

TILSYNSRAPPORT

Vedtak

Kommunens arbeid for å sikre et
trygt og godt skolemiljø

Ringsaker kommune

Kirkekretsen skole – Kylstad skole – Moelv og Fossen skoler –

Moelv ungdomsskole

Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Ringsaker kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler og undersøker saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

Funn i tilsynet er:

Aktivitetsplikten - varslingsplikten

Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen oppfyller plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen §§ 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Kommunen må i den forbindelse sikre at:

- 1) alle som arbeider på skolen vet at de har plikt til å varsle og til hvem de skal varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen
- 2) skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten
- 3) kommunen sikrer at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten
- 4) kommunen har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere
- 5) kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- 6) kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at dette blir dokumentert

Aktivitetsplikten - undersøkelsesplikten

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

Kommunen må i den forbindelse sikre at:

- 1) skolen vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen
- 2) skolen vet at de må gjøre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
- 3) skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
- 4) kommunen har gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer

5) kommunen sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten

6) kommunen har vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere

7) kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

8) kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Kommunen skriver i sin tilbakemelding at de ønsker å sikre korrekt regeletterlevelse der kunnskap, rutiner og systemer er ivaretatt. Statsforvalteren har på bakgrunn av kommunens tilbakemelding ikke gjort noen endringer i rapporten. Statsforvalteren har justert teksten i korreksjonspunkt 1-3 i delen om undersøkelsesplikten slik at de inneholder riktig nyansering i forhold til den enkelte konklusjon på de respektive kontrollspørsmål. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.07.2022**.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Kort om kommunen	7
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	7
1.3	Rettslige krav	8
	Rett til et trygt og godt skolemiljø.....	8
	Kravet til internkontroll	9
2	Kommunens internkontroll	10
3	Sikrer kommunen plikten til å varsle i skolemiljø saker?	13
3.1	Vet alle som arbeider på skolen at de har plikt til å varsle og til hvem de skal varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen?	13
	Statsforvalterens observasjoner	14
	Statsforvalterens vurdering.....	16
	Statsforvalterens konklusjon.....	16
3.2	Vet alle som arbeider på skolen at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle? 16	
	Statsforvalterens observasjoner	16
	Statsforvalterens vurdering.....	17
	Statsforvalterens konklusjon.....	18
3.3	Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten?	18
	Statsforvalterens observasjoner	18
	Statsforvalterens vurdering.....	19
	Statsforvalterens konklusjon.....	20
3.4	Har kommunen gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og hva varslingsplikten innebærer?	20
	Statsforvalterens observasjoner	20
	Statsforvalterens vurdering.....	21
	Statsforvalterens konklusjon.....	22
3.5	Sikrer kommunen at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten? 22	
	Statsforvalterens observasjoner	22
	Statsforvalterens vurdering.....	23
	Statsforvalterens konklusjon.....	24

3.6	Har kommunen vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere?	24
	Statsforvalterens observasjoner	25
	Statsforvalterens vurdering.....	27
	Statsforvalterens konklusjon.....	28
3.7	Har kommunen fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?.....	29
	Statsforvalterens observasjoner	29
	Statsforvalterens vurdering.....	30
	Statsforvalterens konklusjon.....	31
3.8	Følger kommunen opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at dette blir dokumentert?.....	31
	Statsforvalterens observasjoner	31
	Statsforvalterens vurdering.....	31
	Statsforvalterens konklusjon.....	32
4	Sikrer kommunen plikten til å undersøke i skolemiljø saker?.....	33
4.1	Vet skolen og skoleeier at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen?	33
	Statsforvalterens observasjoner	34
	Statsforvalterens vurdering.....	35
	Statsforvalterens konklusjon.....	35
4.2	Vet skolen og skoleeier at de må gjøre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	35
	Statsforvalterens observasjoner	37
	Statsforvalterens vurdering.....	38
	Statsforvalterens konklusjon.....	39
4.3	Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?.....	39
	Statsforvalterens observasjoner	39
	Statsforvalterens vurdering.....	40
	Statsforvalterens konklusjon.....	40
4.4	Har kommunen gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer?	40
	Statsforvalterens observasjoner	41
	Statsforvalterens vurdering.....	42
	Statsforvalterens konklusjon.....	43

4.5	Sikrer kommunen at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten?	43
	Statsforvalterens observasjoner	43
	Statsforvalterens vurdering.....	44
	Statsforvalterens konklusjon.....	45
4.6	Har kommunen vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere?	45
	Statsforvalterens observasjoner	45
	Statsforvalterens vurdering.....	48
	Statsforvalterens konklusjon.....	49
4.7	Har kommunen fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?	49
	Statsforvalterens observasjoner	50
	Statsforvalterens vurdering.....	51
	Statsforvalterens konklusjon.....	52
4.8	Følger kommunen opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere?	52
	Statsforvalterens observasjoner	52
	Statsforvalterens vurdering.....	52
	Statsforvalterens konklusjon.....	53
5	Våre reaksjoner	53
5.1	Pålegg om retting	53
5.2	Oppfølging av påleggene.....	55
6	Dere har rett til å klage.....	55

1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

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

1.1 Kort om kommunen

Ringsaker kommune ligger i det som tidligere var Hedmark fylke, nå Innlandet fylke. Folketallet i kommunen var i andre kvartal 2021 35 042¹. I kommunen er det 3869² grunnskoleelever og det er 19 offentlige grunnskoler³.

Kirkekretsen skole: Skolen har ca. 140 elever fra 1-7 trinn og 30 ansatte fordelt på skole og SFO. Skolen har fokus på respekt, ansvar og trygghet.

Kylstad skole: Skolen har ca. 120 elever fra 1-7 trinn og 20 ansatte. Skolens satsningsområde er økt læringsutbytte og et trygt og godt skolemiljø.

Moelv og Fossen skoler: Fossen skole har 43 elever fra 1-4 trinn. Ved 5. trinn går elevene over på Moelv skole. Moelv skole har ca. 350 elever fra 1-7 trinn. Begge skolene er samlet under samme ledelse og skolen har ca. 75 ansatte. Satsningsområder er digitalisering og det profesjonelle læringsfellesskapet.

Moelv ungdomsskole: Skolen har 217 elever fra 8 – 10 trinn og 30 ansatte. Skolens satsningsområder er kollektiv utvikling (profesjonelt læringsfellesskap), inkluderende skolemiljø, vurdering for læring og lesing.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Ringsaker kommune i brev av 07.05.2021. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har gjennomført intervju med kommunalsjef samt flere ansatte og ledere i Ringsaker-skolen. Vi har også snakket med noen foreldre til barn som går på skoler som omfattes av tilsynet. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på opplysninger fra denne informasjonen. Oversikt over dokumentasjonen i tilsynet ligger i vedlegg 1.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle og undersøke saker der det er mistanke om eller

¹<https://www.ssb.no/kommunefakta/ringsaker>

² Statistikkbanken – tall per 1. oktober 2020

³ Ringsaker kommune sin hjemmeside

kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

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

Dersom Ringsaker kommune og skolene ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 21.10.21. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 05.11.2021. Kommunen skriver i sin tilbakemelding at de ønsker å sikre korrekt regeletterlevelse der kunnskap, rutiner og systemer er ivaretatt. Statsforvalteren har på bakgrunn av kommunens tilbakemelding ikke gjort noen endringer i rapporten. Statsforvalteren har imidlertid justert teksten i korreksjonspunkt 1-3 i delen om undersøkelsesplikten slik at de inneholder riktig nyansering i forhold til den enkelte konklusjon på de respektive kontrollspørsmål.

1.3 Rettslige krav

Rett til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9 A-1 og § 9 A-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.⁴

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter: plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier varsler og undersøker saker dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

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

Skolen skal dokumentene hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten jf. opplæringsloven § 9 A – 4 sjuende ledd. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet.

For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må skolen gjøre det som med rimelighet kan forventes i enhver del av saksforløpet.⁵

Plikten til å varsle

⁴ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 4.5.1

⁵ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.5

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

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

Det stilles ingen formkrav til varslene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje.⁶

Plikten til å undersøke saken

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

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

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. Skolen skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte sak.⁷ For å kunne sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser, og analysere den informasjon som er innhentet.

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

Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Her er hensynet til barnets beste et viktig moment. Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.⁸

Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i

⁶ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.2.3 og 10.1

⁷ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.5

⁸ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.3

kommunens ledelse og styring. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

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

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

2 Kommunens internkontroll

I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse av Ringsaker kommune sin internkontroll som skal sikre arbeidet med å oppfylle pliktene om å varsle og undersøke etter opplæringsloven kapittel 9 A. Beskrivelsen baserer seg på den skriftlige dokumentasjonen som kommunen har oversendt i forbindelse med tilsynet samt informasjon som kom frem i samtalen med kommunalsjef på starten av tilsynsdagen og i intervjuet med kommunalsjefen. Vi har i tillegg sett på prosjektskissen datert 11.02.21 fra Hamarregionen i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Dette fordi prosjektet av kommunen beskrives som et tiltak for å forebygge avvik fra varslingsplikten og undersøkelsesplikten.

Det er fremlagt flere skriftlige dokumenter i form av organisasjonskart og reglement for delegering, avtale, årshjul, rutiner og maler. Kommunen viser også til presentasjoner og kommunens tilstandsrapport for 2020 sammen med sak fra kommunestyret. Det er vist til flere ulike møtearenaer og at kommunen har korte linjer med tett og god kommunikasjon og dialog.

Som grunnlag for utarbeidelsen av felles rutiner og maler skriver kommunen at en risikovurdering var utgangspunktet. I risikovurderingen er det tre spørsmål "hva kan gå galt?", "hva kan vi gjøre for å forhindre dette?" og "hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom det skjer?". Videre skriver kommunen at dette ble gjort for "... å sikre likeverdighet og kvalitet knyttet til behandlingen av meldinger og varsler, samt kvaliteten i undersøkelsene som gjøres i de ulike sakene..."

Kommunen skriver at "målet med internkontrollen er å sikre at elevene får opplæring i henhold til regelverket, og at de får oppfylt sine rettigheter". I "reglement for delegering og innstilling" står det at "rådmann er ansvarlig for internkontroll med administrasjonens virksomhet, for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1". Statsforvalteren oppfatter ut fra samtalen med kommunalsjefen at dette dokumentet nå revideres etter ny kommunelov. Statsforvalteren forstår det slik at kommunedirektørens myndighet er delegert til kommunalsjef for barnehage og skole og kommunen skriver i vedlegg til oversendelsen av dokumentasjonen at "rådmannens myndighet er videredelegert til RE-leder med få unntak". Kommunen beskriver en fast prosedyre som en del av internkontrollen ved at skoleeier gjennomfører internopplæring med nytilsatte skoleledere med tanke på rutiner, systemer og lokale bestemmelser i kommunen. I dokumentasjonen er det vist til en presentasjon "forvaltning- og....." som bl.a.

omhandler videre delegering av myndighet i saker etter opplæringsloven og opplæringsloven §§ 9 A-3 og 9 A-4.

Den enkelte skolen er en resultatenhets i kommunen og kommunalsjefen inngår lederavtaler med skoleleder. Mal for lederavtale er sendt til oss. Lederavtalens punkt 4.1 omhandler resultatenshetsleders ansvar og inneholder tre deloverskrifter med oppgaver som hører til enheten. Disse er "plan og økonomi", "organisasjon og personal" og "administrasjon". Det er ikke omtalt noe om internkontroll her. I punkt 4.2 er det angitt nærmere om resultatenshetsleders ansvar som bl.a. er "å ha ansvar for kvaliteten og omfanget av det som produseres i resultatensheten". Punkt 7 gjelder rapportering og hvor det står at "resultatenshetsleder skal melde fra til kommunalsjefen ved avvik eller når det er behov for nye tiltak så snart som mulig når dette er kjent (framdrift, kapasitet mv.) fulgt av en vurdering av mulige tiltak med konsekvenser innenfor resultatensheten for om mulig å redusere avviket".

Kommunen har "årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø" som beskriver ulike aktiviteter som skal gjennomføres til ulike tidspunkter gjennom året. I årshjulet står det hva som skal gjøres, hvordan det skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig med en rubrikk for kvittering for utført. Kvittert årshjul skal legges i websak til kommunalsjefen innen 30. juni. I tillegg har kommunen et "årshjul for systematisk resultatoppfølging i Ringsakerskolen" som ifølge kommunen synliggjør de ulike nivåene som er involvert i den systematiske resultatoppfølgingen. Årshjulet viser de tre nivåene politisk, administrativt og skole. Årshjulet viser bl.a. til at det i september er "dialogmøter § 9-A" mellom administrativt nivå og skolenivået.

Kommunen skriver at det er utarbeidet egne tiltakskort for å sikre at alle ansatte er kjent med pliktene etter opplæringsloven kapittel 9 A, disse er vedlagt dokumentasjonen. Kommunalsjefen forteller at kortene ble laget i 2018 og at det er behov for å revidere disse og at det ikke er sikkert at de nye rektorene har tiltakskortene. Videre er det utarbeidet mal for tiltaksplan, skjema for varsel og meldeskjema, skjema for føring av logg i 9A-saker, mal for møtoreferat og samtykkeskjema for deling av informasjon ved delt foreldreansvar. Skoleeier forteller at det er frivillig for skolene å bruke malene så lenge kravene til innhold blir ivarettatt.

Kommunen skriver at tilstandsrapporten med den politiske saken inngår som en viktig del av internkontrollen. Videre står det at tilstandsrapporten gir kommunestyret innsikt i sektoren og gir retning i form av eventuelle nye tiltak som for eksempel årsbudsjett med økonomiplan. Tilstandsrapporten fra 2020 er vedlagt. Kapittel fire handler om læringsmiljø hvor indikatorer og nøkkeltall fra elevundersøkelsen blir presentert sammen med skoleeiers vurderinger. Det blir også vist til saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren og hvor de skriver: "saker som er til behandling hos Statsforvalteren viser ofte at skolene har behov for tydelige rutiner for å iverksette tiltak på tidligst mulig nivå".

Tilstandsrapportens kapittel åtte handler om systematisk resultatoppfølging hvor det vises til at kommunen skal ha et tilfredsstillende kontrollsystem. Kontrollsystemet skal sikre at skolene drives i samsvar med lov og forskrift og det blir vist til opplæringsloven § 13-10. Kommunen har lagt ved saksfremlegget datert 20. mai 2021 til Utvalg for oppvekst og som gjaldt tilstandsrapporten 2020. Saken ble behandlet i Utvalg for oppvekst 2. juni 2021. Kommunen skriver blant annet at prosedyren som er beskrevet i Årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø sikrer det systematiske

arbeidet. Det blir også vist til at skolene har egne handlingsplaner. Kommunen skriver at det "i saker der det foreligger klager eller henvendelser om at elever ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen og hvor foresatte har meldt saken til Statsforvalteren, følger skoleeier opp enkeltskoler gjennom hele saksforløpet".

Årshjulet for systematisk resultatoppfølging er tatt inn i tilstandsrapporten. Skoleeier skriver at resultatene følges opp gjennom dialogmøter, kretsvisе dialogmøter og jevnligе ledermøter. Statsforvalteren har fått tilsendt dokumentasjon fra dialogmøter og ledermøter.

Kommunen forteller at de ikke har laget en spesifikk sårbarhetsanalyse/ risikovurdering på et enkelt delområde i kapittel 9 A, men at de går inn i hver enkelt delplikt når det er enkeltsaker. Det er avdekket avvik med tanke på varsleplikten og undersøkelsesplikten og skoleeier ringer da skoleleder hvor de har dialog om hvordan saken best kan løses. Dersom skoleeier avdekker at avviket gjelder flere skoler, så tas det opp i ledermøtene. Tema som har vært tatt opp i ledermøter er for eksempel barnet-beste vurdering og det å høre barnet. Kommunalsjefen forteller at dersom det avdekkes behov for korrigeringer så kan dette følges opp gjennom dialog og kompetanseheving for eksempel i form av kursing. Skoleeier går også igjennom saker internt for å se om det er noe som det må arbeides videre med og at resultatene tas opp i ledermøtene.

