

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med fylkeskommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø og for å sikre at elever og foreldre er informert om retten til et trygt og godt skolemiljø

Sammendrag

Statsforvalteren fører tilsyn med Innlandet fylkeskommune (fylkeskommunen) som skoleeier. Dette er en foreløpig rapport. I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Temaet for tilsynet er om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen melder fra, undersøker og setter inn tiltak i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi fører også tilsyn med om Innlandet fylkeskommune gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde en sak til statsforvalteren. For å vurdere om fylkeskommunen sikrer en riktig praksis, har vi undersøkt praksis ved Nord-Østerdal videregående skole.

Avdekkede regelverksbrudd, status på rapporten og veien videre

Statsforvalterens tilsyn har avdekket regelverksbrudd på følgende områder:

- Vi vurderer at fylkeskommunen gjennom sin internkontroll ikke sikrer at plikten til å melde fra blir oppfylt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 12-4, jf. kommuneloven § 25-1.
- Vi vurderer at fylkeskommunen gjennom sin internkontroll ikke sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4, jf. kommuneloven § 25-1.
- Vi vurderer at fylkeskommunen gjennom sin internkontroll ikke sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4, jf. kommuneloven § 25-1.

Vi vurderer at fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elever og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde en sak til statsforvalteren jf. opplæringsloven § 10-8, jf. kommuneloven § 25-1.

Dette er et varsel om vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Dere har rett til å uttale dere før et vedtak treffes. Fylkeskommunen har fått frist til **06.12.2024** for å uttale seg om rapporten. Når vi har fått fylkeskommunens uttalelse, vil vi vurdere opplysningene og eventuelt gjøre endringer i rapporten. Ved brudd på regelverket, vil vi fatte et vedtak med pålegg om retting. I vedtaket får fylkeskommunen en rettefrist for å gjøre de nødvendige endringene.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Kort om Innlandet fylkeskommune.....	5
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet	5
1.3	Rettslige krav	6
	Retten til et trygt og godt skolemiljø.....	6
	Kravet til internkontroll.....	8
2	Sikrer fylkeskommunen at plikten til å melde fra i skolemiljø saker blir oppfylt?.....	10
2.1	Observasjoner	10
	Melder alle som arbeider på skolen fra til rektor så raskt saken tilsier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	10
	Melder rektor fra til skoleeieren i alvorlige tilfeller?.....	11
	Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å melde fra?..	11
2.2	Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at plikten til å melde fra blir oppfylt	12
2.3	Konklusjon	14
3	Sikrer fylkeskommunen at undersøkelsesplikten blir oppfylt ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	15
3.1	Observasjoner	15
	Undersøker skolen snarest saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	15
	Gjør skolen og skoleeier de undersøkelsene som er rimelige å forvente?	15
	Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten? .	16
3.2	Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt.....	17
3.3	Konklusjon	19
4	Sikrer fylkeskommunen at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?.....	20
4.1	Observasjoner	20
	Retter skolen snarest opp situasjonen med egnede tiltak dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	20
	Setter skolen og skoleeier inn de tiltak som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	20
	Lager skolen og skoleeier en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak?	21

4.2	Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt ²¹	
4.3	Konklusjon	23
5	Sikrer fylkeskommunen at skolen informerer elever og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde en sak til statsforvalteren jf. opplæringsloven § 10-8, jf. kommuneloven § 25-1?.....	24
5.1	Observasjoner	24
5.2	Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde en sak til Statsforvalteren	25
5.3	Konklusjon	25
6	Varsel om pålegg om retting.....	26
7	Dere kan gi tilbakemelding på rapporten	28

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier, jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30. I tilsyn kontrollerer vi om fylkeskommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Vi kan også føre tilsyn med fylkeskommunens plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/)

1.1 Kort om Innlandet fylkeskommune

Fylkeskommunen eier og driver de offentlige videregående skolene i Innlandet. Det går ca. 12000 elever på de 23 videregående skolene i Innlandet. Nord-Østerdal videregående skole har ca. 500 elever (ifølge skolens nettside). Det totale innbyggertallet i Innlandet var pr 1. januar 2024, 376 304 innbyggere.

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi gjennomfører tilsyn med Innlandet fylkeskommune. Dere ble informert om dette i brev av 13.05.2024. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet, både systemdokumentasjon og dokumentasjon fra elevsaker. I tillegg har vi sett på dokumentasjon i eget arkiv, gjennomført intervjuer og oppfordret elever og foreldre til å ta kontakt hvis de har relevant informasjon.

