dette fremgår også av skolens rutiner.

Dokumenterer skolen hvordan de undersøker saker?

Rektor svarer ja på spørsmålet mens lærerne svarer nei. Det kommer frem i intervjuene at noen ansatte ikke kjenner til om undersøkelsene blir dokumentert. Andre forteller at det ikke dokumenteres skriftlig i f.eks. møtoreferater, men at det dokumenteres når det er en kapittel 9 A-sak. Ifølge intervjuer er det ikke noen formkrav fra skolen, og det blir opp til den enkelte lærer/kontaktlærer og ha et system for å dokumentere.

I den nye planen er det vist til elevskjemaet for å dokumentere.

8.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Plikten til å undersøke saker ble utvidet ved innføringen av de nye reglene i 2017 ved at de ansatte nå skal undersøke *all* mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Undersøkelsesplikten er ikke avgrenset til kun å gjelde tilfeller som f.eks. mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Videre er undersøkelsesplikten ikke avgrenset til at årsaken til elevens opplevelse må ha sitt utgangspunkt i forhold som skjer i skoletiden og på skolens område.

Skolens fremgangsmåte skal sikre at sakene undersøkes tilstrekkelig grundig og Fylkesmannen mener det er sannsynlig at skolen undersøker. Fylkesmannen mener at fremgangsmåten er egnet til at de får frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva det er i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Vi mener at fremgangsmåten legger opp til en bredde og et innhold i undersøkelsene, f.eks. undersøkelser gjennom elevsamtaler, observasjoner og kartlegginger.

Fylkesmannen mener det er sannsynlig at skolens fremgangsmåte legger opp til at elevene som er involvert får uttale seg når skolen undersøker saken.

Når det gjelder rektors uttalelse om at det kan tenkes at de kommer for seint inn i saker, så mener Fylkesmannen at skolen bør vurdere om dette kan ha noen sammenheng med ivaretagelsen av følge-med-plikten og varslingsplikten.

Fylkesmannen mener at når den nye planen og rutinene er tatt i bruk ved skolen, så vil det kunne bidra til at skolen dokumenterer de undersøkelsene som finner sted fra de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og frem til at de har skrevet tiltaksplanen. Det er viktig at fremgangsmåten ved skolen sikrer at det dokumenteres hvordan saken blir undersøkt og hva som kommer ut av de enkelte aktivitetene som gjøres for å undersøke, f.eks. observasjoner, samtaler med elever og foreldre, ansatte og sosiometriske undersøkelser.

9 Sikrer rektor at skolen undersøker saken snarest?

9.1 Rettslige krav

Rektor må sørge for at fremgangsmåten sikrer at skolen undersøker saken så snart som mulig. Rektor må følge opp at de som jobber på skolen bruker fremgangsmåten i praksis, med mindre rektor selv undersøker sakene.

Fylkesmannen skal under dette spørsmålet vurdere om rektor har en bestemt fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravet. Opplæringsloven gir skolen et handlingsrom for hvordan de skal oppfylle kravet. Skolen må da selv operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke noe krav om at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen.

9.2 Fylkesmannens observasjoner

Rektor svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen og det samme gjør de lærerne som har svart. Rektor forteller at det kan tenkes at de kommer for seint inn i saker.

9.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Som skrevet tidligere er saker som gjelder mistanke om eller kjennskap til at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø tidssensitive. Regelverket har derfor krav til at saker skal undersøkes så snart som mulig. For at skolen skal kunne ivareta tiltaksplikten så må de undersøke saken. Undersøkelsene etter kapittel 9 A kan også avdekke omstendigheter eller forhold rundt elever som skal eller bør følges opp av andre instanser alene eller i samarbeid med skolen.

Fylkesmannen mener at skolens fremgangsmåte når den er tatt i bruk vil komme til å operasjonalisere hvordan skolen skal gå frem for å ivareta kravet om at saker skal undersøkes snarest, og rektor må følge opp at sakene blir undersøkt så raskt som saken tilsier.

10 Sikrer rektor at elevene får informasjon om hva retten til nødvendig rådgivningen innebærer?

10.1 Rettslige krav

Elevene har krav på informasjon og rådgivningen skal være tilgjengelig. I tillegg skal rådgivningen være kjent for foreldrene slik at de vet hvilken hjelp eleven kan få. Det er stilt krav om at hver enkelt skole skal ha rådgivningstjeneste tilgjengelig for elevene. Retten til nødvendig rådgivning kan være informasjon, veiledning, oppfølging eller eventuelt annen hjelp. Rådgivningen kan både være individuell og gruppevis.

I retten til nødvendig rådgivning ligger det også et krav om at skolen skal ha et helhetlig perspektiv på eleven. Det betyr bl.a. at den sosialpedagogiske rådgivningen og utdannings- og yrkesrådgivningen må sees i sammenheng.