Kommunalsjefen forteller at resultatene av gjennomgangen av enkeltsaker som er drøftet med resultatansvarlige og saker som har vært hos Statsforvalteren, har resultert i at kommunen har søkt om midler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Skoleeier forteller at de har vurdert at kommunen har behov for å jobbe med en felles forståelse av aktivitetsplikten.

3 Sikrer kommunen plikten til å varsle i skolemiljø saker?

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

Alle som arbeider på skolen varsler:

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

Rektor varsler skoleeier:

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

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

3.1 Vet alle som arbeider på skolen at de har plikt til å varsle og til hvem de skal varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen?

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

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

At de som arbeider på skolen skal varsle rektor straks betyr at rektor skal ha varsel med én gang.

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

Rektor har ansvaret for å ta imot og følge opp varsler, men kan delegere oppgavene til en eller flere andre ved skolen. Rektor har likevel ansvaret for at varslene blir håndtert

på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med undersøkelse og tiltak dersom det er nødvendig.⁹

Skoleeier skal bli varslet i alvorlige tilfeller eller der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Hva som er et alvorlig tilfelle, beror på en skjønnsmessig vurdering.¹⁰ Noen eksempler på alvorlige tilfeller, er at flere elever er involvert i mobbing av en enkeltelev, at skolen ikke har klart å løse en sak over tid, digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler. Dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, har skoleeier ansvaret for å ta imot og følge opp varslene. Skoleeier har i slike tilfeller ansvaret for at varslene blir håndtert på en forsvarlig måte, både med tanke på informasjonssikkerhet og at de følges opp med en undersøkelse og tiltak dersom det er nødvendig.

Hvem som omfattes av aktivitetsplikten beror på en tolkning av ordlyden «alle som arbeider på skolen» i § 9 A-4 første og andre ledd. Alle som arbeider på skolen har plikt til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 57 L, står det at alle som oppholder seg på skolen regelmessig omfattes av aktivitetsplikten. Det er ikke avgjørende om en mottar lønn for arbeidet, en har uansett plikt til å følge med dersom en arbeider på skolen og har kontakt med elevene. Dette gjelder blant annet: lærere, ansatte i skoleadministrasjonen, miljøarbeidere, helsesøster, assistenter, vaktmestere, renholdere, kantinedarbeidere, aktivitetsledere, kursholdere i skolefritidsordningen, frivillige, lærlinger, praksisstudenter. Videre står det i brev fra Kunnskapsdepartementet (KD) av 26.oktober 2017 at eksempelvis helsesøster og ansatte ved Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) er omfattet av aktivitetsplikten. Plikten til å varsle gjelder alle som arbeider på skolen.

Opplæringsloven stiller ikke formkrav til varslene. Varslene kan derfor være skriftlige eller muntlige. Varselet kan for eksempel bli gitt via egnede digitale kommunikasjonsmidler.

Den enkelte skolen bør ha gode løsninger for hvordan varsling skal skje og hvordan informasjonen i varslingene skal ivaretas.

Slik kontrollspørsmålet er stilt, skal vi vurdere om de som arbeider på skolen vet at de plikt til å varsle og til hvem de skal varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen, og ikke om de faktisk gjør dette.

Statsforvalterens observasjoner

I intervju fremkommer det at de fleste er kjent med at de har plikt til å varsle. Noen oppgir imidlertid at de ikke har blitt gjort kjent med dette. Når det gjelder spørsmålet om alle som arbeider på skolen vet hvem de skal varsle til viser intervjuene at dette ikke er kjent for alle. Ved spørsmål om hvem som skal varsles dersom en i ledelsen er den det er mistanke eller kjennskap til at krenker en elev svarer de fleste at de skal varsle direkte til skoleeier, andre svarer at de skal varsle rektor mens noen ikke er kjent med hvem det skal varsles til. Alle rektorene svarer at de varsler skoleeier i alvorlige tilfeller samt

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

¹⁰ Prop. 57 L (2016-2017), s. 5.5.2.3

dersom det er mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

Når det gjelder hvordan de som arbeider på skolen vet at de har varslingsplikt og til hvem de skal varsle, svarer noen at de ikke har fått informasjon. De fleste har fått informasjon på planleggingsdager eller i fellestid. Rektorene beskriver at de ansatte har blitt gjort kjent med dette på planleggingsdager og personalmøter gjennom året. Noen rektorer beskriver at dette ligger i rutiner og planer og at rutinene gjennomgås hver høst og ved behov gjennom året.

Skoleeier skriver i sin dokumentasjon følgende *"For å sikre at alle ansatte er kjent med plikter etter § 9A-4 og §9A-5 i opplæringsloven er det utarbeidet tiltakskort (vedlegg x) som gjør at ansatte har tilgang til en huskeliste for å handle i henhold til regelverket som gjelder. Disse tiltakskortene har vært formidlet slik at de kan utformes i kredittkort format og være lett tilgjengelige"*. Skoleeier skriver også i dokumentasjonen at *"I henhold til tiltakskortene og dialogen med skolelederne skal skoleeier varsles i alvorlige tilfeller og dersom en som arbeider på skolen krenker en elev"*. Videre skriver de at det skal være lav terskel.

Når det gjelder tiltakskort *"når en elev krenker en annen elev"* står det følgende om varsle i tiltakskortets punktene 1 og 2.

1. Rektor varsles senest innen utgangen av dagen
2. Varsle skoleeier i alvorlige tilfelle

På tiltakskortets bakside står det følgende om varsle:

1. Varsle rektor straks ved mistanke og kjennskap
2. Rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller samme dag

Når det gjelder tiltakskort *"når en ansatt krenker en elev – skjerpet aktivitetsplikt"* står det følgende om varsle i tiltakskortets punktene 1 og 2.

1. Rektor skal varsles umiddelbart
2. Varsle skoleeier umiddelbart

På tiltakskortets bakside står det følgende om varsle:

1. Varsle rektor straks ved mistanke eller kjennskap om krenkelser mot elev
2. Rektor varsler skoleeier omgående

a) *dersom en i skoleledelsen står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte av den som har kjennskap eller mistanke om krenkelsen*

Ingen av de som ble intervjuet trakk frem tiltakskortene på eget initiativ. På direkte spørsmål om de ansatte har kjennskap til tiltakskortene fremkom det at noen av dem fikk disse kortene nå nylig. Andre oppga at de ikke kjente til tiltakskortene. Det var ulikt i hvilken grad rektorene var kjent med tiltakskortene, en var ikke kjent med dem, to oppga at de var kjent med dem, men at de ikke brukte dem. Den ene rektoren formidlet at de heller brukte skolens eget skjema i stedet for.

I årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø står det oppført at det i august skal være *"Gjennomgang av plikter og retter i henhold til § 9A i opplæringsloven"*. Under tabellens punkt *"hvordan"* står følgende: *"I personalgruppa, med elevråd, i alle klasser (med sjekklister på skolen for rapportering til kommunalsjef), i øvrige rådsorganer (FAU-SU).*

Skoleeier skriver i sin dokumentasjon til tilsynet at: "I saker der skoleeier blir varslet, vil dette i alle hovedsak skje pr. telefon og saken følges opp ved den enkelte skole med veiledning fra kommunalsjef med stab".

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer ut fra svarene i intervju at ikke alle som arbeider på skolen er kjent med at de har plikt til å varsle samt at ikke alle er kjent med hvem det skal varsles til jf. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

Det er en usikkerhet blant de ansatte knyttet til hvem de skal varsle i de ulike sakene etter § 9 A-4. Det er også usikkerhet knyttet til hvem som skal varsles etter § 9 A-5 både når det er mistanke eller kunnskap til at en ansatt krenker en elev og når det er mistanke eller kunnskap om at en i ledelsen krenker en elev. Vi vurderer imidlertid at det er sannsynliggjort at rektor varsler skoleeier i alvorlige tilfeller samt i tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at ikke alle som jobber på skolen vet at de har plikt til å varsle og til hvem de skal varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen.

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

Det påligger alle som arbeider på skolen å vite at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle, jfr oppl. §§9A-4 andre ledd og 9A-5. Saker etter kapittel 9 A-4 kan ha ulikt innhold og noen saker er mer tidssensitive enn andre. Noen saker har en slik karakter at de som jobber på skolen må varsle rektor straks om mistanken eller kjennskapet. Andre saker kan være av en slik karakter at de som arbeider på skolen kan vente noe før de varsler til rektor. Barnets beste er et viktig moment i vurderingen av hvor raskt det skal varsles. Saker etter § 9A-5 skal alltid varsles straks.

I kontrollspørsmål 3.2 skal Statsforvalteren undersøke om de som arbeider på skolen vet at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle. Slik kontrollspørsmålet er stilt, skal vi vurdere om de som arbeider på skolen vet at de må vurdere dette i den enkelte saken, og ikke om de faktisk gjør dette.

Statsforvalterens observasjoner

Skolens planer omhandler varslingsplikten. Det er imidlertid ikke beskrevet i disse planene hvor raskt ulike typer saker skal varsles og hvilke vurderinger som skal gjøres av hvor raskt det skal varsles i ulike saker. En skole har i sin plan beskrevet at 9A-5-saker skal håndteres raskt.

Skoleeier har utarbeidet noe skriftlig materiell som omhandler tempoet ved varslings. Dette omtales i rapportens pkt. 3.4.

I intervju fremkommer det at de som kjenner til varslingsplikten vet at de skal varsle raskt. Det sonderes ikke mellom ulike typer saker, men alle svarer at saker varsles samme dag eller så raskt som mulig uavhengig av alvorlighetsgrad. De som arbeider på skolen og som kjente til varslingsplikten vurderte at krenkelser fra ansatte eller fra ledelsen var særlig alvorlige, og at de måtte varsles raskere enn vanlige 9A-4-saker. Det varierer hvor de ansatte oppgir at de har fått informasjon fra om at de skal varsle raskt.

De som svarte at de ikke kjenner til varslingsplikten under kontrollspørsmål 3.1 kjenner naturlig nok heller ikke til hvor raskt det skal varsles.

Dokumentasjonen i eksempelsakene som skoleeier har oversendt i forbindelse med tilsynet gjenspeiler at ikke alle varsler, og da heller ikke at de gjør dette raskt. I de oversendte eksempelsakene hvor varsling faktisk er omtalt eller dokumentert, går det imidlertid fram at varsling har skjedd raskt. At det ikke varsles eller varsler ikke dokumenteres går også fram av saker som Statsforvalteren har hatt til behandling fra 2019-dd.

Statsforvalterens vurdering

Ut fra intervjuene vurderer vi at de ansatte ikke kjenner til at det skal vurderes i den enkelte sak hvor raskt det skal varsles, men vi vurderer det slik at det er sannsynliggjort en praksis på skolene der alle saker varsles raskt, uansett hva slags type sak det er, og at de ansatte vet dette. Det er ikke i strid med loven å sette strengere krav til tempo for varsling enn det oppl. §§ 9A-4 og 9A-5 krever. Med raskt beskrives det samme dag eller så raskt som mulig. Dette ligger innenfor kravet til tempo i alvorlige saker etter § 9A-4. Vi vurderer at det i praksis skal varsles så raskt at også kravet etter § 9A-5 ivaretas. De som arbeider på skolen vurderte at saker som omhandlet krenkelser fra andre voksne på skolen eller fra ledelsen var særlig alvorlige, og skulle varsles enda raskere enn vanlige 9A-4-saker.

De som svarte at de ikke kjenner til varslingsplikten under kontrollspørsmål 3.1 kjenner naturlig nok heller ikke til hvor raskt det skal varsles. Da det ikke skal vurderes følgefeil, vil Statsforvalteren kun vurdere om de som arbeider på skolen og som kjenner til varslingsplikten, også vet at de må vurdere i den enkelte saken hvor raskt det skal varsles.

Statsforvalteren finner at det både i de oversendte eksempelsakene og i saker som Statsforvalteren har hatt til behandling, er flere eksempler på at varsling mangler. Som beskrevet under observasjoner går det fram at varsling har skjedd raskt i de oversendte eksempelsakene der hvor varsling faktisk er omtalt eller dokumentert.

Statsforvalteren finner at alle som jobber på skolen, og som kjenner til varslingsplikten, vet at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle. Dette gjennom at det er etablert en praksis ved skolene om at alle saker skal varsles samme dag eller så snart som mulig, og at denne praksisen er kjent.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at alle som jobber på skolen og som kjenner til varslingsplikten vet at de må vurdere i den enkelte sak hvor raskt de skal varsle.

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

Skolen har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å varsle, jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Dokumentasjonskravet vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for å ta imot varsler.

Når det gjelder kravet til å dokumentere så knytter det seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det er ikke stilt formkrav til dokumentasjonen utover at den skal være skriftlig og finnes på et slik format at den kan tas ut og overbringes fylkesmannen (Prop 57 L).

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

Forsvarlig dokumentasjon i enkeltsaker innebærer at det må være mulig å se hvilke faglige vurderinger som er gjort og begrunnelsen for de faglige vurderingene. Slik dokumentasjon gjør det mulig å kontrollere og etterprøve kommunens arbeid. Det er i samsvar med kravet til internkontroll å dokumentere faglige vurderinger, slik at kommunen i ettertid kan korrigere egen praksis hvis det viser seg at denne ikke er i samsvar med formålet om en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis.

Statsforvalterens observasjoner

I intervju fremkommer det at de fleste er kjent med at varslingsplikten skal dokumenteres, men noen av de ansatte gir uttrykk for at de ikke vet hvordan det skal dokumenteres eller om varsel faktisk blir dokumentert. En rektor beskriver at dokumentasjon på varsling ofte har fremkommet i møtereferrat hvor da varselet indirekte kommer frem ut fra hva som har vært bakgrunnen for møtet. En annen rektor gir uttrykk for at de ikke har et eget skjema for å varsle, men at de har en logg hvor dette kan skrives inn. Videre beskriver en tredje rektor at dersom saken løses samme dag som det blir varslet så opprettes det ikke et dokument på varselet. Varsel blir imidlertid dokumentert der det blir opprettet aktivitetsplan ved at hvem som har varslet fremkommer i aktivitetsplanen. Dersom saken undersøkes og det ikke opprettes aktivitetsplan, så blir ikke varsel dokumentert. En fjerde rektor gir uttrykk for at lærerne fyller ut et eget skjema for varsel. Skoleeier oppgir at de utarbeidede malene er frivillig å bruke og at det er det innholdsmessige det er viktig å ivareta.

Når det gjelder dokumentasjon av varsel fra rektor til skoleeier er det for en av rektorene ukjent hvordan dette blir dokumentert. Videre beskriver to rektorer at varsel blir gitt i en

muntlig samtale og at rektor loggfører samtalen som blir lagt i saken. Det er uklart for rektorene om skoleeier også dokumenterer varsel fra rektor.

Skoleeier skriver følgende i sin dokumentasjon om varsler fra rektor til skoleeier: *"I henhold til tiltakskortene og dialogen med skolelederne skal skoleeier varsles i alvorlige tilfeller og dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. Det skal være en lav terskel for å varsle, og rektor eller skoleeier kan avgjøre om varsel skal leveres skriftlig eller muntlig. I saker der skoleeier blir varslet, vil dette i all hovedsak skje pr. telefon og saken følges opp ved den enkelte skole med veiledning fra kommunalsjef med stab".*

I tiltakskortene "Når en elev krenker en annen elev" og "Når en ansatt krenker en elev – skjerpet aktivitetsplikt" står det under punkt 8: "Dokumentere hva som blir gjort fortløpende". På baksiden av kortet står det under punkt 8 følgende:

"Dokumentasjonskrav - skriftlig plan når det settes inn tiltak i en enkeltsak og mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. 9A-4 sjette og syvende ledd. (Bl.a. referater fra samtaler med alle involverte, utviklingssamtaler, foreldresamtaler, kartlegging, observasjonsskjema, logger, inspeksjonsrutiner, aktivitetsplanen osv. Husk objektive og faktabeskrivende referater".

Innsendt dokumentasjon av enkeltsaker viser ingen eksempel på at varsel er dokumentert ved bruk av det omtalte varselskjemaet. Dokumentasjonen viser i et fåtall saker at varsel dokumenteres i logg-skjema. Logg-skjema er brukt i fire av de ti innsendte sakene.