I juni fikk vi oversendt en sak om opplæringsloven kapittel 9A fra Innlandet politidistrikt. Denne saken gjaldt Nord-Østerdal videregående skole og Innlandet fylkeskommune som skoleeier. Dokumentasjon fra oversendelsen er tatt inn som en del av det samlede kildegrunnlaget for tilsynet.

Intervju ble gjennomført 28. og 29. august. Vi snakket med et utvalg ansatte ved Nord-Østerdal videregående skole, rektor, ansatte i administrasjonen i Innlandet fylkeskommune, samt fungerende tannhelse- og kompetansesjef. Foreldre og elever ble informert om tilsynet i et eget brev fra Statsforvalteren. Brevet ble sendt til foreldre og elever via skolen. Dette har gjort det mulig for dem å ta kontakt med oss dersom de hadde informasjon som kunne være relevant i tilsynet.

Temaet for tilsynet er om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å melde fra, undersøke og å sette inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4, jf. kommuneloven § 25-1. Videre er temaet om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om rettighetene etter opplæringsloven kapittel 12, jf.

opplæringsloven § 10-8, jf. kommuneloven § 25-1. For å vurdere om fylkeskommunen sikrer en riktig praksis, har vi undersøkt praksis ved Nord-Østerdal videregående skole.

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

Dersom Innlandet fylkeskommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Vi gir derfor eventuelle pålegg til fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles, jf. opplæringsloven § 28-2.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

Endringer i regelverket i ny opplæringslov

Dette tilsynet ble satt i gang mens opplæringsloven av 1998 med forskrifter gjaldt. Ny opplæringslov trådte i kraft 01.08.2024. For de lovhjemlene som omfattes av tilsynet er det ingen innholdsmessige endringer. Tilsynsrapporten skal gjenspeile situasjonen på tidspunktet den er datert, og praksis er vurdert etter ny opplæringslov. Den tidligere varslingsplikten heter nå plikten til å melde fra. I rapporten vil vi bruke «varslingsplikten» der vi bruker direkte sitat fra fylkeskommunens og skolens dokumentasjon. Ellers vil vi bruke det gjeldende begrepet «plikten til å melde fra» fra den nye loven. Begrepene har ingen innholdsmessige forskjeller.

1.3 Rettslige krav

Retten til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever i skolen, leksehjelpordningen og skolefritidsordningen har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring, jf. opplæringsloven §§ 12-1 og 12-2. Retten er individuell, og det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt.

For å sikre retten til et trygt og godt skolemiljø, har skolen en aktivitetsplikt etter opplæringsloven §§ 12-4. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter som er plikten til å følge med, gripe inn, melde fra, undersøke og sette inn tiltak. I dette tilsynet skal vi undersøke om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier melder fra, undersøker og setter inn tiltak dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre undersøker vi om fylkeskommunen sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde en sak til statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 10-8.

I tilsynet er det et gjennomgående tema om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste og sørget for at involverte elever blir hørt.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet. I tillegg må skolen eller skoleeier lage en skriftlig plan for tiltakene i en sak.

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

Plikten til å melde fra

Alle som arbeider på skolen, skal melde fra til rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4 andre ledd. Tidspunktet for når man skal melde fra til rektor, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen. Rektor skal melde fra til skoleeier i alvorlige tilfeller.

Det stilles ingen formkrav til meldingene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når de skal melde fra.

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 § 12-4 andre ledd. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

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

Alle elever har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. 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.

Plikten til å sette inn tiltak

Når en elev selv sier at hun eller han ikke har det trygt og godt, eller undersøkelser viser dette, skal skolen snarest rette opp situasjonen med egnede tiltak, jf. opplæringsloven § 12-4.

Hvilke tiltak som er egnede, beror på faglige og konkrete vurderinger. Barnets mening og hensynet til barnets beste er viktige momenter i denne vurderingen. Hvilke tiltak som er egnede må vurderes konkret, og kan være rettet både mot individnivå, gruppenivå og systemnivå.

Samlet sett skal skolen gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den enkelte saken.

Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste vil være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Plikten til å sette inn tiltak hviler på skolen. Hvilke ansatte som faktisk skal gjennomføre tiltakene, må skolen fastsette konkret.

Dokumentasjonskrav

Skolen skal lage en skriftlig plan når den iverksetter tiltak. Dette følger av opplæringsloven § 12-4 tredje ledd. I planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som skal gjennomføre tiltakene, og når tiltakene skal evalueres.