Skolen skal arbeide systematisk og planmessig for å sikre at rådgivningstilbudet blir tilfredsstillende. Det stilles krav til planverk og en systematikk i oppfølgingen av rådgivningstilbudet ved skolen.

Dere finner mer informasjon om retten til nødvendig rådgivning i rundskriv Udir-2-2009 – Retten til nødvendig rådgivning.

10.2 Fylkesmannens observasjoner

Rektor skriver i egenvurderingen at skolens yrkes- og sosialrådgiver er tilgjengelig for elevene «hele tiden» og at dette er kommunisert ut i klassene. I tillegg skriver rektor at de er en MOT-skole og at elevene gjennom MOT blir trygge på at skolen har et helhetlig fokus.

Rektor forteller i intervju at det er sosialpedagogisk rådgiver som har kommunisert dette ut. I tillegg skriver rektor at helsesøster er tilstede på skolen to dager i uken. Helsesøster gjennomfører faste trivselssamtaler med elevene og elevene kan ha samtaler med sosialpedagogisk rådgiver etter behov.

Det kommer frem i intervju at sosialpedagogisk rådgiver og helsesøster informerer ved oppstart i 8- trinn om sine roller. Videre blir det uttalt at den sosialpedagogiske rådgiveren er synlig og de oppfatter at det er en lav terskel for å ta kontakt med rådgiveren.

Rektor skriver at informasjonen blir gitt gjennom FAU og på foreldremøter.

10.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Rektor må sikre gjennom planverk og systematikk at elevene får informasjon om hva retten til nødvendig rådgivning innebærer. Vi skal ikke vurdere hva som skjer i praksis, men vurdere om rektor sikrer. Planverket og systematikken må sikre at elevene får oppfylt sin rett om å få informasjon.

Dokumentasjonen viser til at elevene får informasjon, men vi mener at det som skjer i *praksis* ikke er nedfelt i noen fremgangsmåte som sikrer at kravet blir oppfylt. Rektor må også forsikre seg om at den fremgangsmåten som skolen har valgt, blir oppfylt i praksis ved skolen.

11 Sikrer rektor at de sosialpedagogiske rådgiverne gir elevene rett til nødvendige rådgivning i sosiale spørsmål?

11.1 Rettslige krav

Rådgivningen er knyttet til sosiale spørsmål og da særlig til spørsmål som kan ha betydning for elevens skolehverdag. Ved behov kan eleven få hjelp til å kartlegge problemer og omfanget av disse, kartlegge hva skolen kan medvirke til og om det er behov for andre hjelpeinstanser utenfor skolen, og finne frem til de rette hjelpeinstansene og formidle kontakt med dem.

Rådgivningen skal dreie seg om personlige, sosiale og emosjonelle spørsmål og/eller utfordringer. Således er rådgivningen avgrenset mot faglige spørsmål. Eventuelle faglige spørsmål må følges opp av andre f.eks. kontaktlærer eller PPT.

Eksempler på forhold som faller innunder retten til nødvendig rådgivning i sosiale spørsmål er at eleven blir mobbet på skolen, er umotivert for å gå på skolen eller har opplevd traumatiske hendelser f.eks. samlivsbrudd mellom foreldrene. Rådgivningen er avgrenset til sosiale problemer som har betydning for opplæringen og elevens sosiale forhold ved skolen.

Skolen skal arbeide systematisk og planmessig for å sikre at rådgivningstilbudet blir tilfredsstillende. Det stiller krav til planverk og en systematikk i oppfølgingen av rådgivningstilbudet ved skolen.

11.2 Fylkesmannens observasjoner

Rektor viser her til MOT-arbeidet ved skolen. I tillegg har skolen fire faste møtepunkt gjennom skoleåret med BUT-team som består av helsesøster, PPT, kommunepsykolog og barnevern. BUT-temaet bistår skolen i saker som de melder inn i samråd med foreldrene. Dersom foreldrene samtykker, blir saken drøftet med navn, hvis ikke kan saker drøftes anonymt.

Rektor fortalte under intervjuet at sosiallærer innkaller til møtene og er den som tar med sakene inn i teamet. Sosiallærer sender epost til lærerne ved skolen i forkant av møtene i BUT-team. Eksempler på saker kan være uro i klassen og saker etter kapittel 5 i opplæringsloven, men ikke saker etter kapittel 9 A. Vi stilte spørsmål til hvem som avgjør hvilke saker som meldes til BUT-teamet. Rektor svarer at det er lærerne som er de som har tette kontakt med elevene, og som avgjør hvilke saker som bringes inn til BUT-teamet. Videre stilte vi spørsmål til hvordan lærerne kunne vite når saker skulle meldes til rektor eller sosiallærer og hvordan rektor sikrer at saker meldes. Rektor svarte at det er tillitt til at lærerne gjør det de skal, men at det mangler noe «rammeverk» og at arbeidet bygger mye på sedvane.