I intervju fremkom det i samtale med en av rektorene at varsel blir dokumentert dersom undersøkelse viser at det er behov for aktivitetsplan. Statsforvalteren observerer at de innsendte aktivitetsplaner har en rubrikk for «hvem har meldt». I en av ti saker fremkommer det i aktivitetsplanen at kontaktlærer har meldt saken. I enkelte av de andre sakene fremkommer det at det er elev/foresatte som har meldt saken.

Statsforvalterens vurdering

I et fåtall av de ti innsendte sakene fremkommer det at varsel er dokumentert i logg ved at det for eksempel kort skrives at lærer varslet rektor eller at lærer informerte skoleleder om avholdt møte og tiltak. I en sak fremkommer det av aktivitetsplanen at kontaktlærer har meldt saken.

Loven stiller krav til at alle som arbeider på skolen skal varsle om all mistanke og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I de tilfellene der varsel dokumenteres i aktivitetsplan eller i et møtereferat vil da dokumentasjon av varsel være avhengig av om det faktisk skrives en aktivitetsplan etter varselet eller det vil avhenge av at det avholdes et møte og at det skrives et referat fra dette møtet. Statsforvalteren vurderer at en slik praksis rundt dokumentasjon av varsel vil medføre at varsel som er gitt rektor uten at saken ender opp med en aktivitetsplan eller uten et møte med møtereferat, så er det sannsynlig at aktuelle varsler ikke blir dokumentert. Det vil være av stor betydning i en enkeltsak at skolen kan vise til at de har mottatt varsel og hva de har gjort etter dette selv om det ikke endte opp med en aktivitetsplan i saken og selv om det ikke ble avholdt et møte.

I dokumentasjon av enkeltsaker fremkommer det i liten grad at det er varslet av de som arbeider på skolen. Statsforvalteren stiller derfor spørsmål ved om alle som arbeider på skolen faktisk har varslet all mistanke og kunnskap i den enkelte sak.

Statsforvalteren vurderer at dokumentasjon av varsel ikke fullt ut blir ivaretatt i saker der dette kun dokumenteres i aktivitetsplan eller møtereferater.

Statsforvalteren vurderer ut fra dette at det ikke er sannsynliggjort at varsel dokumenteres tilstrekkelig når det varsles fra de ansatte til rektor.

Når det gjelder varsel fra rektor til skoleeier fremstår det som at dette er tydelig for to av rektorene at de dokumenterer at de har varslet skoleeier.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolene ikke fullt ut dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

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

Kommuneloven § 25-1 bokstav b) fastslår at kommunedirektøren skal påse at kommunen har nødvendige prosedyrer og rutiner som beskriver hvordan oppgaver skal utføres, slik at de ansatte gjør det som er planlagt.

Statsforvalteren skal under kontrollspørsmål 3.4 vurdere om kommunen har gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og hva varslingsplikten innebærer. Dette innbefatter at kommunen må ha gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen skal varsle, hvem de skal varsle til og når de skal varsle, både i saker etter §9A-4 og i §9A-5.

Kontrollspørsmålet inneholder begrepet "tydelig". Ut fra en objektiv forståelse av ordlyden og sammenhengen i spørsmålene i kontrollskjemaet, forstår vi at dette betyr at kommunen må ha kommunisert ut til sektor på en klar og utvetydig måte at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt og hva varslingsplikten innebærer. Vi har ikke under dette kontrollspørsmålet vurdert om alle de som arbeider på skolen har mottatt denne informasjonen eller om kommunen har sikret seg at informasjonen er forstått av alle som arbeider på skolen.

Statsforvalterens observasjoner

Skoleeier har sendt inn en presentasjon fra ledermøte 1. februar 2018. Denne inneholder lysark der det beskrives hvem varslingsplikten gjelder for ("alle som arbeider på skolen") og at de som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de mistenker at en elev ikke har det trygt og godt. Det er også et lysark som heter «hvor raskt skal det varsles». Der står det at alvorlige saker skal varsles straks. Andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen.

I samme presentasjon er det redegjort for oppl. §§9A-4 og 9A-5. Der er det i tillegg til varsel til rektor, presisert at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller for §9A-4. For §9A-5 er det presisert at varsling ved mistanke om at en som arbeider på skolen krenker en elev skal skje til rektor, at det skal skje straks, og at rektor skal varsle skoleeier. Dersom en i ledelsen krenker, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap om krenkelsen. Skoleeier oppgir i samtale at denne presentasjonen er gjentatt på mange ledermøter, og i justerte utgaver.

Kommunen har også utarbeidet tiltakskort, som er en kortfattet oppsummering av prosedyren ved 9A-saker. Det finnes et kort for 9A-4-saker, og ett kort for 9A-5 saker. På tiltakskortet for 9A-4 står det hvem som skal varsles når en elev krenker en annen elev (rektor og skoleeier i alvorlige tilfeller) og hvor raskt (innen utgangen av dagen). På baksiden står det at rektor skal varsles straks, og at rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller samme dag. På tiltakskortet for 9A-5 står det at rektor skal varsles umiddelbart. Videre står det at skoleeier skal varsles umiddelbart». På baksiden står det at rektor skal varsles straks ved mistanke eller kjennskap (...)» og at «rektor varsler skoleeier omgående (...)» Dersom en i skoleledelsen står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte. Tiltakskortene er for øvrig ikke oppdaterte etter gjeldende opplæringslov og har feil lovhenviing. Skoleeier oppgir i samtale at kortene på grunn av behov for revidering ikke har vært brukt aktivt av skoleeier det siste året.

Som omtalt innledningsvis i rapporten er det i dokumentasjonen fra skoleeier henvist til et årshjul for opplæringsområdet, og et eget årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø. I det sistnevnte årshjulet står det hva som skal gjøres ute i sektor, hvordan det skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen. Det er også en rubrikk for kvittering for utført oppgave. I begynnelsen av skoleåret skal det etter dette årshjulet gjennomføres en gjennomgang av plikter og rettigheter iht oppl. kap 9A, og dette skal gjøres med personalgruppa, med elevråd, i alle klasser og i ulike rådsorganer (FAU-SU).

I intervju trekker skoleeier fram at de har god dialog med skolelederne, og at 9A er tema på formelle møtearenaer og ved direkte kontakt med skolelederne. Dette bekreftes av skolelederne i intervju.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer at den informasjonen som gis gjennom presentasjon av 9A på ledermøter er tydelig og gir informasjon om at de som arbeider på skolen har en varslingsplikt, og at de der har gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen skal varsle, hvem de skal varsle til og når de skal varsle, både i saker etter §9A-4 og i §9A-5.

Vi har ikke sett skriftlig den informasjonen som gis ut til sektor om aktivitetsplikten gjennom årshjulet. De som arbeider i skolen og som er oppført som mottakere av informasjonen i årshjulet, bekreftet imidlertid i intervju at informasjon om aktivitetsplikten og delpliktene, deriblant varslingsplikten, blir gitt ved planleggingsdager og at det også er tema gjennom året i fellestid.

Tiltakskortene er utdaterte og brukes ikke aktivt av skoleeier, de vurderes derfor som lite relevante. Det varierte også om skolene kjente til disse tiltakskortene, og i hvilken grad de ble brukt aktivt.

Statsforvalterens samlede vurdering er at kommunen har gitt klar og utvetydig informasjon ut til sektor at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt og hva varslingsplikten innebærer.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen har gjort det tydelig at alle som arbeider på skolen har en varslingsplikt og hva varslingsplikten innebærer.

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

Under dette spørsmålet skal Statsforvalteren undersøke om kommunen har en fremgangsmåte for å ivareta at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten samt undersøke om kommunen følger opp at fremgangsmåten benyttes i praksis.

Statsforvalterens observasjoner

Statsforvalteren anser at de observasjonene som er gjengitt under kontrollspørsmål 3.3 også er relevant for dette kontrollspørsmålet. Observasjonene under kontrollspørsmålet 3.3 er:

I intervju fremkommer det at de fleste er kjent med at varslingsplikten skal dokumenteres men noen av de ansatte gir uttrykk for at de ikke vet hvordan det skal dokumenteres eller om varsel faktisk blir dokumentert. En rektor beskriver at dokumentasjon på varsling ofte har fremkommet i møtereferat hvor da varselet indirekte kommer frem ut fra hva som har vært bakgrunn for møtet. En annen rektor gir uttrykk for at de ikke har et eget skjema for å varsle men at de har en logg hvor dette kan skrives inn. Videre beskriver en tredje rektor at dersom saken løses samme dag som det blir varslet så opprettes ikke et dokument på varselet. Varsel blir imidlertid dokumentert der det blir opprettet aktivitetsplan ved at hvem som har varslet fremkommer i aktivitetsplanen. Dersom saken undersøkes og det ikke opprettes aktivitetsplan så blir ikke varslet dokumentert. En fjerde rektor gir uttrykk for at lærerne fyller ut et eget skjema for varsel. Skoleeier oppgir at de utarbeidede malene er frivillig å bruke og at det er det innholdsmessige det er viktig å ivareta.

Når det gjelder dokumentasjon av varsel fra rektor til skoleeier er det for en av rektorene ukjent hvordan dette blir dokumentert. Videre beskriver to rektorer at varsel blir gitt i en muntlig samtale og at rektor loggfører samtalen som blir lagt i saken. Det er uklart for rektorene om skoleeier også dokumenterer varsel fra rektor.

Skoleeier skriver følgende i sin dokumentasjon om varsler fra rektor til skoleeier: *"I henhold til tiltakskortene og dialogen med skolelederne skal skoleeier varsles i alvorlige tilfeller og dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. Det skal være en lav terskel for å varsle, og rektor eller skoleeier kan avgjøre om varsel skal leveres skriftlig eller muntlig. I saker der skoleeier blir varslet, vil dette i all*

hovedsak skje pr. telefon og saken følges opp ved den enkelte skole med veiledning fra kommunalsjef med stab”.

I tiltakskortene “Når en elev krenker en annen elev” og “Når en ansatt krenker en elev – skjerpet aktivitetsplikt” står det under punkt 8: “Dokumentere hva som blir gjort fortløpende”. På baksiden av kortet står det under punkt 8 følgende: “Dokumentasjonskrav - skriftlig plan når det settes inn tiltak i en enkeltsak og mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. 9A-4 sjette og syvende ledd. (Bl.a. referater fra samtaler med alle involverte, utviklingssamtaler, foreldresamtaler, kartlegging, observasjonsskjema, logger, inspeksjonsrutiner, aktivitetsplanen osv. Husk objektive og faktabeskrivende referater”.

Innsendt dokumentasjon av enkeltsaker viser ingen eksempel på at varsel er dokumentert ved bruk av det omtalte varselskjemaet. Dokumentasjonen viser i et fåtall saker at varsel dokumenteres i logg-skjema. Logg-skjema er brukt i fire av de ti innsendte sakene.

I intervju fremkom det i samtale med en av rektorene at varsel blir dokumentert dersom undersøkelse viser at det er behov for aktivitetsplan. Statsforvalteren observerer at de innsendte aktivitetsplaner har en rubrikk for «hvem har meldt». I en av ti saker fremkommer det i aktivitetsplanen at kontaktlærer har meldt saken. I enkelte av de andre sakene fremkommer det at det er elev/foresatte som har meldt saken.

I tillegg til observasjonene fra kontrollspørsmål 3.3 beskriver skoleeier at det er informert ut til skolelederne om varslingsplikten samt at det er utarbeidet maler som skal ivareta dokumentasjon av varslingsplikten. Skoleeier skriver følgende i sin dokumentasjon: “Det er utarbeidet mal for tiltaksplan der varsler dokumenteres. Skjemaet viser hvem som har varslet når og hva saken gjelder. Videre er det strukturert hva som må gjøres i saken videre (vedlegg x). For å sikre nødvendig dokumentasjon i saksgang er det utarbeidet mal for loggføring for slike saker (vedlegg x)”. Skoleeier gir i intervju uttrykk for at skolene ikke er pålagt å benytte de utarbeidede malene da det viktigste er at det innholdsmessige i malene ivaretas. Skoleeier beskriver at de har tett og nær dialog med skolene i den enkelte sak.

I intervju av ansatte fremkommer det at de har gitt tilbakemelding på at det er behov for endring av malene.

Statsforvalterens vurdering

Under dette spørsmålet skal Statsforvalteren undersøke om kommunen har en fremgangsmåte for å ivareta at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten samt undersøke om kommunen følger opp at fremgangsmåten benyttes i praksis.

Statsforvalteren vurderer at skoleeier har formidlet det generelle dokumentasjonskravet til skolelederne samt at det er utarbeidet maler og skjema som totalt sett vil kunne ivareta dokumentasjonskravet dersom de benyttes.

Loven stiller krav til at alle som arbeider på skolen skal varsle om all mistanke og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I de tilfellene der varsel dokumenteres i aktivitetsplan eller i et møtereferat vil da dokumentasjon av varsel være avhengig av om det faktisk skrives en aktivitetsplan etter varselet, eller det vil avhenge av at det avholdes et møte og at det skrives et referat fra dette møtet. Statsforvalteren vurderer at en slik praksis rundt dokumentasjon av varsel vil medføre at varsel som er gitt rektor uten at saken ender opp med en aktivitetsplan eller uten et møte med møtereferat sannsynligvis vil føre til at aktuelle varsel ikke blir dokumentert. Det vil være av stor betydning i en enkeltsak at skolen kan vise til at de har mottatt varsel og hva de har gjort etter dette selv om det ikke endte opp med en aktivitetsplan i saken og selv om det ikke ble avholdt et møte.

I dokumentasjon av enkeltsaker fremkommer det i liten grad at det er varslet av de som arbeider på skolen. Statsforvalteren stiller derfor spørsmål ved om alle som arbeider på skolen faktisk har varslet all mistanke og kunnskap i den enkelte sak.

Statsforvalteren finner av dokumentasjonen i eksempelsakene at de utarbeidede malene bare benyttes i noe grad. Statsforvalteren finner ikke at denne dokumentasjonen ivaretar det innholdsmessige i malene, i de tilfellene hvor malene ikke er brukt. Dette medfører at dokumentasjonskravet ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Ansatte oppga i intervju at det er gitt tilbakemelding om behov for endring i maler.

Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har fulgt opp de nevnte svakheter for dokumentasjon i enkeltsaker på en slik måte at skolene ivaretar dokumentasjonskravet. Vi vurderer at kommunen ikke har fulgt opp fremgangsmåten for å sikre dokumentasjon av varslingsplikten.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skoleeier ikke sikrer at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

3.6 Har kommunen vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere?

Kommuneloven § 25-1 bokstav c fastslår at kommunedirektøren skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Å få avdekket konkrete avvik eller feil er sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Dette betyr at kommunen som del av internkontrollen må sørge for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Internkontrollen skal også avdekke og følge opp risiko for avvik. Dette innebærer at kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Kommunens ledelse skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i sektor. Kontrollen kan skje gjennom intern rapportering, ved å ha oversikt over meldinger om svikt og mulige forbedringsområder fra kommunens eget avvikssystem, oversikt over klager og egne revisjoner mv. Ved regelverksbrudd må det settes inn korrigerende tiltak, og ved risiko må det settes inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak.

Statsforvalteren skal under kontrollspørsmål 3.6 undersøke om kommunen har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere.

Statsforvalterens observasjoner

Kommunen skriver i sin beskrivelse av internkontrollsystemet at det er utarbeidet et årshjul for systematisk resultatoppfølging i Ringsakerskolen. Skoleeier har også fastsatt et eget årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø. Gjennom dette årshjulet skal plikter og rettigheter iht 9A synliggjøres for alle involverte i skolesamfunnet enten det er personalet ved skolen, elevene eller foresatte. Skoleeier skriver at gjennomføring og oppfølging/analyse av kartlegginger som elevundersøkelsen og Spekter inngår som viktige tiltak i årshjulet for å følge opp elevenes skolemiljø.