Plikten til å informere elever og foreldre i arbeidet med skolemiljøet

Skolen skal informere elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde en sak til statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 10-8. Skolen må gi informasjonen på en måte og i et omfang som gjør at elevene og foreldrene kan ivareta sine rettigheter etter loven.

Kravet til internkontroll

Fylkeskommunen 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 fylkeskommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Fylkeskommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Fylkeskommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

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

Kravene til innholdet i internkontrollen som går frem av § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, må ses i sammenheng med første og andre ledd.

Fylkeskommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikoen skal fylkeskommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige.

Fylkeskommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.

Fylkeskommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge og hindre regelverksbrudd. Fylkeskommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Fylkeskommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Fylkeskommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen. Fylkeskommunen skal holde seg jevnlig orientert om tilstanden i skolen, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I tilsynet undersøker vi om fylkeskommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd etter § 25-1, og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Fylkeskommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2 Sikrer fylkeskommunen at plikten til å melde fra i skolemiljø saker blir oppfylt?

2.1 Observasjoner

Melder alle som arbeider på skolen fra til rektor så raskt saken tilsier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor har delegert oppgaven med å ta imot meldinger til avdelingsledere. I løpet av de tre siste skoleårene finner vi i dokumentasjonen seks meldinger, disse er fordelt på to meldinger skoleåret 2021/2022, ingen meldinger skoleåret 2022/2023 og fire meldinger skoleåret 2023/2024. Det er vanskelig å lese ut av flere av meldingene om det ble meldt fra til rektor/avdelingsleder så raskt som saken tilsier.

I en sak fremkommer det av dokumentasjonen fra skolen at det ble meldt fra høsten 2021 av en som jobber ved skolen, i form av å være ansatt i ekstern instans. I dokumentasjonen kommer det frem at skolen i juni 2022 var kjent med mange uønskede episoder med/av andre elever, og at en ansatt på flere tidspunkter skoleåret 2023/2024 hadde blitt gjort kjent med at eleven fremdeles ikke hadde et trygt og godt skolemiljø. Både eleven selv og medelever hadde formidlet informasjon til den ansatte om dette. Ansatt beskriver i intervju at det ble meldt fra til avdelingsleder. Det fremkommer imidlertid ikke skriftlig dokumentasjon på at det ble meldt fra til rektor/avdelingsleder ved de aktuelle tidspunktene skoleåret 2023/2024.

I intervju kommer det videre frem at ansatte det siste skoleåret har snakket med elever som har tatt opp forhold/bekymringer knyttet til sitt skolemiljø. Vi legger derfor til grunn at noen ansatte har hatt mistanke eller kjennskap til at elever ikke har det trygt og godt i et høyere antall tilfeller enn det som kommer frem av dokumentasjonen at det er meldt fra om. De ansatte forteller at de er opptatt av at saker skal løses på et lavest mulig nivå. Bekymringer drøftes for eksempel i klasseteam, med VIP-ansvarlig eller elevkontakten. Dokumentasjonen viser ikke at det er opprettet melding til rektor/avdelingsleder.

Det kommer videre frem av intervju at det ikke er en enhetlig oppfatning blant de ansatte om hvordan og hvor raskt det skal meldes fra.

Det foreligger som tidligere beskrevet totalt seks utfylte meldingsskjema for de tre siste skoleårene. Skjemaet har en rubrikk for kvittering av rektor (underskrift og dato). Ett av varslene er underskrevet av rektor, ett av assisterende rektor og to av avdelingsleder. De to siste meldingene er ikke kvittert med navn. Det kommer frem i intervjuene at oppgaven med å motta meldinger er delegert til avdelingsledere. Rektor forteller at hun ikke har oversikt over disse meldingene.

I fylkeskommunens styringsdokumenter «*Prosedyrer for å sikre et trygt og godt skolemiljø – oppl. Kap 9A*», mal for å melde fra samt presentasjon til ansatte «*Opplæringsloven § 9A – informasjon til ansatte*» kommer det frem at alle som får kjennskap til eller mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø plikter å melde fra til rektor.

I skolens «Handlingsplan mot mobbing. Skolemiljø §9a» står det at alle som observerer mobbing er ansvarlige for å melde fra. Det står også at når en ansatt blir kontaktet av en elev eller foresatt om mobbing, skal den ansatte umiddelbart orientere en avdelingsleder eller rektor/assisterende rektor om saken.