Det fremkommer i intervjuer at sosiallærere sender epost til alle lærerne i forkant av møtene hvor de kan melde inn saker. Lærerne kan melde ifra om alle mulige forhold, bortsett fra fravær. Skolen har et eget fraværsteam. Saker kan meldes med navn etter tillatelse fra foreldre, eller anonymt. Videre kommer det frem i intervjuer at skolen ikke har noe system for hvordan de skal håndtere ulike bekymringer rundt en elev, men at temaet blir tatt opp fra tid til annen på fellesmøter. Noen melder direkte til rektor dersom de har bekymringer.

Fylkesmannen ba under intervjuet med rektor om ytterligere dokumentasjon som gjaldt BUT-temaet. Vi mottok et eksempel på en epost som sosiallæreren hadde sendt til de ansatte i forkant av et møte. Eposten ble sendt til kontaktlærere, faglærere og assistenter. I eposten står det bl.a. «har dere elevsaker eller tema dere ønsker blir tatt opp, så gi meg beskjed innen tirsdag 29/1 kl. 12». Fylkesmannen skrev i den foreløpige tilsynsrapporten at vi mottok en retningslinje som var vedtatt 11. juni 2009 og som var sist endret 11. desember 2012. Samtidig viste vi til at vi mottok en retningslinje fra barnevernet som var vedtatt første gang 11. juni 2009, men som var endret 30. november 2017. Kommunen skriver i sin tilbakemelding til den foreløpige tilsynsrapporten at dette var en feilsending. De skriver at skolen følger den samme retningslinjen som vi har fått oversendt fra barnevernet.

Videre har skolen et organ som heter Mini-BUT-team hvor det er møter en gang pr. måned. Der deltar sosiallærer, PPT, kommunepsykologen og helsesøster. Sakene drøftes anonymt.

Kommunen har også en fraværplan og det er etablert et tverrfaglig fraværsteam bestående av barnevern, PPT, kommunepsykologen, helsestasjon/ skolehelsetjenesten og skole.

11.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Skolen har operasjonalisert hvordan de skal gå frem. Fylkesmannen mener at tilsynet har avdekket at personalet ved skolen har ulik oppfatning av hva som kan drøftes i teamet, og at skolen har etablert fremgangsmåter for hvordan de skal oppfylle kravet i regelverket.

Fylkesmannen mener det er positivt at skolen og kommunen har etablert møtefora for tverrfaglig samarbeid. Dette ser vi også ved etableringen av fraværsteamet. Ved å ha et slikt møtefora kan de sikre informasjonsflyt og ansvarfordeling slik at det kan legges til rette for at ulike tjenester sammen jobber seg frem til helhetlige tiltak. Samtidig bør personalet ha en tilnærmet felles forståelse av hva som kan meldes inn til de ulike teamene og hva de forskjellige teamene kan bidra med.

Fylkesmannen mener at skolen har en fremgangsmåte som er egnet til å sikre at sosialpedagogisk rådgiver gir elevene rett til rådgivning i sosiale spørsmål.

12 Sikrer rektor at skolens personale har tett kontakt og samarbeider med hjelpeinstanser utenfor skolen og hjemmet slik at det blir helhet i tiltakene rundt eleven?

12.1 Rettslige krav

Det er presisert en plikt om å samarbeide slik at det blir en helhet i tiltakene rundt eleven. Skolens personale skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstanser utenfor skolen og med hjemmet.

I noen tilfeller kan reglene om taushetsplikt kunne få betydning for hvilken informasjon foreldrene kan få.

Skolen skal arbeide systematisk og planmessig for å sikre at rådgivningstilbudet blir tilfredsstillende. Det stiller krav til planverk og en systematikk i oppfølgingen av rådgivningstilbudet ved skolen.

12.2 Fylkesmannens observasjoner

Her viser rektor til svarene under punkt 17, 18 og 19 i egenvurderingen. I tillegg deltar skolens ansatte på ansvarsgruppemøter der det er aktuelt. Dessuten har PPT en av sine rådgivere ute på skolen en dag per måned.

Nord-Fron kommune etablerte fra og med skoleåret 2017/2018 et fraværsteam som arbeider etter en egen plan. Teamet består av helsesøster, PPT, barnevern, kommunepsykologen, skolens rektor og elevens kontaktlærer. Teamet skal samarbeide med hjemmet til eleven for å redusere høyt fravær. I følge planen er hensikten med samarbeidet og gi så god hjelp som mulig til elever og samarbeidet skal bl.a. medføre ansvarsfordeling mellom aktuelle tjenester i kommune. Planen inneholder en rutine som gjennom fire steg beskriver hvordan teamet og aktuelle instanser skal arbeide med konkrete saker. Det fremkommer i intervjuer at ansatte er kjent med teamet og planen.