En del av prosessene inn mot skolene foregår gjennom dialogmøter med den enkelte skole, kretsvis dialogmøter og jevnlig ledermøter. Statsforvalteren har fått oversendt dokumentasjon fra ledermøter og dialogmøter der 9A har vært tema. Sakslister, referater og presentasjoner fra 2018 viser at erfaringer fra fylkesmannen (alle delplikter) og fylkesmannen sin behandling av 9A-saker var tema. På ledermøte høsten 2019 var delpliktene følge med, gripe inn og tiltak tema, inkludert å høre barnet og barnets beste. På ledermøte høsten 2020 var også 9A og henvendelser til fylkesmannen tatt opp. Det ble foreslått å lage ulike case med felles gjennomgang. Tema videre var barnekonvensjonen i praksis og grundigere undersøkelser. På ledermøte for barnetrinnet og ungdomstrinnet våren 2021 var tilstandsrapporten, og hva som skulle løftes frem der tema. Det er uttalt at psykososialt miljø er viktig, og det er drøftet hva som er hensiktsmessig å ha med i tilstandsrapporten om dette. Oppfølging av elevenes psykiske helse mer generelt var også tema.

Skoleeier skriver at på alle skolenes nettsider finnes et meldingsskjema for å sikre muligheter for varsling. Ved bruk av dette skjemaet vil rektor få informasjon om videre oppfølging iht regelverket.

Det er utarbeidet mal for tiltaksplan der varsling dokumenteres. Skjemaet skal vise hvem som har varslet når og hva saken gjelder. Det er også utarbeidet en mal for loggskjema, for å sikre nødvendig forløpende dokumentasjon. På dette loggskjemaet er det beskrevet at dokumentasjon av varsler skal inngå. Alle maler er frivillige for skolen å bruke, så sant innholdet i dem kan ivaretas på andre måter.

Skoleeier beskriver at iht tiltakskortene og dialogen med skolelederne skal skoleeier varsles i alvorlige tilfeller og dersom en som arbeider på skolen krenker en elev. Varsler til skoleeier skjer i praksis pr telefon, og saken følges opp ved den enkelte skole med veiledning fra kommunalsjef med stab.

Skoleeier beskriver at tilstandsrapporten for grunnopplæringen inngår som en viktig del av interkontrollen. I tilstandsrapport for 2020 er det trukket fram at det var 10 saker til behandling hos Statsforvalteren i 2020, og at 9 av dem var avsluttet hos oss. Det trekkes fram at disse sakene ofte viser at skolene har behov for tydelige rutiner for å iverksette tiltak på tidligst mulig nivå. Det er ikke sagt noe spesifikt om varslingsplikten.

Skoleeier trekker også fram arbeid med IBSM og den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling som tiltak innenfor aktivitetsplikten. I tilstandsrapporten for 2020 er

det lagt ved en orientering fra Nes barneskole vedørende deltakelse i IBSM. Det går ikke fram at det i prosjektperioden (2020-2023) skal arbeides spesifikt med varslingsplikten, men at kompetansen skal økes generelt innenfor hva som skal til for å skape et trygt og godt skolemiljø, barnets stemme og barnets beste, mestring gjennom tilpasset opplæring, utvidelse av forståelse for mobbing og krenkelser samt hvordan sikre at mobbing og krenkelser blir avdekket og håndtert i samsvar med aktivitetsplikten.

I intervju sier skoleeier at de mottar informasjon om at kravene i aktivitetsplikten ikke ivaretas gjennom saker fra Statsforvalteren (alle saker til Statsforvalteren går gjennom skoleeier), og gjennom meldinger fra skolelederne om at de for eksempel ikke har dokumentert skriftlig. Skoleeier fremhever at de har svært god dialog med skolelederne, og at de sparrer med hverandre i 9A-saker. Skolelederne tar kontakt dersom det skjer noe ute på skolene som ikke skal skje, og skoleeier går da inn og veileder og drøfter. Dette skjer både i enkeltsaker og ved for eksempel tilbakemelding på maler. Skoleeier sier at de går igjennom skolemiljø saker internt, og hvis de ser noe som det må jobbes med, så blir det tatt opp i ledermøter. Skolelederne bekrefter i intervju at det er god dialog med skoleeier og korte linjer hvis de lurer på noe.

Vedrørende spørsmål om de som arbeider på skolen er kjent med hvor de kan melde avvik fra varslingsplikten svarer alle intervjugruppene at de ikke har et system for å melde avvik på dette. Noen av skolelederne svarte at de har generelle avviksskjema, men at det ikke er naturlig eller nærliggende å benytte disse skjemaene i tilknytning til eventuelle avvik på varslingsplikten. Noen av de som jobber på skolen trekker frem at det er kort vei til rektor hvis de oppdager at de ikke har gjort som de burde i en sak, og noen skoleledere trekker frem at det er korte linjer opp til skoleeier. Det er ikke beskrevet eller sannsynliggjort noe system for melding for avvik fra varsleplikten direkte fra de som arbeider på skolen til skoleeier.

I eksempelsakene som Statsforvalteren har fått oversendt i forbindelse med tilsynet, manglet dokumentasjon på at varsleplikten var fulgt i hovedvekt av sakene. I perioden 2019 - dd hadde Statsforvalteren i Innlandet 23 saker fra Ringsaker til behandling. I 19 av disse sakene fant Statsforvalteren brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten tilknyttet varslingsplikten.

Det ble utarbeidet maler og rutiner for behandling av 9A-saker i 2018. Tiltakskortene, mal for loggføring og mal for tiltaksplan var en del av dette arbeidet. Som grunnlag for utarbeidelsen av disse rutinene og malene skriver kommunen i vedlegg 1 til oversendelsesbrevet at det ble gjort en risikovurdering. De beskriver at det i risikovurderinger er tre spørsmål som er kjernen i vurderingen: "Hva kan gå galt?", "Hva kan vi gjøre for å forhindre dette?" og "Hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom det skjer?". Formålet med utarbeidelsen av maler og rutiner var "... å sikre likeverdighet og kvalitet knyttet til behandlingen av meldinger og varsler, samt kvaliteten i undersøkelsene som gjøres i de ulike sakene (...)". Skoleenhetslederne var med på dette arbeidet gjennom nedsatte arbeidsgrupper.

Skoleeier forteller i intervju at de ikke har laget en spesifikk sårbarhetsanalyse/risikovurdering på hvert enkelt delområde i kapittel 9 A, men at de går inn i hver enkelt delplikt når det er enkeltsaker. I stedet for spesifikke risikovurderinger på delpliktene, gjøres det opp en status for hva kommunen skal jobbe med ut fra spørsmålene "Hvor er vi? Hva gjør vi? Hva er vår utfordring?". Dette jobbes så med i dialogmøtene, og kan også tas opp i ledermøte. Ut fra dette har for eksempel kommunen kommet til at det

trengs mer kompetanse på tilhørighet og inkludering. Deretter har de sett på tiltak for å bøte på dette, som for eksempel deltakelse i IBSM. Det er heller ikke foretatt risikovurdering av varsleplikten på skoleledernivå.

Skoleeier forteller at det er avdekket avvik med tanke på varsleplikten og undersøkelsesplikten i enkeltsaker, og at skoleeier da ringer skoleleder hvor de har dialog om hvordan saken best kan løses. Dersom skoleeier avdekker at avviket gjelder flere skoler, så tas det opp i ledermøtene og behov for korrigeringer kan følges opp gjennom dialog og kompetanseheving, for eksempel i form av kursing. Skolelederne bekrefter at 9A har vært gjentagende tema på ledermøter.

Skoleeier forteller at resultatene av gjennomgangen av enkeltsaker som er drøftet med skolelederne og saker som har vært hos Statsforvalteren, har resultert i at kommunen har søkt om midler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Skoleeier har blant annet vurdert at kommunen har behov for å jobbe med en felles forståelse av aktivitetsplikten.

Statsforvalterens vurdering

Etter vår vurdering innhenter skoleeier informasjon om at varslingsplikten har blitt gjennomgått på den enkelte skole gjennom kvittering for utførte aktiviteter i årshjulet.

Dette gir, i tillegg til gjennomganger av aktivitetsplikten generelt med skolelederne på møter og gjennom kompetansehevingstiltak, grunnlag for at de som arbeider på skolen skal kunne overholde varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Vi vurderer at tiltakskortene er mindre relevant for de som arbeider på skolen da de trenger revisjon og ikke har vært frontet ut i sektor siste året. Disse tiltakene er imidlertid mindre egnet til å følge opp om de som arbeider på skolen faktisk overholder disse pliktene.

Maler, som varslings skjema, loggskjema og tiltaksplan, kan være egnet til å følge med på om de som arbeider på skolen faktisk overholder varslings- og dokumentasjonsplikten, dersom skoleeier etterspør bruk/kontrollerer at de brukes. Vi kan ikke se at dette er sannsynliggjort. Eksempelsakene viser at de i praksis ikke blir brukt til å dokumentere varslingsplikten i mange av sakene. Malene er frivillige å bruke så sant innholdet i dem dokumenteres på annen måte. Vi kan imidlertid ikke se at disse sakene har alternativ dokumentasjon, men de mangler helt dokumentasjon på varslingsplikten. Tiltaksplanen vil være aktuell som dokumentasjon først når det skal settes inn tiltak i en 9A-sak.

Skoleeier sier at de innhenter informasjon om overholdelse av varslingsplikten gjennom oppståtte skolemiljøsaker, enten gjennom saker som har blitt sendt til Statsforvalteren eller gjennom saker som skolelederne tar opp gjennom dialog med skoleeier.

Det er veldig bra at skoleeier jobber for å etablere og opprettholde en tett og god dialog med skolelederne. Dialogmøter kan være egnet til å følge med på om de som arbeider på skolen faktisk overholder varslings- og dokumentasjonsplikten dersom skoleeier etterspør bruk av skjemaer/rutiner, eller kontrollerer eller undersøker i disse møtene hvordan varslingsplikten faktisk overholdes ute i sektor med en viss systematikk. Dette kan for eksempel være å etterspørre resultat av avviksmeldinger, om rutiner følges i saker som ikke havner hos Statsforvalteren, kontrollere om maler brukes og hvis ikke, etterspørre hvordan varslingsplikten og dokumentasjonsplikten da i stedet følges opp. Ut

fra de sakslistene og referatene vi har fått oversendt viser skoleeier at det jobbes med 9A i disse møtene. Vi kan imidlertid ikke se at skolenes oppfyllelse av varslingsplikten og dokumentasjonsplikten har vært tema, foruten at det har vært informert om varslingsplikten og hva den innebærer, og informert videre om utfordringer sett av statsforvalteren.

Ut fra observasjonene kan vi i liten grad se at skoleeier innhenter informasjon om de som arbeider på skolen faktisk oppfylder varslings- og dokumentasjonsplikten fra andre kilder enn skoleleder i konkrete 9A-saker eller statsforvalter. Gjennom oppståtte 9A-saker vil skoleeier ha oversikt over hvordan skolene oppfylder varslingsplikten i de sakene som har gått til Statsforvalteren, eller der skoleleder på eget initiativ ønsker bistand til å vurdere varslingsplikten i enkeltsaker. Eksempelsakene viser at det er brudd på varslingsplikten og/eller dokumentasjonsplikten i mange av sakene, og da i saker som ikke har vært til behandling hos Statsforvalteren.

De som arbeider på skolen er i liten grad kjent med hvordan de kan melde avvik på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, og om det eventuelt er mulighet til å varsle direkte til skoleeier. Varslingsplikten gjelder for alle som arbeider på skolen, også de som ikke er ansatt. Det må finnes et system som gjør at skoleeier også mottar avviksmeldinger fra andre ansatte.

Det er Statsforvalterens vurdering at det er en fare for at informasjonsgrunnlaget blir for snevert til å få en helhetlig oversikt over hvordan varslingsplikten og dokumentasjonsplikten praktiseres ute på skolene. Dette ved at informasjon i det vesentligste hentes gjennom saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren eller som skolelederne på eget initiativ ønsker å drøfte.

Vi kan ikke se at det er dokumentert at det er gjort en konkret vurdering av risikoen for at ikke alle som arbeider på skolen oppfylder varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten. Skoleeier sier selv at det ikke er gjort en særskilt risikovurdering av delpliktene i aktivitetsplikten. Skoleeier sier imidlertid i intervju at de likevel har avdekket at det forekommer brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

Vi finner etter dette at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen ikke oppfylder varslingsplikten eller plikten til å dokumentere, herunder innhenter tilstrekkelig informasjon om de som arbeider på skolen oppfylder disse pliktene.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen ikke oppfylder varslingsplikten eller plikten til å dokumentere.

3.7 Har kommunen fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?

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

Statsforvalteren skal under kontrollspørsmål 3.7 undersøke om kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Statsforvalterens observasjoner

De observasjonene som er gjort under pkt 3.6 er relevante også under pkt 3.7.

Skoleeier forteller i intervju, som beskrevet ovenfor, at de ikke har laget en spesifikk sårbarhetsanalyse/ risikovurdering på hvert enkelt delområde i kapittel 9 A, men at de går inn i hver enkelt delplikt når det er enkeltsaker. Det gjøres i stedet opp en status for hva kommunen skal jobbe med ut fra spørsmålene "Hvor er vi? Hva gjør vi? Hva er vår utfordring?". Ut fra dette har for eksempel kommunen kommet til at det trengs mer kompetanse på tilhørighet og inkludering.

Skoleeier sier at de også går igjennom saker internt for å se om det er noe som det må arbeides videre med, og at resultatene tas opp i ledermøtene. Deretter ser de på tiltak ut fra hva som må arbeides videre med. Det er for eksempel søkt om prosjektmidler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Skoleeier sier de er gode på dialog med skolelederne, og at dersom det skjer noe ute i skolene som ikke skal skje, så tar skolelederne kontakt. Skoleeier trekker som eksempel fram rutineene. Dersom de gjennom veiledning ser at det er noe som de bør endre på, så gjør de dette sammen med skolene. Det har også kommet inn innspill til malene. Noen skoleledere har for eksempel sagt fra om at de synes malen for loggføring er litt vanskelig å bruke. Skoleeier har da etter dialog med skoleleder akseptert en løsning der de kan lage loggskjemaet i et annet format. Skoleeier fremhever at poenget er at dokumentasjonsplikten blir ivaretatt, ikke akkurat formen det blir dokumentert i. Malene er ikke pålagt å bruke, så lenge innholdet i dem ivaretas. Skoleeier har mange samtaler med skolelederne om hva som er hensiktsmessig å gjøre på den enkelte skole.

Skoleeier forteller at der det er avdekket avvik med tanke på varsleplikten i enkeltsaker, har skoleeier og skoleleder dialog om hvordan saken best kan løses. Dersom skoleeier avdekker at avviket gjelder flere skoler, så tas det opp i ledermøter. Behov for korrigeringer kan følges opp gjennom dialog og kompetanseheving, for eksempel i form av kursing. Skoleeier sier i intervju at referatene fra dialogmøter og ledermøter er veldig runde, og at det ikke alltid går klart frem der at 9A-4 har vært tema på møtet. For

eksempel når møtet har omhandlet "læringskaravane", så går det ikke klart fram at dette også omhandler 9A.

I eksempelsakene som Statsforvalteren har fått oversendt i forbindelse med tilsynet, manglet som nevnt dokumentasjon på at varsleplikten var fulgt i mange av sakene. I perioden 2019 - dd hadde Statsforvalteren i Innlandet 23 saker fra Ringsaker til behandling. I 19 av disse sakene fant Statsforvalteren brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten tilknyttet varslingsplikten.

Det er ikke vist til konkrete vurderinger av om regelverksbrudd eller risiko for regelverksbrudd knyttet til varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten gjør det nødvendig å sette inn flere eller andre tiltak enn de som er omtalt under observasjoner i 3.6 og ovenfor.

Statsforvalterens vurdering

I henhold til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge brudd på regelverket.

Vi vurderer at skoleeier følger opp at de rutine og malene som er utarbeidet i 2018 med evt senere korrigeringer blir gjennomgått for de ansatte på skolene gjennom årshjulet. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen følger opp at dette blir kjent overfor de som arbeider på skolen men som ikke er del av de gruppene eller deltar på de arenaene som er omtalt i dette årshjulet (eks vaktmestertjenester, renholdstjenester). Det kan derfor være en risiko for at ikke alle som jobber på skolen får denne informasjonen. "Alle som arbeider på skolen" omfatter også andre enn de som har et ansettelsesforhold til skolen, men som arbeider eller gjør tjenester på skolen og jevnlig oppholder seg der, uavhengig av hvem som er arbeidsgiver.

Statsforvalteren kan ikke gjennom sakslistene og referat fra ledermøter og dialogmøter se at oppfølging av brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten er tatt opp. Skoleeier har imidlertid opplyst at referatene fra disse møtene er veldig runde. Intervjuer med skoleenhetslederne bekrefter at det er en god og løpende dialog mellom skoleeier og skoleleder i enkeltsaker.

Selv om det er innført maler og rutiner i 2018, det følges opp at aktivitetsplikten blir gjennomgått på skolene i henhold til årshjulet og det er god dialog mellom skoleeier og skoleleder om behov for endringer i rutiner/maler og om brudd i enkeltsaker, så avdekket Statsforvalteren brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten tilknyttet varslingsplikten i 19 av 23 saker perioden 2019 - dd. Eksempelsakene sendt inn i forbindelse med tilsynet viser også brudd på varslingsplikten og/eller dokumentasjonsplikten. Vi finner i tillegg under pkt 3.1 at ikke alle som arbeider på skolen vet at de har plikt til å varsle og om innholdet i varslingsplikten. Skoleeier har selv avdekket at det forekommer brudd på varslingsplikten og/eller dokumentasjonsplikten.

Omfanget av brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten fra 2019 til d.d tyder på at brudd på disse pliktene ikke er enkeltstående tilfeller, og at iverksatte tiltak ikke er tilstrekkelige. Vi kan ikke se at det på tross av dette er gjort konkrete vurderinger av om allerede iverksatte tiltak er tilstrekkelige for å hindre eller forebygge risiko for brudd på varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten.

Kommunen viser til deltakelse i IBSM og søknad om prosjektmidler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Deltakelse i slike prosjekter kan være tiltak som på lenger sikt i noen grad øker kompetansen også om varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Dette selv om disse i større grad har fokus på pedagogiske problemstillinger enn juridiske problemstillinger, for eksempel knyttet til gjennomføring av undersøkelser. Vi kan uansett ikke se at disse kompetansehevingstiltakene er satt i gang på bakgrunn av en vurdering av om dette er et relevant og risikoreduserende tiltak for å hindre brudd på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Deltakelse i langvarige prosjekter vil i alle tilfeller ikke ha effekt på risiko eller avdekkede avvik på kort sikt, og det vil heller ikke hindre eller forebygge risiko for avvik fra varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten for den utvidede personkretsen som varslingsplikten også gjelder for, jfr "alle som arbeider på skolen".

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

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

I kontrollspørsmål 3.8 skal Statsforvalteren undersøke om kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at denne blir dokumentert. Herunder skal vi undersøke om kommunen vurderer om det er andre tiltak eller virkemidler som må settes inn dersom tiltakene ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Statsforvalterens observasjoner

De observasjonene som er beskrevet under rapportens pkt. 3.6 og 3.7 er relevante også under pkt. 3.8, da dette kontrollspørsmålet er neste ledd i prosessen med å følge opp avvik og risiko for avvik på varslingsplikten og dokumentasjonsplikten. Vi kan ikke ut fra dokumentasjonen og intervjuene se at effekten av iverksatte tiltak følges opp på en annen måte enn hvordan kommunen ellers følger med på om varslingsplikten og dokumentasjonsplikten overholdes ute i sektor.

Statsforvalterens vurdering

Som en del av internkontrollen må kommunen følge opp om de tiltakene som blir satt i verk for å hindre avvik eller risiko for avvik fra varslingsplikten og dokumentasjonsplikten faktisk har effekt, eller om det må settes inn supplerende eller alternative tiltak.

Etter innføringen av maler og rutiner i 2018, fant vi under pkt 3.7 at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten blir fulgt opp ved at aktivitetsplikten blir gjennomgått på skolene i henhold til årshjulet og ved at det er god dialog mellom skoleeier og skoleledere om

behov for endringer i rutiner/maler og om brudd i enkeltsaker. Det er også satt i gang kompetansehevingstiltak gjennom IBSM og søkt om prosjektmidler gjennom desentralisert ordning for kompetanseutvikling.

Vi kan ikke se at kommunen har gjort noen spesifikk evaluering og vurdering av effekten av disse tiltakene når det gjelder å hindre brudd eller forebygge risiko for brudd på varslingsplikten og tilhørende dokumentasjonsplikt. Vår vurdering er at kommunen følger opp og vurderer effekten av de tiltakene som er satt inn, på den samme måten som kommunen vurderer om det er avvik eller risiko for avvik fra varslingsplikten og dokumentasjonsplikten i utgangspunktet. Vi har ikke informasjon om at endringer eller ny-innførte tiltak følges opp på noen annen måte.

Når det gjelder på hvilken måte kommunen innhenter informasjon for å vurdere om iverksatte tiltak har den effekten at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, så vurderer vi ut fra observasjonene at det foregår på samme måte som kommunen skaffer seg informasjon om eventuelle avvik fra lovkrav som vurdert i pkt 3.6:

“Skoleeier sier at de innhenter informasjon om overholdelse av varslingsplikten gjennom oppståtte skolemiljø saker, enten gjennom saker som har blitt sendt til Statsforvalteren eller gjennom saker som skoleenhetslederne tar opp gjennom dialog med skoleeier. (...)”

På samme måte som for pkt. 3.6 vurderer Statsforvalteren at det er en fare for at informasjonsgrunlaget blir for snevert til å få en helhetlig oversikt over hvordan varslingsplikten og dokumentasjonsplikten praktiseres ute på skolene, og dermed også hva slags effekt iverksatte tiltak for oppfyllelse av varslingsplikten og dokumentasjonsplikten har ute i sektor.

Oppsummert kan vi ikke se at kommunen i tilstrekkelig grad følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at dette blir dokumentert.

4 Sikrer kommunen plikten til å undersøke i skolemiljøsaker?

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

- skolen snarest gjennomfører de undersøkelser som med rimelighet kan forventes dersom noen som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- skolen straks setter i verk de undersøkelser som med rimelighet kan forventes når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev
- skoleeier sørger for at de undersøkelser som med rimelighet kan forventes straks settes i verk dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen

Statsforvalteren skal også undersøke om kommunen sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.

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

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

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

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

I tilsynet er det et gjennomgående spørsmål om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste når de håndterer varsler og undersøkelser. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Hva som er best for barnet, må vurderes konkret i alle aktiviteter, vurderinger og beslutninger for at aktivitetsplikten skal være oppfylt.

Skolen og skoleeier må også sørge for å oppfylle elevenes rett til å uttale seg og bli hørt. Alle barn har rett til å bli hørt i saker som berører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art.12. At elever har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljøsaker, er også forankret i opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevens rett til å uttale seg og bli hørt for å oppfylle

aktivitetsplikten. At eleven har rett til å bli hørt, betyr også at eleven kan velge ikke å uttale seg i saken.

Statsforvalterens observasjoner

Alle rektorene gir uttrykk for at de har fokus på at elever skal høres i forbindelse med undersøkelse. Flere er opptatt av at det er viktig at den som skal snakke med eleven er en ansatt som eleven har en god relasjon til. Flere av rektorene er opptatt av at undersøkelsene skal gjennomføres så fort som mulig, særlig da å få snakket med de elevene det gjelder.

De ansatte beskriver at alle involverte elever skal høres og at de er opptatt av å få frem hva eleven føler. Andre fremhever at det er viktig å ha en vennlig inngang til en samtale med elevene. De ansatte er også opptatt av at den som skal ha samtaler med barnet er en som kjenner barnet godt. I enkelte tilfeller har eleven fått velge den en kjenner best.

I forbindelse med tilsynet har Statsforvalteren blitt kontaktet av noen foreldre. Disse foreldrene formidlet opplysninger som tilsier at elevene det gjaldt ikke var tilstrekkelig hørt.

I intervju svarer rektorene at de gjør alle undersøkelser så raskt det lar seg gjøre og at de ikke har gjort en nyansering av tempo om hvor raskt de ulike sakene skal undersøkes. En av rektorene beskriver at for små barn er det viktig å få undersøkt så fort som mulig, da hendelser for yngre elever er øyeblikksbilder. En rektor nevner at de kanskje har gjort undersøkelser for raskt slik at de har gått for raskt over på tiltak.

Når det gjelder saker med mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen svarer to av rektorene at dette er saker som må undersøkes raskt og må prioriteres. Noen ansatte svarer at i slike saker må de ansatte, kontaktlærer og rektor være orientert, mens andre ansatte sier at slike saker skal undersøkes av rektor.

En av rektorene svarer at dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev så er det skoleeier som skal undersøke saken. Noen ansatte svarer at det er den som har observert den aktuelle hendelsen som skal undersøke, men at de ville tatt kontakt med skoleeier. Andre svarer at det er skoleeier som må undersøke dette, men at dette ikke er noe de har rutiner på.

Noen av rektorene svarer at de ansatte har blitt gjort kjent med undersøkelsesplikten på planleggingsdager og temadager.

På spørsmål om hvordan skoleeier ivaretar egen undersøkelsesplikt svarer kommunalsjef at de har dialog med alle rektorer i den enkelte sak, de har både regelmessige samtaler og oppfølging i den enkelte saken. I alle saker snakkes det med rektor.

Skoleeier skriver i sin dokumentasjon til tilsynet at: *"I saker der skoleeier blir varslet, vil dette i alle hovedsak skje pr. telefon og saken følges opp ved den enkelte skole med veiledning fra kommunalsjef med stab"*.

Skoleeier skriver under avsnitt om trygt og godt skolemiljø i saksfremlegget datert 20. mai 2021 blant annet følgende: *"Hvis skolen får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal skolen undersøke saken med en gang"*. I referat fra

møte med alle rektorer 21.08.21 skriver skoleeier følgende punkt "Krever grundige undersøkelser, unngå å gå for raskt til tiltak".

Statsforvalterens vurdering

I intervju fremkommer det fra de ansatte at fokus rettes mot at det generelt er viktig å høre elevene raskt når saker skal undersøkes. Statsforvalteren oppfatter ikke at tidsaspektet er vurdert utover at det er rettet fokus mot at slike samtaler skal gjennomføres raskt. Statsforvalteren vurderer ut fra intervju at involverte elever høres når saker skal undersøkes.

Når det gjelder undersøkelser generelt oppgir rektorene at alle undersøkelser skal gjennomføres raskt og at de ikke har nyansert tempoet i undersøkelser. Statsforvalteren vurderer at skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier når det gjelder § 9 A-4.

Noen av rektorene ga i tillegg uttrykk for at dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev er dette saker som må undersøkes raskt og prioriteres.

Når det gjelder at skoleeier har ansvaret for å sette i gang undersøkelser straks dersom det er en i ledelsen som står bak krenkelsen svarer kommunalsjef at de har dialog med alle rektorer i den enkelte sak, at de har regelmessige samtaler og oppfølging i den enkelte sak. Det formidles at det snakkes med rektor i alle saker. Referat fra møte med alle rektorer 21.08.20 viser at skoleeier er oppmerksom på at saker krever grundige undersøkelser og at man må unngå å gå for raskt til tiltak. Statsforvalteren mener det er sannsynliggjort at skoleeier setter i gang undersøkelser straks dersom de settes i posisjon til dette dersom det er en i ledelsen som krenker en elev.

Det er imidlertid uklart for noen av de ansatte hvem som skal undersøke saken dersom det er en i ledelsen som krenker en elev. Statsforvalteren vurderer at dette kan påvirke hvor raskt skoleeier kan settes i posisjon til å sette i gang undersøkelser dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i ledelsen krenker en elev.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skoleeier vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Statsforvalteren konkluderer i tillegg med at skolen ikke vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom en i ledelsen krenker en elev.

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

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

Skolen og skoleeier skal gjøre de undersøkelsene som etter en faglig standard er rimelig å forvente i den enkelte sak¹¹ (Prop 57 L punkt 5.5.5), og undersøkelsesplikten må sees i sammenheng med plikten til å sette inn tiltak. For å kunne oppfylle tiltaksplikten og sette inn egnede tiltak til barnets beste i en konkret situasjon, må skolen gjøre nødvendige undersøkelser slik at de vet hva som er de reelle utfordringene og hvilke elever som er berørt.

Elevens subjektive opplevelse skal alltid legges til grunn for om skolemiljøet er trygt og godt. Undersøkelsene skal ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet.

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

Skolen eller skoleeier må vurdere konkret hvor grundige undersøkelser skal være.¹² (Prop 57 L punkt 10.1) Her vil sakens alvorlighetsgrad og elevens særskilte sårbarhet kunne ha betydning.

Det er svært alvorlig hvis det viser seg at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, og slike saker må derfor ha høy prioritet. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig. Tempoet i undersøkelsene må likevel ikke gå på bekostning av at det blir gjennomført gode nok undersøkelser. Hva som er nødvendig, må sees i sammenheng med at både eleven, andre berørte elever og den som arbeider på skolen skal få mulighet til å si sin mening og oppfatning av situasjonen.¹³ (Prop 57 L punkt 5.5.3).

Alle barn har rett til å bli hørt i saker som berører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. At eleven har rett til å bli hørt i forbindelse med skolemiljø saker, er også forankret i opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Skolen og skoleeier må oppfylle elevens rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten. Dette omfatter ikke bare den eleven som skolen mistenker eller kjenner til at ikke har et trygt og godt skolemiljø, men også andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken. Det er presisert i forarbeidene at en elev som krenker eller mistenkes for å krenke andre elever, skal ha samme rett til å bli hørt i saken som en elev som opplever å ikke ha det trygt og godt.

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

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

¹¹ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.5

¹² Prop. 57 L (2016-2017), punkt 10.1

¹³ Prop. 57 L (2016-2017), punkt 5.5.3

Statsforvalterens observasjoner

Hensynet til elevens beste og retten til å bli hørt er et viktig moment i vurderingen av hvilke undersøkelser skolen og skoleeier må gjøre:

På spørsmål om hva det betyr at undersøkelser må gjøres ut fra en faglig standard svarer en rektor at skolen skal undersøke saken med utgangspunkt i eleven sin stemme, det sosiale og at man ser saken ut fra ulike perspektiver. Elevens stemme blir tillagt tyngde, men det er også viktig å se saken i en helhet. Skolen vektlegger også å snakke med foreldrene.

En annen rektor gir uttrykk for at dette handler om at de skal være profesjonelle og ta barnet på alvor uavhengig av hva de voksne tenker er rett eller ikke. Ved denne skolen gis det uttrykk for at undersøkelsesmetode i all hovedsak er samtaler, gjerne med en og en elev.

En tredje rektor beskriver at hvordan undersøkelser gjøres ut fra en faglig standard ivaretas ved at de forholder seg til det som står i veilederen og skolens handlingsplan. I skolens handlingsplan står det følgende om undersøkelse under punktet "Undersøke og sette inn tiltak": "*Aktivitetsplikten innebærer at skolen skal sørge for elevenes medvirkning. Dette gjøres ved at involverte elever blir hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolen sitt arbeid. Skolen må ta hensyn til barnets beste i alle vurderinger og handlinger for å oppfylle aktivitetsplikten*". Videre inneholder handlingsplanen en "*mal for å løse krenkende atferd og mobbesituasjoner*". I denne malen står det under punkt 1: "*Undersøkelser og observasjon for å skaffe informasjon*". Videre listes det opp punktvis en rekkefølge over videre samtaler med involverte elever og foreldre. Utover dette gir rektor uttrykk for at lærerne er gode på å snakke med elever og høre deres syn og at dette er en faglig standard.

Den fjerde rektoren sier at barnets rett til å uttale seg og ha gode samtaler med barn er veldig kjent for dem. Rektor beskriver at de dokumenterer disse samtaler og at de under samtalen sier ifra til barnet at de skriver det ned. På slutten av samtalen gjennomgår de det med barnet slik at barnet kan justere det. Undersøkelser dreier seg i stor grad om samtaler, men det foretas også målrettede observasjoner i perioder.

I intervju med ansatte gis det uttrykk for at de er bevisst på at samtaler skal ha en vennlig inngang og at det ikke skal være noe avhør av barnet. Ansatte sier videre at de drøfter hvordan samtaler skal være og at dette avhenger av hva som er meldingen. Observasjoner i friminutt og timer brukes også. På spørsmål om hvordan de velger ut undersøkelser svare ansatte ved en skole at dette avhenger av situasjonen og at dette diskuteres med rektor som alltid er involvert. Ved en annen skole svarer de ansatte at undersøkelser velges ut fra hvilken situasjon det gjelder. Dersom saken gjelder klasse miljø så brukes relasjonskartlegging. Ellers benytter de observasjon, Spekter og elevsamtaler ut fra den aktuelle situasjonen.