12.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Skolen må ha en fremgangsmåte som er egnet til å sikre hvordan de skal gå frem for å ivareta samarbeid med andre hjelpeinstanser. Skolen skal operasjonalisere hvordan de skal gå frem i ulike saker. Fylkesmannen mener at skolen gjennom BUT-teamet og fraværsteamet har skriftlige fremgangsmåter som operasjonaliserer hvordan ansatte ved skolen skal ha tett kontakt og samarbeide med andre hjelpeinstanser.

13 Frist for retting av regelbrudd

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 6. desember 2019. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Skolenes aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å følge med, gripe inn, varsle og undersøke for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2, 9 A-3 og 9 A-4. Kommunen må i den forbindelse se til at:

1. skolen gir alle som jobber kompetanse slik at de kan gjenkjenne tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. skolen sørger for at alle som jobber ved skolen følger spesielt godt med på om de særskilt sårbare elevene har et trygt og godt skolemiljø.
3. skolen dokumenterer hva som blir gjort for å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.
4. skolen sørger for at alle som jobber på skolen er kjent med hvordan de skal gripe inn mot ulike krenkelser.
5. skolen følger opp at alle som jobber ved skolen griper inn mot ulike krenkelser.
6. skolen dokumenterer situasjoner der en som jobber ved skolen har grepet inn mot ulike krenkelser.
7. skolen 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.
8. skolen sikrer at eleven får beskjed når en som jobber ved skolen varsler rektor om mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø.

9. skolen sikrer at alle som jobber ved skolen dokumenterer tilfeller der en som jobber ved skolen varsler til rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

10. skolen avklarer hvilke saker de som jobber ved skolen skal varsle om straks og hvor raskt de skal varsle om andre saker.

11. skolen følger opp at alle som jobber ved skolen varsler rektor så raskt som saken tilsier.

12. skolen dokumenterer hvordan de har undersøkt dersom de har mistanke om at en elev ikke har trygt og godt skolemiljø.

13. skolen undersøker saken så snart som mulig.

Retten til nødvendig rådgivning

Kommunen må sørge for at skolen oppfyller plikten til å gi elever nødvendig rådgivning jf. opplæringsloven § 22-1 til 22-3. Kommune må i den forbindelse se til at:

1. skolen sikrer at elevene får informasjon om hva retten til nødvendig rådgivning innebærer.

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Egenvurderinger fra rektor og lærere
- Rutine Aktivitetsplikten § 9 A-4
- Reglement for Vinstra ungdomsskole
- Plan og styringsdokument for skule og barnehage i Nord-Fron kommune 2018-2028.
- Folkehelseprofil for Nord-Fron kommune 2018 og 2019
- Oversikt team og fellesmøter 2. termin 2018-2019
- Inspeksjonsplan
- Årsplan 2018/2019
- Beskrivelse av mål for Vinstra ungdomsskole
- Rektors skoleutviklingsprosjekt ifb. rektorstudiet.
- Intervjuer med rektor og ansatte ved skolen
- Intervju med skoleeier
- Fylkesmannen sin rapport til skoleeier om forsvarlig system m/ vedlegg.
- Nord-Fron kommune sin tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten med vedlegg.

Nord-Fron kommune
ved rådmann
Nergate 50 2640 Vinstra

27. august 2019

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Skoleeiers forsvarlige system

Nord-Fron kommune

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Innledning | 3 |
| 1.1 | Om tilsynsrapporten..... | 4 |
| 1.2 | Avdekkede brudd på regelverket..... | 4 |
| 2 | Rettslige krav | 5 |
| 3 | Våre observasjoner | 6 |
| 4 | Våre vurderinger og konklusjoner | 8 |
| 5 | Varsel om pålegg om retting..... | 11 |
| 6 | Dere kan gi tilbakemelding på rapporten | 11 |
| | Vedlegg: Liste over dokumentasjon | 12 |

1 Innledning

I denne delrapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner knyttet til Nord-Fron kommune sitt forsvarlige system som skoleeier.

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. I denne delrapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner knyttet til Nord-Fron kommune ved Vinstra ungdomsskole sitt arbeid med delplikter i aktivitetsplikten og elevenes rett til nødvendig rådgivning.

I tilsynet kontrollerer vi om skolen og skoleeier oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

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 forvaltningsretten og offentlighetsloven.

Det som fremkommer i denne delrapporten er rettet mot system og ikke enkeltpersoners yrkesutøvelse.