Hvordan vet skole og skoleeier at de må gjøre undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente, og hvilke aktiviteter som kan inngå i plikten:

En rektor gir uttrykk for at dette er tatt opp i møter som omhandler 9A.

Skoleeier skriver i tilstandsrapport for 2020: "*I skolens arbeid for et trygt og godt skolemiljø brukes ulike verktøy for å finne ut hvordan elevene har det. Elevundersøkelsen*

er et slik verktøy. Andre undersøkelser knyttes til kartlegging gjennom sosiogram på klassenivå, elevsamtaler, utviklingssamtaler, observasjoner og tilsynsordninger. Det er anskaffet et felles digitalt kartleggingsverktøy, Spekter, utarbeidet av Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger.”

Skoleeier har ansvar for å sette i gang undersøkelser dersom det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen:

På spørsmål om hva det betyr at undersøkelser må gjøres ut fra en faglig standard svarer skoleeier at prioritet nummer en er hva eleven sier. Det dreier seg om elevens opplevelse ifht omgivelsene. Skoleeier uttrykker at de kan bruke Spekter i enkeltsaker samt sosiogrammer etc.

Om skolen vet at det skal gjøres en vurdering eller sammenstilling av de innsamlede data/undersøkelser:

Dokumentasjon av enkeltsaker viser at det i et fåtall av sakene fremkommer at det er gjort en vurdering eller analyse av de undersøkelsene som har blitt gjennomført.

Skoleeier sier i intervju at analysekompetanse er viktig å heve blant de ansatte.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av informasjon som fremkom i intervju at skolene ivaretar elevenes rett til å bli hørt. Når det gjelder vurdering av barnets beste i tilknytning til undersøkelser fremkommer det tydelig at skolene er bevisst en slik vurdering opp mot hvordan de skal høre eleven. Skolene er totalt sett også bevisst på at de velger undersøkelser ut fra hvilken situasjon de står overfor og viser til ulike undersøkelsesmetoder selv om undersøkelser hovedsakelig foregår ved samtale med elever.

En rektor viste til at faglig standard for undersøkelser fremkom i skolens handlingsplan. Statsforvalteren vurderer at den nevnte handlingsplanen inneholder kort at det skal gjøres undersøkelser, men at dette ikke knyttes opp mot kunnskapsgrunnlag for undersøkelser.

Statsforvalteren ser i innsendt dokumentasjon av enkeltsaker at det bare er i et fåtall av sakene at skolen viser hvilke samlede vurderinger eller analyser de har gjort av de gjennomførte undersøkelsene. Statsforvalteren vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen vet at de skal gjennomføre en samlet vurdering eller analyse av de foretatte undersøkelser.

Skoleeier forteller i intervju at de har en rekke ulike metoder for å gjøre undersøkelser samt at analysekompetanse er viktig å heve blant de ansatte. Skoleeier beskriver også i tilstandsrapporten for 2020 hvilke verktøy kommunen benytter for å undersøke. Statsforvalteren vurderer med dette at skoleeier vet at de må gjøre undersøkelser som ut fra en faglig standard er rimelig å forvente.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen ikke vet at de må gjøre undersøkelser som er ut fra en faglig standard man med rimelighet kan forvente, på bakgrunn av at de ikke ivaretar at de skal foreta vurdering eller analyse av de foretatte undersøkelsene.

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

Statsforvalteren skal under dette kontrollspørsmålet vurdere om det er sannsynlig at skolen og skoleeier dokumenterer det som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten jf. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Statsforvalteren tar under dette spørsmålet ikke stilling til om det er undersøkt tilstrekkelig i den enkelte sak.

Skolen har en plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i den enkelte saken, jf. Oppll. 9 A-4 syvende ledd. Skoleeier vil også ha plikt til å dokumentere når de har ansvar for å ta imot varsler, undersøke og sette inn tiltak.

Som tidligere beskrevet om kravet til å dokumentere, så knytter dette seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt (Prop 57 L).

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

Forsvarlig dokumentasjon i enkeltsaker innebærer at det må være mulig å se hvilke faglige vurderinger som er gjort og begrunnelsen for de faglige vurderingene. Slik dokumentasjon gjør det mulig å kontrollere og etterprøve kommunens arbeid. Det er i samsvar med kravet til internkontroll å dokumentere faglige vurderinger, slik at kommunen i ettertid kan korrigere egen praksis hvis det viser seg at denne ikke er i samsvar med formålet om en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis.

Statsforvalterens observasjoner

På spørsmål om hvordan undersøkelser dokumenteres svarer en rektor at undersøkelsene skrives inn i aktivitetsplanen. Hun sier videre at de før hadde en mal, men at denne ikke fungerte så godt. De har sosiogrammer og referater som samles i one-note og så blir aktivitetsplanene en overordnet og samlet oversikt over dette. En annen rektor svarer at de dokumenterer, men legger til at hun tror de gjør mye mer enn det de dokumenterer. En tredje rektor beskriver at de skriver ned alt og at dette ligger som vedlegg til logg hvor alt som skjer i saken noteres. Dersom det gjennomføres en større undersøkelse krever dette at de skriver en rapport, denne kan ligge i websak. Fjerde rektor beskriver at loggføring er en del av det å dokumentere, men at det noen ganger må skrives resultater fra undersøkelsen i tillegg. Ansatte ved en skole beskriver at de dokumenterer observasjoner samt at de skriver ned i logg hvem som har sett og tidfesting av dette. Noen ansatte sier at de har fått føringer for dokumentasjon fra

skoleleder. Andre gir uttrykk for at de har egne skjema til dokumentasjon, men at de står fritt til å lage egne skjema ut fra situasjonen.

Dokumentasjon i enkeltsaker til tilsynet jf. § 9 A-4 viser at samtaler med elever og foreldre dokumenteres. Dokumentasjonen inneholder også eksempel på at observasjoner og andre undersøkelser dokumenteres. Dokumentasjonen viser imidlertid bare i et fåtall av sakene at skolen dokumenterer de vurderinger eller analyser de gjør av gjennomførte undersøkelser.

Dokumentasjon i sak som omhandler elementer av § 9 A-5 inneholder ikke dokumentasjon om hva som kom frem i samtale med elev og heller ikke hva som kom frem i samtale med den ansatte.

På spørsmål om hvordan skoleeier ivaretar dokumentasjon av sine saker svarer de at de har Sampro og kan ha felles dokumenter der. De har vurdert at de har så gode fagsystemer at de dokumenterer hver for seg der, for eksempel så dokumenterer barnevernet i sitt fagsystem. De har landet på at det sikreste ift gdpr er å bruke websak. De holder seg til å dokumentere felles samarbeidsmøter i websak. Alt som er rundt 9A-sakene er også i dette systemet. Skoleeier formidler at lærerne ikke har tilgang der, så de må mellomlagre i sikre systemer med dobbel pålogging, med endelig lagring i websak.

Statsforvalterens vurdering

Innsendt dokumentasjon viser at samtaler, observasjoner og andre undersøkelser dokumenteres. Når det gjelder spørsmålet om dokumentasjon av hvilke faglige begrunnelser som er gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten fremkommer dette i en av de ti innsendte sakene. Dokumentasjonen i denne ene saken viser på en god måte hvilke vurderinger og begrunnelser som ble gjort i tilknytning til å undersøke saken. Statsforvalteren finner det sannsynliggjort at skolens gjennomførte undersøkelser i tilknytning til § 9A-4 dokumenteres.

I sak som omhandler elementer av § 9A-5 er dokumentasjon av undersøkelsene ikke tilstrekkelige da det ikke er dokumentert fra samtaler med eleven og ansatt. Statsforvalteren finner det på bakgrunn av dokumentasjonen ikke sannsynliggjort at skolens gjennomførte undersøkelser i tilknytning til § 9A-5 dokumenteres tilstrekkelig.

Skoleeier formidler at de dokumenterer i websak. Statsforvalteren har ikke noen eksempelsaker der skoleeier har undersøkt og vi legger derfor til grunn at skoleeier dokumenterer i systemet for å ivareta sin egen undersøkelsesplikt.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at skolen ikke fullt ut dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

4.4 Har kommunen gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer?

Kontrollspørsmålet inneholder begrepet "tydelig". Ut fra en objektiv forståelse av ordlyden og sammenhengen i spørsmålene i kontrollskjemaet, forstår vi at dette betyr at

kommunen må ha kommunisert ut til sektor på en klar og utvetydig måte at skolen har undersøkelsesplikt og hva undersøkelsesplikten innebærer. Vi har ikke under dette kontrollspørsmålet vurdert om skolen har mottatt denne informasjonen eller om kommunen har sikret seg at informasjonen er forstått på skolen.

Under dette kontrollspørsmålet undersøker Statsforvalteren om kommunen har kommunisert på en klar og utvetydig måte kravet til hvilke tempo det skal være i undersøkelsene i de ulike sakene, hvem som skal undersøke de ulike sakene, om elevens subjektive opplevelse legges til grunn, at alle involverte elever skal høres, at hensynet til barnets beste skal vurderes, hva man ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente og at undersøkelser skal sammenstilles og vurderes før det utarbeides tiltak.

Statsforvalterens observasjoner

Skoleeier oppgir som tidligere beskrevet at det er utarbeidet tiltakskort for å sikre at alle ansatte er kjent med plikter etter §§ 9 A-4 og 9 A-5. I tillegg har skoleeier presentasjoner for skolelederne som blant annet skal omhandle dette.

Tiltakskort for "når en elev krenker en annen elev" omtaler i kortets punkt 6 "undersøkelsesplikten" og det står følgende: "Undersøke saken snarest mulig"

- a) Høre alle involverte parter separat – vurdere barnets beste, jf veiledning om bruk av barnekonvensjonen
- b) Gjennomføre samtaler med de involverte hver for seg i første omgang, ikke forsøke å få til forsoning før det er full oversikt over situasjonen

Når det gjelder tiltakskort for "Når en ansatt krenker en elev – skjerpet aktivitetsplikt" står det følgende under kortets punkt 6 om undersøkelsesplikten: "Undersøke saken snarest mulig"

"Iverksette undersøkelser etter § 9A-4 tredje ledd:

- a) Undersøke saken snarest mulig ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø
- b) Høre alle involverte – plikt til å høre eleven og vurdere barnets beste
- c) Høre alle involverte hver for seg, ikke forsøke å få til forsoning før det er full oversikt over situasjonen"

I presentasjon "Juridiske problemstillinger knyttet til skolesaker" som ble holdt for skolelederne i 2018 fremkommer følgende under punktet å undersøke:

- Undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet
- Skaffe fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i omgivelsene som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet.

I presentasjonen "Forvaltning og..." gjengis lovteksten i "Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev": "Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks".

I presentasjonen "Forvaltning og" gjengis også lovteksten for § 9A-4.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer at tiltakskortene er utdaterte og brukes ikke aktivt av skoleeier, de vurderes derfor som lite relevante. Det varierte også om skolene kjente til disse tiltakskortene, og de er i svært liten grad brukt.

Tidsaspektet:

Skoleeier har i presentasjonen "Forvaltning og..." skrevet at saker etter § 9 A-4 skal undersøkes snarest mulig. Når det gjelder § 9 A-5 i presentasjonen "Forvaltning og....." gjengis lovteksten og der fremkommer det at undersøkelse skal iverksettes straks.

Statsforvalterens vurdering er at kommunen har gjort det tydelig hvilket krav som ligger til grunn for hvilket tempo det skal være i undersøkelsene i de ulike sakene

Hvem skal gjøre undersøkelsene:

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal gjøre undersøkelsene viser tiltakskort som gjelder dersom en ansatt krenker en elev ingen opplysninger om hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Det fremkommer ikke hvem som skal undersøke dersom en ansatt krenker en elev eller dersom en i ledelsen krenker en elev. Presentasjonene i dokumentasjonen viser heller ikke at det er gjort tydelig hvem som skal undersøke i de ulike sakene. Statsforvalteren vurderer derfor at kommunen ikke har gjort det tydelig hvem som skal undersøke i de ulike sakene.

Høre barnet – elevens subjektive opplevelse:

I presentasjonen "Forvaltning og" hvor det gjelder § 9A-4 gjengis hele lovteksten og informasjon om at involverte elever skal høres står nevnt. Dette nevnes ikke spesifikt i samme presentasjon under punktet som omfatter § 9 A-5.

Presentasjonen "Juridiske problemstillinger knyttet til skolesaker" nevner følgende "For å finne frem til egnede tiltak er det viktig å ivareta barnas rett til å bli hørt og hensynet til barnas beste".

Statsforvalteren vurderer at kommunen har gjort det tydelig at involverte elever skal høres når det gjelder § 9 A-4, men dette er ikke like tydelig når det gjelder § 9 A-5 da dette ikke fremkommer i presentasjonene som benyttes. Statsforvalteren vurderer at det ikke er gjort tydelig selv om det fremkommer i tiltakskort, da skoleeier har opplyst om at disse ikke er revidert og at de ikke har blitt benyttet aktivt.

Hensynet til barnets beste:

I skoleeiers presentasjon "Forvaltning og" gjengis lovteksten for § 9 A-4. I dette ligger det at hva som er til beste for elevene skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Dette kommer ikke tydelig frem i tilknytning til § 9 A-5 i samme presentasjon.

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke fullt ut har gjort det tydelig at elevens beste skal vurderes i alle saker.

Hva man ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente:

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke viser til undersøkelsesmetoder og faglig grunnlag for undersøkelser i presentasjonene "Forvaltning og....." og "Juridiske

problemstillinger knyttet til skolesaker". Skoleeier skriver litt om undersøkelsesmetoder i tilstandsrapporten for 2020. Statsforvalteren vurderer imidlertid at tilstandsrapporten ikke er et egnet dokument for å gjøre det tydelig for ansatte hva undersøkelsesplikten inneholder. Statsforvalteren vurderer derfor at kommunen ikke har gjort det tydelig hva man ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente av undersøkelser.

Skolen må sammenstille og vurdere den informasjon som er innhentet:

Statsforvalteren finner ikke av dokumentasjonen at kommunen har gjort det tydelig at skolen må sammenstille og vurdere den informasjonen de innhenter i sakene.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke har gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer.

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

Under dette spørsmålet skal Statsforvalteren undersøke om kommunen har innarbeidet rutiner, fremgangsmåter eller iverksatt andre tiltak som gjør at alle som gjennomfører undersøkelser vet hva de skal dokumentere. I begrepet sikre ligger også om rutiner eller iverksatte tiltak følges opp.

Statsforvalterens observasjoner

Statsforvalteren anser at de observasjonene som er gjengitt under kontrollspørsmål 4.3 også er relevant for dette kontrollspørsmålet. Observasjonene under kontrollspørsmålet 4.3 er:

På spørsmål om hvordan undersøkelser dokumenteres svarer en rektor at undersøkelsene skrives inn i aktivitetsplanen. Hun sier videre at de før hadde en mal men at denne ikke fungerte så godt. De har sosiogrammer og referater som samles i one-note og så blir aktivitetsplanene en overordnet og samlet oversikt over dette. En annen rektor svarer at de dokumenterer, men legger til at hun tror de gjør mye mer enn det de dokumenterer. En tredje rektor beskriver at de skriver ned alt og at dette ligger som vedlegg til logg hvor alt som skjer i saken noteres. Dersom det gjennomføres en større undersøkelse krever dette at de skriver en rapport, denne kan ligge i websak. Fjerde rektor beskriver at loggføring er en del av det å dokumentere, men at det noen ganger må skrives resultater i tillegg. Ansatte ved en skole beskriver at de dokumenterer observasjoner samt at de skriver ned i logg hvem som har sett og tidfesting av dette. Noen ansatte sier at de har fått føringer for dokumentasjon fra skoleleder. Andre gir uttrykk for at de har egne skjema til dokumentasjon, men at de står fritt til å lage egne skjema ut fra situasjonen

Dokumentasjon i enkeltsaker jf. § 9 A-4 viser at samtaler med elever og foreldre dokumenteres. Dokumentasjonen inneholder også eksempel på at observasjoner og andre undersøkelser dokumenteres. Dokumentasjonen viser imidlertid bare i et

fåttall av sakene at skolen dokumenterer de vurderinger eller analyser de gjør av gjennomførte undersøkelser.