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Skolens plikt til å følge med og gripe inn, varsle og undersøke ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § §§ 9 A-2, 9 A-3 og § 9 A-4.
2. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere om og følge opp at skolene oppfyller lovkravene knyttet til tilsynsteamene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

1.1 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer
- informasjonen på skolens og kommunens nettsted
- intervjuer

Vi har systematisert observasjonene så langt det har latt seg gjøre med deloverskrifter under hvert kontrollspørsmål og overskriftene sammenfaller med spørsmålene i egenvurderingene. Vi har valgt å foreta en samlet vurdering av dokumentasjonen når vi har vurdert observasjonene opp mot lovkravene.

Den endelige tilsynsrapporten inneholder ingen lovbrudd med skoleeiers forsvarlige system.

2 Rettslige krav

Som skoleeier skal kommunen ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Kravet til et forsvarlig system innebærer at skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar gjeldende regelverk for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Informasjonen som skoleeier innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi et riktig bilde av hva som er skolens praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig at skoleeier baserer seg på informasjon fra flere kilder. Skoleeier må bl.a. skaffe seg relevant og tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten, vurderingsforskriften og retten til nødvendig rådgivning.

For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier innhente og vurdere informasjon om skolens praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at skoleeier har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hva som er ofte nok og hvor inngående skoleeier må undersøke skolens praksis, vil variere ut fra deres kjennskap til skolen. Sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for barna, har også betydning for hvor ofte og inngående skoleeier må undersøke skolens praksis. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Skoleeier må bruke informasjonen som de har innhentet om skolenes praksis til å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket. For å kunne vurdere dette må skoleeier ha overordnet kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket og hva som skal til for å oppfylle dem. Skoleeier må ha overordnet kjennskap til hva som følger av f.eks. aktivitetsplikten og hva som skal til for å oppfylle den.

Hvis skoleeier har avdekket at skolenes praksis ikke er i samsvar med regelverket, må de sørge for at skolen endrer praksis. For at systemet skal være forsvarlig, må skoleeier være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at skoleeier kan tilpasse hvordan de følger opp skolen ut fra risiko. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra deres kjennskap til skolen.

Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig. Skoleeiers forsvarlige system må være slik at det er sannsynlig at brudd på regelverket vil bli avdekket og rettet opp av skoleeier innen rimelig tid. Kravet til forsvarlig system er oppfølging på et overordnet nivå. Det betyr at en ikke kan forvente at alle skolene har en praksis som er i samsvar med regelverket til enhver tid, for at skoleeiers forsvarlige system skal være forsvarlig som sådan.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til et forsvarlig system.

3 Våre observasjoner

Innhenting av informasjon

Skoleeier skriver i egenvurderingen at de innhenter informasjon om hvordan skolene ivaretar aktivitetsplikten på oppvekstmøter og at det er utarbeidet en felles handlingsplan i kommunen. Det fremkommer i intervju med skoleeier at denne felles handlingsplanen ikke er trådt i kraft. Kommunen skriver i sin tilbakemelding til den foreløpige tilsynsrapporten av 5. juli at planen skal implementeres i alle skolene i august 2019. Videre står det at planen er presentert for rektorene i juni 2019. Planen skal vise hvordan skolene skal arbeide med aktivitetsplikten og arbeidet er nedfelt i et årshjul.

Skoleeier har bedt Mobbeombudet i fylket om å være med på å kvalitetssikre den felles handlingsplanen.

Skoleeier har lagt ved «Plan og styringsdokument for skule og barnehage i Nord-Fron kommune 2018-2028». Dokumentet er nytt fra høsten 2018. Kommunen skriver at planen er endret i perioden mellom den foreløpige tilsynsrapporten og den endelige tilsynsrapporten.

I det første kapitlet står det at planen skal imøtekomme de kravene som er satt til skoleeiers forsvarlige system jf. opplæringsloven § 13-10. Skoleeier forteller i intervju at dokumentet representerer kommunens forsvarlige system.

Målformuleringer fra kommuneplanen er tatt inn hvor det bl.a. står at kommunen kontinuerlig skal arbeide med holdningsskapende arbeid med tanke på mobbing i skolen. Videre står det at skolen skal bidra i tverrfaglig samarbeid med andre som arbeider med barn og unge i kommunen.