Dokumentasjon i sak som omhandler elementer av § 9 A-5 viser ikke tilstrekkelig dokumentasjon av samtaler med elev og ansatt.

På spørsmål om hvordan skoleeier ivaretar dokumentasjon av sine saker svarer de at de har Sampro og kan ha felles dokumenter der. De har vurdert at de har så gode fagsystemer at de dokumenterer hver for seg der, for eksempel så dokumenterer barnevernet i sitt, noen dokumenterer i websak. De har landet på at det sikreste ift gdpr er å bruke websak. De holder seg til å dokumentere felles samarbeidsmøter i websak. Alt som er rundt 9A-sakene er i websak. Skoleeier formidler at lærerne ikke har tilgang der, så de må mellomlagre i sikre systemer med dobbel pålogging, med endelig lagring i websak.

I tillegg til de observasjonen fra kontrollspørsmål 4.3 kommer det frem i skoleeiers dokumentasjon til tilsynet og i intervju med skoleeier som tidligere beskrevet at de har utarbeidet en framgangsmåte for å ivareta dokumentasjonskravet i aktivitetsplikten. I tiltakskortene "*Når en elev krenker en annen elev*" og "*Når en ansatt krenker en elev – skjerpert aktivitetsplikt*" står det under punkt 8: "*Dokumentere hva som blir gjort fortløpende*". På baksiden av kortet står det under punkt 8 følgende:

"Dokumentasjonskrav - skriftlig plan når det settes inn tiltak i en enkeltsak og mer overordnet hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. 9 A-4 sjette og syvende ledd. (Bl.a. referater fra samtaler med alle involverte, utviklingssamtaler, foreldresamtaler, kartlegging, observasjonsskjema, logger, inspeksjonsrutiner, aktivitetsplanen osv. Husk objektive og faktabeskrivende referater".

Skoleeier har også utarbeidet en mal for loggføring av skolemiljøsaker. Nederst på loggen står følgende: "*Denne loggen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter oppl. § 9 A-4, følge med, gripe inn, varsle, undersøke saken og sette inn tiltak*". Skoleeier sier i intervju at de dokumenterer i websak.

Statsforvalterens vurdering

Skoleeier har utarbeidet en mal for loggføring av blant annet undersøkelse. Statsforvalteren vurderer at kommunen har formidlet noe om hva som skal ivaretas ved dokumentasjon, men at dette ikke har hatt tilstrekkelig virkning for at dokumentasjonskravet har blitt ivaretatt.

Kommunen har utarbeidet tiltakskort som et tiltak for å sikre at blant annet undersøkelsene blir dokumentert og de gir en anvisning på flere kilder som til sammen kan være dokumentasjon i en sak. Samtidig viser dokumentasjonen i tilsynet at tiltakskortene i mindre grad er tatt aktivt i bruk. Statsforvalteren mener tiltakskortene ikke kan sies å være innarbeidet hos skoleeier og skolene per i dag og at tiltakskortene derfor heller ikke kan være et grunnlag for å sikre at alle som gjennomfører undersøkelser dokumenterer. Det fremkommer i intervju med skoleeier at malene er frivillige å bruke så fremt kravene blir ivaretatt. Kommunen kan sikre dokumentasjonsplikten gjennom å ha ulike rutiner og iverksatte tiltak og i kravet til å sikre ligger det ikke nødvendigvis noe krav til at kommunen må pålegge bruk av bestemte maler og rutiner. Kommunen må uansett følge opp at rutiner og andre tiltak

som iverksettes sikrer at dokumentasjonskravet blir ivaretatt uavhengig av om rutinen eller tiltaket utgår fra skoleeier eller fra den enkelte skole.

Statsforvalteren finner det ikke sannsynliggjort at kommunen har fulgt opp fremgangsmåten for dokumentasjon av undersøkelsesplikten slik at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

4.6 Har kommunen vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere?

Kommuneloven § 25-1 bokstav c fastslår at kommunedirektøren skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Å få avdekket konkrete avvik eller feil er sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Dette betyr at kommunen som del av internkontrollen må sørge for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Internkontrollen skal også avdekke og følge opp risiko for avvik. Dette innebærer at kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Kommunens ledelse skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i sektor. Kontrollen kan skje gjennom intern rapportering, ved å ha oversikt over meldinger om svikt og mulige forbedringsområder fra kommunens eget avvikssystem, oversikt over klager og egne revisjoner mv. Ved regelverksbrudd må det settes inn korrigerende tiltak, og ved risiko må det settes inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak.

Statsforvalteren skal under kontrollspørsmål 4.6 undersøke om kommunen har vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere.

Statsforvalterens observasjoner

Kommunen skriver i sin beskrivelse av internkontrollsystemet at det er utarbeidet et årshjul for systematisk resultatoppfølging i Ringsakerskolen. Skoleeier har også fastsatt et eget årshjul for oppfølging av retten til et trygt og godt skolemiljø. Gjennom dette årshjulet skal plikter og rettigheter iht 9A synliggjøres for alle involverte i skolesamfunnet enten det er personalet ved skolen, elevene eller foresatte. Skoleeier skriver at gjennomføring og oppfølging/analyse at kartlegginger som elevundersøkelsen og Spektet inngår som viktige tiltak i årshjulet for å følge opp elevenes skolemiljø.

En del av prosessene inn mot skolene foregår gjennom dialogmøter med den enkelte skole, kretsvis dialogmøter og jevnlig ledermøter. Statsforvalteren har fått oversendt dokumentasjon fra ledermøter og dialogmøter der 9A har vært tema. Sakslister, referater og presentasjoner fra 2018 viser at erfaringer fra fylkesmannen og fylkesmannen sin behandling av 9A-saker var tema. I presentasjon for ledermøte i februar 2018 ble det fremhevet at fylkesmannen hadde sett at skolene trengte kompetanseheving når det gjaldt hvordan undersøke saker. I september 2018 ble det holdt innlegg fra

fylkesmannen på regional samling for Ringsaker om erfaringer med håndhevingsordningen. Der var undersøkelser trukket fram som et tema skolene manglet kompetanse på. På ledermøte høsten 2019 var delpliktene følge med, gripe inn og tiltak tema, inkludert å høre barnet og barnets beste. På ledermøte høsten 2020 var også 9A og henvendelser til fylkesmannen tatt opp. Det ble foreslått å lage ulike case med felles gjennomgang. Tema videre var barnekonvensjonen i praksis og grundigere undersøkelser. Det ble også tatt opp at 9A-saker krever grundige undersøkelser, og at skolene må unngå å gå for raskt til tiltak. På ledermøte for barnetrinnet og ungdomstrinnet våren 2021 var tilstandsrapporten, og hva som skulle løftes frem der tema. Det er uttalt at psykososialt miljø er viktig, og det er drøftet hva som er hensiktsmessig å ha med i rapporten om dette. Oppfølging av elevenes psykiske helse mer generelt var også tema.

Det er utarbeidet en mal for loggskjema, for å sikre nødvendig forløpende dokumentasjon. På dette loggskjemaet er det beskrevet at dokumentasjon av undersøkelser skal inngå. Det er også laget mal for møtereferat, som kan inngå som en del av undersøkelsene. Alle maler er frivillige for skolen å bruke, så sant innholdet i dem kan ivaretas på andre måter.

Skoleeier beskriver i utarbeidede tiltakskort en prosedyre for undersøkelser, både for tilfeller der elev krenker elev og der ansatt krenker elev.

Skoleeier beskriver at tilstandsrapporten for grunnopplæringen inngår som en viktig del av interkontrollen. I tilstandsrapport for 2020 er det trukket fram at det var 10 saker til behandling hos Statsforvalteren i 2020, og at 9 av dem var avsluttet hos oss. Det trekkes fram at disse sakene ofte viser at skolene har behov for tydelige rutiner for å iverksette tiltak på tidligst mulig nivå. Det er ikke sagt noe spesifikt om undersøkelsesplikten. I saksfremlegget datert 20. mai 2021 til utvalg for oppvekst trekkes plikten til å undersøke fram. Der står det at skolen ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal undersøke saken med en gang. Det er presisert at undersøkelsene skal belyse elevenes opplevelse, fakta om situasjonen samt faktorer i skole- og klassemiljøet som kan bidra til at eleven ikke har det trygt og godt.

Skoleeier trekker også fram arbeid med IBSM og den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling som tiltak innenfor aktivitetsplikten. I tilstandsrapporten for 2020 er det lagt ved en orientering fra Nes barneskole vedørende deltakelse i IBSM. Det går ikke fram at det i prosjektperioden (2020-2023) skal arbeides spesifikt med undersøkelsesplikten, men at kompetansen skal økes generelt innenfor hva som skal til for å skape et trygt og godt skolemiljø, barnets stemme og barnets beste, mestring gjennom tilpasset opplæring, utvidelse av forståelse for mobbing og krenkelser samt hvordan sikre at mobbing og krenkelser blir avdekket og håndtert i samsvar med aktivitetsplikten. I saksfremlegget datert 20. mai 2021 til utvalg for oppvekst er IBSM beskrevet som en satsning blant annet for å utvikle regelverkskompetanse på skolemiljøområdet. Om prosjektet "Inkluderende læringsmiljø som fremmer læring, helse og trivsel", der det er innvilget midler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling, står det at dette er et systematisk og kontinuerlig kompetanseprogram for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og krenkelser.

I intervju sier skoleeier at de mottar informasjon om at kravene i aktivitetsplikten ikke ivaretas gjennom saker fra Statsforvalteren (alle saker til Statsforvalteren går gjennom skoleeier), og gjennom meldinger fra skolelederne. Skoleeier fremhever at de har svært

god dialog med skolelederne, og at de sparrer med hverandre i 9A-saker. Skolelederne tar kontakt dersom det skjer noe ute på skolene som ikke skal skje, og skoleeier går da inn og veileder og drøfter. Dette både i enkeltsaker og ved for eksempel tilbakemelding på maler.

Skoleeier sier at de går igjennom skolemiljøsaker internt, og hvis de ser noe som det må jobbes med, så blir det tatt opp i ledermøter. Skolelederne bekrefter i intervju at det er god dialog med skoleeier og korte linjer hvis de lurere på noe.

Vedrørende spørsmål om de som arbeider på skolen er kjent med hvor de kan melde avvik fra undersøkelsesplikten svarer alle intervjugruppene at de ikke har et system for å melde avvik på dette. Noen av skolelederne svarer at de har generelle avviksskjema, men at det ikke er naturlig eller nærliggende å benytte disse skjemaene i tilknytning til eventuelle avvik på undersøkelsesplikten. Noen av de som jobber på skolen trekker frem at det er kort vei til rektor hvis de oppdager at de ikke har gjort som de burde i en sak, og noen skoleledere trekker frem at det er korte linjer opp til skoleeier. Det er ikke beskrevet eller sannsynliggjort noe system for melding for avvik på undersøkelsesplikten direkte fra de som arbeider på skolen til skoleeier.

I eksempelsakene som Statsforvalteren har fått oversendt i forbindelse med tilsynet ser vi at det gjøres undersøkelser, ofte i form av samtaler. Det mangler dokumentasjon på at det gjøres en pedagogisk analyse av resultatene av undersøkelsene i de fleste sakene. I saker hos Statsforvalteren fra 01.01.2019 til d.d har Ringsaker kommune brudd på undersøkelsesplikten i 22 av 23 saker.

Det ble utarbeidet maler og rutiner for behandling av 9A-saker i 2018. Tiltakskortene, mal for loggføring og mal for referat var en del av dette arbeidet. Som grunnlag for utarbeidelsen av disse rutinene og malene skriver kommunen i vedlegg 1 til oversendelsesbrevet at det ble gjort en risikovurdering. De beskriver at det i risikovurderinger er tre spørsmål som er kjernen i vurderingen: "Hva kan gå galt?", "Hva kan vi gjøre for å forhindre dette?" og "Hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom det skjer?". Formålet med utarbeidelsen av maler og rutiner var "... å sikre likeverdighet og kvalitet knyttet til behandlingen av meldinger og varsler, samt kvaliteten i undersøkelsene som gjøres i de ulike sakene (...)". Skolelederne var med på dette arbeidet gjennom nedsatte arbeidsgrupper.

Skoleeier forteller i intervju at de ikke har laget en spesifikk sårbarhetsanalyse/risikovurdering på hvert enkelt delområde i kapittel 9 A, men at de går inn i hver enkelt delplikt når det er enkeltsaker. I stedet for spesifikke risikovurderinger på delpliktene, gjøres det opp en status for hva kommunen skal jobbe med ut fra spørsmålene "Hvor er vi? Hva gjør vi? Hva er vår utfordring?". Dette jobbes med i dialogmøtene, og kan også tas opp i ledermøte. Ut fra dette har for eksempel kommunen kommet til at det trengs mer kompetanse på tilhørighet og inkludering. Det er heller ikke foretatt risikovurdering av undersøkelsesplikten på skoleledernivå.

Skoleeier forteller at det er avdekket avvik med tanke på undersøkelsesplikten i enkeltsaker, og at skoleeier da ringer skoleleder hvor de har dialog om hvordan saken best kan løses. Dersom skoleeier avdekker at avviket gjelder flere skoler, så tas det opp i ledermøtene og behov for korrigeringer kan følges opp gjennom dialog og kompetanseheving, for eksempel i form av kursing. Skolelederne bekrefter at 9A har vært gjentagende tema på ledermøter.

Skoleeier sier at de også går igjennom saker internt for å se om det er noe som det må arbeides videre med, og at resultatene tas opp i ledermøtene. En satsning framover er hvordan sikre medvirkning for barnet og barnets beste-vurdering. Skoleeier sier at dersom det er behov for korrigerende så skjer det gjennom dialog, og for eksempel kompetansehevede kurs. Ledere sendes på kurs i vurdering av barnets beste.

Skoleeier sier også at de har fått tilbakemelding gjennom saker fra Statsforvalteren at de hører eleven, men ikke viser hvordan dette tas inn i tiltak og i de vurderingene som gjøres i saken. Mange i sektor tror de er ferdig når de har snakket med eleven. Gjennom en analyse av saker ser skoleeier at de må jobbe med dette. Dette er en analyse ut fra saker som kommer både fra Statsforvalteren, og ut fra dialog med skolelederne. Skoleeier beskriver at et av tiltakene for oppfølging av dette er å ta med utfordringen inn i prosjektarbeid gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. Der skal skolene gjøre en vurdering av sin praksis, og det skal analyseres hva skolene trenger bistand til.

Statsforvalterens vurdering

Etter vår vurdering innhenter skoleeier informasjon om at undersøkelsesplikten har blitt gjennomgått på den enkelte skole gjennom kvittering for utførte aktiviteter i årshjulet.

Dette gir, i tillegg til gjennomganger på møter av aktivitetsplikten generelt, møter der undersøkelsesplikten er tatt opp spesifikt og kompetansehevingstiltak, grunnlag for at de som arbeider på skolen skal kunne overholde undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Vi vurderer at tiltakskortene er mindre relevant for de som arbeider i skolen da de trenger revisjon og ikke har vært frontet ut i sektor siste året. Disse tiltakene er imidlertid mindre egnet til å følge opp om de som arbeider på skolen faktisk overholder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Maler, som loggskjema og mal for møtereferat, kan være egnet til å følge med på om de som arbeider på skolen faktisk overholder undersøkelses- og dokumentasjonsplikten, dersom skoleeier etterspør bruk/kontrollerer at de brukes. Vi kan ikke se at dette er sannsynliggjort. Eksempelsakene viser at malene i praksis ikke blir brukt til å dokumentere undersøkelsesplikten i mange av sakene. Malene er imidlertid frivillige å bruke så sant innholdet i dem dokumenteres på annen måte. Vi ser at for undersøkelsesplikten, i motsetning til for varslingsplikten, så er de undersøkelsene som er gjort dokumentert på alternativ måte.

Skoleeier sier at de innhenter informasjon om overholdelse av undersøkelsesplikten gjennom oppståtte skolemiljøsaker, enten gjennom saker som har blitt sendt til Statsforvalteren eller gjennom saker som skolelederne tar opp i dialog med skoleeier.

Det er veldig bra at skoleeier jobber for å etablere og opprettholde en tett og god dialog med skolelederne. Dialogmøter kan være egnet til å følge med på om de som arbeider på skolen faktisk overholder undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten dersom skoleeier etterspør bruk av skjemaer/rutiner, eller kontrollerer eller undersøker i disse møtene hvordan dokumentasjonsplikten faktisk overholdes ute i sektor med en viss systematikk. Dette kan for eksempel være å etterspørre resultat av avviksmeldinger, om rutiner følges i saker som ikke havner hos Statsforvalteren, kontrollere om maler brukes og hvis ikke, etterspørre hvordan undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten da følges opp. Ut fra de sakslistene og referatene vi har fått oversendt viser skoleeier at det

jobbes med 9A i disse møtene, og i noen av møtene har undersøkelser spesifikt vært omtalt. Vi kan imidlertid ikke se at det i møtene har vært etterspurt hvordan skolene oppfyller undersøkelses- og dokumentasjonsplikten.

Ut fra observasjonene kan vi i liten grad se at skoleeier innhenter informasjon om skolene faktisk oppfyller undersøkelses- og dokumentasjonsplikten fra andre kilder enn skoleleder i konkrete 9A-saker eller statsforvalter. Gjennom oppståtte 9A-saker vil skoleeier ha oversikt over hvordan skolene oppfyller undersøkelsesplikten i de sakene som har gått til Statsforvalteren, eller der skoleleder på eget initiativ ønsker bistand til å vurdere varslingsplikten i enkeltsaker. De ansatte på skolen er i liten grad kjent med hvordan de kan melde avvik på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Det er Statsforvalterens vurdering at det er en fare for at informasjonsgrunnlaget blir for snevert til å få en helhetlig oversikt over hvordan undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten praktiseres ute på skolene. Dette ved at informasjon i det vesentligste hentes gjennom saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren eller som skolelederne på eget initiativ ønsker å drøfte.

Vi kan ikke se at det er dokumentert at det er gjort en eksplisitt risikovurdering av om skolen oppfyller undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten. Skoleeier skriver i forbindelse med oversendelsen av dokumentasjonen at kjernen i risikovurderinger er tre spørsmål: "hva kan gå galt", "hva kan vi gjøre for å forhindre dette?", og "hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensen dersom det skjer?". Skoleeier sier selv at det ikke er gjort en særskilt risikovurdering av delpliktene i aktivitetsplikten.

Vi ser at skoleeier gjennom analyse av saker og dialog med både fylkesmannen og skolelederne har identifisert at skolene trenger kompetanseheving når det gjelder undersøkelsesplikten. Statsforvalteren vurderer at dette ikke er tilstrekkelig til å kunne konkludere med at kommunen har vurdert risikoen sett opp imot det kommunen selv skriver er kjernespørsmålene i vurderingen av risikoen.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke har vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten varslingsplikten eller plikten til å dokumentere.

4.7 Har kommunen fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt?

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

Statsforvalteren skal under kontrollspørsmål 4.7 undersøke om kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Statsforvalterens observasjoner

De observasjonene som er gjort under pkt 4.6 er relevante også under pkt 4.7.

Skoleeier sier at de går igjennom saker internt for å se om det er noe som det må arbeides videre med, og at resultatene tas opp i ledermøtene. Deretter ser de på tiltak ut fra hva som må arbeides videre med. Det er sendt søknad om prosjektmidler gjennom desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Skoleeier sier de er gode på dialog med skolelederne, og at dersom det skjer noe ute i skolene som ikke skal skje, så tar skolelederne kontakt. Skoleeier trekker som eksempel fra rutinene. Dersom de gjennom veiledning ser at det er noe som de bør endre på, så gjør de dette sammen med skolene. Det har også kommet inn innspill til maler. Malene er ikke pålagt å bruke, så lenge innholdet i dem ivaretas. Skoleeier har mange samtaler med skolelederne om hva som er hensiktsmessig på den enkelte skole.

Skoleeier forteller at det er avdekket avvik med tanke på undersøkelsesplikten i enkeltsaker, og at skoleeier og skoleleder da har dialog om hvordan saken best kan løses. Dersom skoleeier avdekker at avviket gjelder flere skoler, så tas det opp i ledermøter og behov for korrigeringer kan følges opp gjennom dialog og kompetanseheving, for eksempel i form av kursing. Skoleeier sier i intervju at referatene fra dialogmøter og ledermøter er veldig runde, og at det ikke der går klart frem at temaet har vært 9A-4. For eksempel når møtet har omhandlet "læringskaravane", så går det ikke klart fram at dette også omhandler 9A. For noen møter går det fram at undersøkelsesplikten har vært særskilt tema.

Det er ikke vist til konkrete risikovurderinger av om regelverksbrudd eller risiko for regelverksbrudd knyttet til undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten gjør det nødvendig å sette inn flere eller andre tiltak enn de som er omtalt under observasjoner i 4.6 og ovenfor. Skoleeier sier imidlertid at de gjennom saker som er gjennomgått internt har satt i gang en satsning framover på hvordan sikre medvirkning for barnet og barnets beste-vurdering. Skoleeier sier at dersom det er behov for korrigering så skjer det gjennom dialog, og for eksempel kompetansehevende kurs. Ledere sendes på kurs i vurdering av barnets beste.

Skoleeier sier også at de har fått tilbakemelding gjennom saker fra Statsforvalteren at de hører eleven, men ikke viser hvordan dette tas inn i tiltak og i de vurderingene som gjøres i saken. Mange i sektor tror de er ferdig når de har snakket med eleven. Gjennom en analyse av saker ser skoleeier at de må jobbe med dette. Dette er en analyse ut fra saker som kommer både fra Statsforvalteren, og ut fra dialog med skoleenhetslederne. Skoleeier beskriver at et av tiltakene for oppfølging av dette er å ta med utfordringen inn i arbeidet gjennom desentralisert ordning for kompetanseutvikling. Der skal skolene gjøre en vurdering av sin praksis, og det skal analysere hva skolene trenger bistand til.

Statsforvalterens vurdering

I henhold til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skal kommundirektøren sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på regelverket.

Vi vurderer at skoleeier følger opp at de rutine og malene som er utarbeidet i 2018 med evt senere korrigeringer blir gjennomgått for de ansatte på skolene gjennom årshjulet.

Statsforvalteren kan gjennom sakslistene og referat fra ledermøter og dialogmøter se undersøkelsesplikten er tatt opp på flere møter, men flere av referatene er veldig knappe om hva som faktisk er diskutert. Skoleeier har bekreftet at referatene fra disse møtene er veldig runde. Intervjuer med skolelederne bekrefter at det er en god og løpende dialog mellom skoleeier og skoleleder i enkeltsaker.

Selv om det er innført maler og rutiner i 2018, det følges opp at aktivitetsplikten blir gjennomgått på skolene i henhold til årshjulet og det er god dialog mellom skoleeier og skolelederne om behov for endringer i rutiner/maler og brudd i saker, så avdekket Statsforvalteren brudd på undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten i 22 av 23 saker perioden 2019 - dd. Skoleeier har også selv avdekket at det forekommer brudd på undersøkelsesplikten og/eller dokumentasjonsplikten.

Omfanget av brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten fra 2019 til d.d tyder på at brudd på disse pliktene ikke er enkeltstående tilfeller, og at de tiltakene som er gjeldende i form av rutiner/maler og gjentatte gjennomganger av 9A ikke er tilstrekkelige.

Kommunen viser til deltakelse i IBSM og søknad om midler til prosjektarbeid gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling som kompetansehevingstiltak. Deltakelse i slike prosjekter kan være tiltak som på lenger sikt i noen grad øker kompetansen om regelverket knyttet til undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Disse har likevel i større grad fokus på pedagogiske problemstillinger mer enn juridiske problemstillinger, for eksempel mer knyttet til hvordan man skal gjennomføre undersøkelser enn hvilke krav loven stiller til undersøkelser. Deltakelse i langvarige prosjekter vil i alle tilfeller ikke ha effekt på risiko eller avdekkede avvik knyttet til regelverksetterlevelsen på kort sikt.

Når det avdekkes avvik eller risiko for avvik for undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten, må det settes inn tiltak for å korrigere feil eller for å imøtekomme risikoen, og dette må gjøres både på kort og på lang sikt. Brudd på undersøkelsesplikten og/eller dokumentasjonsplikten i de oversendte eksempelsakene og behandlede saker hos saksforvalteren, viser at det er behov for tiltak med effekt også på kort sikt.

Arbeidet med å følge opp avvik og risiko for avvik må gjøres på en systematisk måte og ut fra konkrete risikovurderinger. De tiltakene som iverksettes som ledd i oppfølgingen må være egnet for å nå målet om å sikre at lovkravet om undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten overholdes. Vi kan ikke se at kommunen har sannsynliggjort en vurdering av at de tiltakene de har satt i verk er egnet til å nå målet om å hindre eller

forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

4.8 Følger kommunen opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfylder undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere?

I kontrollspørsmål 4.8 skal Statsforvalteren undersøke om kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfylder undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere. Herunder skal vi undersøke om kommunen vurderer om det er andre tiltak eller virkemidler som må settes inn dersom tiltakene ikke har hatt tilstrekkelig effekt.

Statsforvalterens observasjoner

De observasjonene som er beskrevet under pkt. 4.6 og 4.7 er relevante også under pkt. 4.8, da dette kontrollspørsmålet er neste ledd i prosessen med å følge opp brudd og risiko for brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten. Vi kan ikke ut fra dokumentasjonen og intervjuene se at effekten av iverksatte tiltak følges opp på en annen måte enn hvordan det ellers følges med ute i sektor på at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten følges.

Statsforvalterens vurdering

Som en del av internkontrollen må kommunen følge opp om de tiltakene som blir satt i verk for å hindre brudd eller risiko for brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten faktisk har effekt, eller om det må settes inn supplerende eller alternative tiltak.

Etter innføringen av maler og rutiner i 2018, vurderte vi under pkt 4.7 at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten blir fulgt opp ved at aktivitetsplikten blir gjennomgått på skolene i henhold til årshjulet og ved at det er god dialog mellom skoleeier og skoleenhetsledere om behov for endringer i rutiner/maler og om brudd i saker. Det er også satt i gang kompetansehevingstiltak gjennom IBSM og søkt om prosjektmidler gjennom den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling.

Vi kan ikke se at kommunen har gjort noen spesifikk evaluering og vurdering av effekten av disse tiltakene når det gjelder å hindre brudd eller forebygge risiko for brudd på undersøkelsesplikten og tilhørende dokumentasjonsplikt. Vår vurdering er at kommunen følger opp og vurderer effekten av de tiltakene som er satt inn, på den samme måten som kommunen vurderer om det er brudd eller risiko for brudd på varslingsplikten og

dokumentasjonsplikten i utgangspunktet. Vi har ikke informasjon om at endringer eller ny-innførte tiltak følges opp på noen annen måte

Når det gjelder hvilken måte kommunen innhenter informasjon for å vurdere om iverksatte tiltak har den effekten at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten, så vurderer vi ut fra observasjonene at det foregår på samme måte som kommunen skaffer seg informasjon om eventuelle avvik fra lovkrav som vurdert i pkt 4.6:

“Skoleeier sier at de innhenter informasjon om overholdelse av undersøkelsesplikten gjennom oppståtte skolemiljøsaker, enten gjennom saker som har blitt sendt til Statsforvalteren eller gjennom saker som skoleenhetslederne tar opp gjennom dialog med skoleeier. (...)”

På samme måte som for pkt. 4.6 vurderer Statsforvalteren at det er en fare for at informasjonsgrunlaget blir for snevert til å få en helhetlig oversikt over hvordan undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten praktiseres ute på skolene, og dermed også hva slags effekt iverksatte tiltak for oppfyllelse av varslingsplikten og dokumentasjonsplikten har ute i sektor.

Oppsummert kan vi ikke se at kommunen i tilstrekkelig grad følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og dokumentasjonsplikten.

Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalterens konklusjon er at kommunen ikke i tilstrekkelig grad følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at dette blir dokumentert.

5 Våre reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Det er kommunen som er ansvarlig for at skolen blir drevet i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Sikrer kommunen plikten til å varsle i skolemiljøsaker?

Kommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen oppfyller plikten til å varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen §§ 9 A-4 og § 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.

Kommunen må i den forbindelse sikre at:

- 1) alle som arbeider på skolen vet at de har plikt til å varsle og til hvem de skal varsle, ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen
- 2) skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten
- 3) kommunen sikrer at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten
- 4) kommunen har vurdert risikoen for at de som arbeider på skolen, ikke oppfyller varslingsplikten eller plikten til å dokumentere
- 5) kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- 6) kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at de som arbeider på skolen oppfyller varslingsplikten og at dette blir dokumentert

Sikrer kommunen plikten til å undersøke i skolemiljøsaker?

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

Kommunen må i den forbindelse sikre at:

- 1) skolen vet at de må undersøke saken så raskt saken tilsier dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt eller blir krenket av en som arbeider på skolen
- 2) skolen vet at de må gjøre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
- 3) skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
- 4) kommunen har gjort det tydelig at skolen har en undersøkelsesplikt og hva den innebærer
- 5) kommunen sikrer at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten
- 6) kommunen har vurdert risikoen for at skolen ikke oppfyller undersøkelsesplikten eller plikten til å dokumentere
- 7) kommunen har fulgt opp med tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten eller dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- 8) kommunen følger opp om iverksatte tiltak fører til at skolen oppfyller undersøkelsesplikten og plikten til å dokumentere

5.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er **01.07.2022**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

6 Dere har rett til å klage

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

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

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

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

Tilsynsteamet har bestått av:

underdirektør Jon Kristian Sørmo

seniorrådgiver Kari Mikkelsen Ellingsen

seniorrådgiver Marit Kval Hagemoen (tilsynsleder)

Vedlegg 1

Oversikt over dokumentasjon til tilsynet

Oversendelse av kommunens dokumentasjon og beskrivelse av skoleeiers internkontroll

Organisasjonskart

Delegeringsreglement

Lederavtale for re-ledere

Presentasjon 010218 - "*Juridiske problemstillinger knyttet til skolesaker*"

Revidert presentasjon 2021 for nytilsatt skoleleder – forvaltning - "*Forvaltning og.....*"

Ordensreglement i grunnskolen i Ringsaker

Tilstandsrapport for grunnopplæringen 2020

Tilstandsrapport 2020 – politisk sak

Årshjul kvalitetsarbeid Ringsakerskolen

Årshjul for oppfølging av retten til trygt og godt skolemiljø

Varslings skjema § 9A

Tiltakskort

Tiltaksplan - mal

Logg 9A-saker – mal

Samtykkeskjema delt foreldreansvar

Rutiner Kirkekretsen skole

Rutiner Kylstad skole

Rutiner Moelv og Fossen skoler

Rutiner Moelv ungdomsskole

Dokumentasjon fra 10 stk eksempelsaker - skolemiljø saker

Case planlagt brukt i skoleledermøte for barnetrinnet 15.09.2021

Kultur for læring Hamarregionen 12.05.2021

Ledermøte 11.03.2021 – sårbare barn og unge under pandemien

Dialog-ledermøte om tilstandsrapport – ungdomstrinnet 19.02.2021

Dialog-ledermøte om tilstandsrapport – barnetrinnet 11.02.2021

Sakliste og referat fra ledermøte 21.08.2020

Læringskaravane Kylstad februar 2020

Læringskaravane Moelv og Fossen skoler februar 2020

Læringskaravane Kirkekretsen 11.02.2020

Læringskaravane Moelv ungdomsskole 06.02.2020

Ledermøte VO30 05.09.2019 § 9A – Fylkesmannens tilbakemelding til regionene

Sakliste til VO 30 ledermøte 05.09.2019

Samling Hamarregionen 12.05.2021

Regional samling Ringsaker 06.09.2018 – fylkesmannens presentasjon fra erfaringer vedrørende 9A-saker

Sakliste til VO 30 ledermøte 06.09.2018

Innspill til fylkesmannen i forkant av ledermøte i Ringsaker 06.09.2018

Prosjektskisse – Hamarregionen "Inkluderende læringsmiljø som fremmer læring, helse og trivsel – Hamarregionen"