Opplæringsloven kapittel 9 A er nå omtalt i kapittel 2.4 «Skulane sitt arbeid med §9A – elevane sitt skolemiljø (opplæringslova) og i kapittel 3.1 som er et årshjul for skolene. Ifølge planen skal alle skolene i Nord-Fron kommune arbeide for et godt og inkluderende skolemiljø. Skolene skal ha egne årshjul for arbeidet med skolemiljøet. Skoleeier skriver at de forventer at skolene har kontinuerlig fokus på skolemiljø på lik linje som arbeidet med fag og grunnleggende ferdigheter. Skoleeier skriver i planen at rektorene er ansvarlig for at skolene har et forsvarlig system for arbeidet med skolemiljø. Rektorene skal skriftlig rapportere til kommunalsjefen årlig om skolens arbeid. Rapporteringen skal være todelt. For det første skal rektorene rapportere med plan og målsetninger for arbeidet. For det andre skal rektorene rapportere på gjennomføringen av planen og måloppnåelser.

Skoleeier skriver at de skal følge opp skolenes arbeid med skolemiljøet årlig i forbindelse med skolebesøkene i mars/april. Skoleeier skal da kontrollere arbeidet som blir gjort ved bruk av Utdanningsdirektoratet sitt digitale hjelpemiddel «Reflex». Rektorene skal svare på egenvurderinger i det digitale hjelpemidlet. I tillegg skriver skoleeier at de kan foreta stikkprøvekontroller på skolens arbeid med aktivitetsplikten og dokumentasjonsplikten i enkeltsaker som skolene har jobbet med. I tillegg skriver skoleeier at de kan gjennomføre stikkprøvekontroller i skolens rutiner og forebyggende arbeid.

I planens kapittel 3.1 er det et årshjul og skoleeier skriver at årshjulet er tydeliggjort etter at kommunen mottok vår foreløpige tilsynsrapport. Årshjulet inneholder en tabell som har tre kolonner «måned», skulebasert vurdering og rapportering» og «ansvar». Virksomhetslederne skal sammen med lederteamet og kollegiet ved skolen sette mål for læringsmiljøet. Dette skal skje i august og de skal bruke mal for rapportering. I september skal administrasjonen og ev. politisk nivå på skolebesøk for å gjennomgå skolens målsetninger og indikatorer for måloppnåelse. Skolens ledergruppe skal delta. Skolene skal rapportene i form av en plan om arbeidet som de skal gjøre for å nå målene. Siste frist for å gjennomføre elevundersøkelsen er i desember og virksomhetslederne skal i januar rapportene om resultatene fra elevundersøkelsen. Virksomhetslederne skal rapportene på om det er resultater fra elevundersøkelsen som bør få konsekvenser for skoleutviklingen kommende skoleår. Det skal rapporteres årlig på resultatene som gjelder læringsmiljøet ved skolen.

Skoleeier skal gjennomføre skolebesøk i februar/mars og skolens lederteam skal delta. Det digitale hjelpemidlet «Reflex» skal benyttes med fokus på et eller to tema pr. år. Referatet fra denne gjennomgangen kan bli brukt i tilstandsrapporten. Kontroll av arbeidet med kapittel 9 A skal skje årlig. Ifølge årshjulet skal feil som blir avdekt i kontrollen rettes opp i løpet av skoleåret og det skal rapporteres til skoleeier hvordan feilene har blitt rettet. Virksomhetsleder og kollegiet ved skolen har i juni frist om å rette eventuelle feil som er avdekt i kontrollen som blir gjennomført i februar/mars.

Vi har fått tilsendt rapporteringen fra rektor til skoleeier for skoleåret 2018/2019. I følge rapporteringen er målene for Vinstra ungdomsskole økt elevtrivsel gjennom god ledelse av læringssituasjonene. Videre er det et mål at ansatte har felles håndhevelse av regelverk. Skolen skal nå disse målene ved at alle får en felles forståelse av hva vurdering i orden og atferd innebærer. Videre skal de konkretisere graden av alvorlighet i regelbrudd og hva som skal føre til nedsatt karakter. De skal også få en felles forståelse for bruk av og intensjonen med merknader. Til sist skal de få mest mulig lik praksis. For å få dette til skriver rektor at skolen skal ta en ting om gangen. Aktivitetene er konkretisert i en tabell som viser hva de skal gjøre, hvem som skal gjøre det, når det skal skje og evaluering. Rektor forteller at rapportering på tiltak for måloppnåelse også kan skje på rektormøtene.

Rektor deltar på rektorstudiet med et eget skoleutviklingsprosjekt og i den forbindelse er det formulert noen målsettinger. Det første målet er at skolen skal finne tiltak som drastisk reduserer andelen elever som opplever seg mobbet og krenket av medelever og de voksne på skolen. Det andre målet er at skolen skal ha trygge elever som har det bra. I planen er det satt inn flere tiltak som rektor har ansvaret for. Arbeidet skal skje i løpet av 2019.

Fylkesmannen stilte spørsmål til skoleeier om hvilke risikovurderinger som blir foretatt som grunnlag for hvilken informasjon som hentes inn fra skolene. Skoleeier forteller at de har en form for risikovurdering som bygger på statistiskmaterieell, men at dette ikke er skriftliggjort. Risikovurderingen kan også bygge på enkelthendelser. Skoleeier forteller at de ikke har noen statistikk/ oversikt over hvor mange saker som skolene arbeider med etter kapittel 9 A og som rektorene på eget initiativ ikke har meldt fra om til skoleeier.

Skoleeier svarer i egenvurderingen at de til en viss grad innhenter informasjon om hvordan elevene opplever at skolen ivaretar aktivitetsplikten. Det skjer ved en gjennomgang av elevundersøkelsen som etter skoleeiers syn gir et bilde på hvordan elevene mener at skolen ser og handler med tanke på mobbing.

Bruk av informasjon

Skoleeier svarer at informasjonen brukes gjennom Reflex i forbindelse med skolebesøkene. Skolens ledergruppe skal svare på spørsmålene i Reflex i forkant av besøkene. I tillegg er det vist til planens kapittel 3.1.

Sørge for endring av praksis

Skoleeier svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen uten noen nærmere begrunnelse. Vi ba om en utdyping av svaret i forbindelse med intervjuet med skoleeier. Skoleeier fortalte at i år er første gang systemet anvendes og at skoleeier på det tidspunktet ikke hadde avdekket forhold i skolene som var vurdert til å være ulovlige. Skoleeier svarer at de derfor ikke hadde sørget for endring av praksis i skolene siden det ikke hadde vært ansett for å være nødvendig.

Skoleeier skriver i sitt svar til den foreløpige tilsynsrapporten at det i perioden fra tilsynet ble gjennomført og frem til nå har vært gjennomført besøk ved skolene i kommunen. Skoleeier har gjennomgått egenvurderingene i «Reflex» og flere skoler har fulgt opp avvik og uklarheter som ble avdekt i kontrollen som gjelder arbeidet med opplæringslovens kapittel 9 A. Skoleeier skriver at praksis har blitt rettet opp gjennom innføringen av «Plan for et trygt og godt barnehage- og skulemiljø». Skoleeier skriver at internkontrollen med årshjul hvor fristene for retting er presisert sikrer praksis endres.

Skoleeiers system som helhet

Skoleeiers forsvarlige system er nyetablert. Rektor fortalte i intervju at det har vært etterlyst felles skriftlige rutiner overfor skoleeier. Rektor mente det var et for stort spillerom for den enkelte skole.

4 Våre vurderinger og konklusjoner

Fylkesmannen mente at skoleeiers forsvarlige system slik vi fikk det presentert i forbindelse med det stedlige tilsynet var nyetablert. I perioden fra tilsynet og frem til nå har det vært gjennomført flere endringer i systemet. Planen med rutinene er presentert for rektorene i juni 2019 og planene og rutinene skal implementeres ved alle skolene i august 2019. Fylkesmannen mener at selv om ikke planverket hos skoleeier er implementert ved alle skolene per i dag, så har skoleeiernivået tatt i bruk planverket og rutinene. Fylkesmannen mener at skoleeiers forsvarlige system er egnet til å innfri kravet om et forsvarlig system på opplæringslovens kapittel 9 A sitt område.

Kravet til et forsvarlig system må ikke forstås som et krav til at skoleeier på ethvert tidspunkt skal kunne avdekke at skoler ikke følger regelverket innenfor alle områder. Det kan med andre ord foreligge brudd på regelverket i skolen uten at dette nødvendigvis betyr at skoleeiers system ikke er forsvarlig. Det sentrale er at skoleeiers system skal være egnet til å avdekke og rette opp i eventuelle lovbrudd innen rimelig tid.

Det er ikke noe krav til at skoleeier skal kunne dokumentere sine risikovurderinger skriftlig, men skoleeier må arbeide systematisk med bl.a. risikovurderinger. Bakgrunnen for risikovurderinger er nettopp at skoleeier ikke kan kontrollere alle områder på ethvert tidspunkt. Derfor må de kontrollaktivitetene som skoleeier faktisk gjennomfører være så målrettet og konkrete som mulig. Som et eksempel bør skoleeier vurdere hvilke områder en bør ha et særskilt fokus på. Hvor sentrale rettigheter er det snakk om? Hvilke krav setter regelverket til skolen? Hva kan konsekvensene være dersom regelverket ikke etterleves?

Fylkesmannen mener at skoleeiers forsvarlige system dokumenterer at kapittel 9 A er et sentralt område som skoleeier skal ha en særskilt oppmerksomhet rettet mot i tiden fremover.

Fylkesmannen mener at skoleeier gir skolene kunnskap om kravene i opplæringsloven kapittel 9 A gjennom «Plan for trygt og godt barnehage- og skulemiljø» og gjennom «Plan og styringsdokument for skule og barnehage i Nord-Fron kommune 2018-2028».

Skoleeier må innhente tilstrekkelig med informasjon om skolens praksis som er relevant og dekkende for de kravene i regelverket som skoleeier har valgt å kontrollere. Informasjonen som hentes inn må gi et bilde på om regelverket er kjent, forstått og overholdt ved skolen. Det innebærer at skoleeier ofte må basere seg på ulike kilder i forbindelse med informasjonsinnhenting.

Fylkesmannen mener at skoleeier har etablert en systematikk når det gjelder kilder for å innhente informasjon som vi mener er forsvarlig. Vi skrev i den foreløpige tilsynsrapporten at vår vurdering var at kildene ikke fullt ut var tatt i bruk for å innhente informasjon om skolens praksis. Vi anser nå at skoleeier dokumenterer at dette har vært gjort i tiden etter det stedlige tilsynsbesøket og at skoleeier også fremover skal følge opp. Skoleeiers forsvarlige system inneholder kilder for innhenting av informasjon fra egenvurderinger hos skolene, rektormøter, oppvekstmøter, skolebesøk og ved bruk av ulike verktøy.

Det elektroniske systemet Reflex er en kilde som er egnet til å vise om skolen følger regelverket på ulike områder innenfor forskjellige temaer. Fylkesmannen mener det er positivt at skoleeiers forsvarlige system har kilder for informasjonsinnhenting som faktisk viser skolens praksis når det gjelder regelverket, men svar gjennom Reflex vil ikke alene være tilstrekkelig grunnlag for å innhente informasjon. Spørsmålene i det systemet dekker ikke alle sidene ved de kravene som skolene skal følge. Fylkesmannen mener at systemet nå dokumenterer at skoleeier innhenter ytterligere informasjon. Funnene fra egenvurderingene blir gjennomgått og fulgt opp i møter med skolene og

skolene må rapportere om sitt arbeid med å utbedre funnene som er avdekket gjennom egenvurderingene.

Vi skrev i den foreløpige tilsynsrapporten at rektor ved Vinstra ungdomsskole ikke hadde besvart på spørsmål til skoleeier ved hjelp av «Reflex», men at andre rektorer i kommunen hadde svart på slike spørsmål til skoleeier. Skoleeier skriver i sitt svar til den foreløpige tilsynsrapporten at dette ikke kan anses som en rutinesvikt siden Fylkesmannen på samme tidspunkt ba rektor ved ungdomsskolen om å besvare spørsmålene. Fylkesmannen sier seg enig i skoleeiers vurdering av dette spørsmålet.

Fylkesmannen mente at en stor del av den informasjonen som skoleeier innhentet fra skolene tidligere dreide seg om kvalitets,- og forbedringsområder. Vi mente at informasjonen i mindre grad var egnet til å vise om skolene hadde en praksis som var i samsvar med regelverket. Skoleeier skriver i sitt svar at de også ser dette og at rutinene nå er endret. Skoleeier skriver at skolene nå må sende dokumentasjon som viser etterlevelsen av lovkrav. Skoleeier skriver at det kan dreie seg om å innhente dokumentasjon som viser skolens arbeid med aktivitetsplikten f.eks. gjennom konkrete saker.

Skoleeier kan også f.eks. be skolene om en oversikt over antallet meldinger, avdekkede forhold og/eller aktivitetsplaner som den enkelte skolen har og som rektorene ikke har meldt fra om til skoleeier på eget initiativ. Videre kan skoleeier f.eks. foreta stikkprøvekontroller ut fra dokumentasjonskravet i opplæringsloven kapittel 9 A for å se nærmere på hvordan skolen ivaretar de fem delpliktene som til sammen utgjør aktivitetsplikten.

Det fremgår av dokumentene som skoleeier har sendt etter den foreløpige tilsynsrapporten at de har avdekket forhold hvor det har vært nødvendig å be skolene om å endre praksis.

Fylkesmannen mener derfor samlet sett at Nord-Fron kommune med de endringene som er foretatt etter vår foreløpige tilsynsrapport, har et system som i tilstrekkelig grad ivaretar kravet til et forsvarlig system innenfor kapittel 9 A, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Egenvurderinger fra skoleeier og rektor.
- Plan og styringsdokument for skule og barnehage i Nord-Fron kommune 2018-2028.
- Rapportering til skoleeier om målsettinger ved Vinstra ungdomsskole.
- Intervjuer med skoleeier og rektor.
- Fylkesmannen sin tilsynsrapport til Vinstra ungdomsskole m/ vedlegg.
- Nord-Fron kommune sitt svar på den foreløpige tilsynsrapporten.
- Nye kapittel 2.4 og 3.1 i Plan og styringsdokumentet for skule og barnehage i Nord-Fron kommune 2018-2028.