Fylkeskommunen bruker en modell for systematisk frafallsforebygging, IKO-modellen (identifisering, kartlegging og oppfølging). I samtaleguiden for kartlegging i denne modellen er det spørsmål som blant annet kan avdekke mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. En slik samtale skal gjennomføres med alle nye elever. I samtaleguiden står det at dersom det kommer frem elementer som er til bekymring i løpet av samtalen, så melder lærer fra til IKO-teamet. Fylkeskommunen beskriver at dersom det gjennom IKO avdekkes utfordringer som angår elevenes skolemiljø, vil avdelingsleder/rektor få melding om forholdet. Meldingen registreres i arkivsystemet Elements.

Melder rektor fra til skoleeieren i alvorlige tilfeller?

I dokumentasjonen fra elevsakene er det ingen meldinger fra rektor til skoleeier de tre siste skoleårene.

I en sak kommer det frem av dokumentasjon og informasjon i tilsynet at ansatte har vært kjent med at en elev ikke har hatt det trygt og godt på skolen over flere år. I denne saken er det bare dokumentert én melding til rektor høsten 2021. Ut fra informasjon i intervju kommer det frem opplysninger om at en ansatt har meldt fra til avdelingsleder også ved en senere anledning enn høsten 2021. Dokumentasjon i tilsynet viser ikke at dette er skriftlig dokumentert av skolen. Dokumentasjon viser ikke at det gjentatt har blitt meldt fra til rektor i samme sak.

Rektor svarer i intervju at hun ikke har oversikt over meldingene som avdelingsledere er delegert til å ta imot. Rektor har dermed ikke forutsetning for å kunne melde fra til skoleeier om saker.

Fylkeskommunen skriver i «*Prosedyrer for å sikre et trygt og godt skolemiljø – oppl. Kap 9A*» at i alvorlige saker skal rektor melde fra til skoleeier umiddelbart. Videre står det at «*Varsling til skoleeier skjer per telefon og skriftlig varsel sendes i Elements. Skoleeier skal følge opp hvordan saken løses*». Fylkeskommunen har opprettet en intern arbeidsgruppe for skolemiljø saker. I beskrivelsen av arbeidsgruppens mandat står det at saker med en viss grad av alvorlighet skal meldes til skoleeier umiddelbart.

Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å melde fra?

De som jobber ved skolen har, ut fra dokumentasjonen, meldt fra til rektor/avdelingsleder én gang per sak de tre siste skoleårene. Dette inkluderer meldinger til avdelingsleder med delegert myndighet fra rektor til å motta meldinger. Dokumentasjonen viser ikke at det er meldt fra gjentatte ganger i noen av sakene.

Det kommer frem av dokumentasjonen og i intervju at de ansatte i fylkeskommunen har en rekke arbeidsverktøy der de lagrer informasjon. I materialet til tilsynet nevnes følgende; egne

notater på papir, område på Teams for hver enkelt ansatt, område på Teams for hver enkelt klasse, Conexus Engage, Visma in school, ESA og Elements. I intervju kommer det frem at ansatte opplever at det er mange plattformer å forholde seg til, og at det er ulikt hvilke ansatte som har tilgang til de ulike systemene.

I intervju kommer det frem at det ikke er en enhetlig oppfatning blant de ansatte på skolen om hvem som skal dokumentere hva. Ansatte svarer også ulikt om hvordan en sak skal følges opp dersom det fanges opp via IKO-modellen at det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Informasjon fra intervju viser også at det ikke alltid blir dokumentert at en ansatt har meldt fra om mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Det går fram i fylkeskommunens «*Prosedyrer for å sikre et trygt og godt skolemiljø – oppl. Kap 9A*» at ved melding der det ikke allerede foreligger skriftlig melding, så skal skolen umiddelbart opprette en melding i saken. Når det gjelder å melde fra til skoleeier skal dette skje per telefon og skriftlig melding som sendes i Elements på egen mal. I prosedyren under avsnittet om dokumentasjon beskrives følgende: skjema for å melde fra skal benyttes, og skjemaene og annen dokumentasjon som tilhører saken arkiveres i Elements. I prosedyren under punktet «*Skoleeiers rolle i alvorlige saker og der ansatt krenker elev(er)*» står det følgende: «*ved alvorlige saker (...) skal skoleeier varsles umiddelbart per telefon. Det skal deretter opprettes skriftlig varsel i Elements. (...) Skoleeier kan imidlertid bistå med veiledning og erfaring fra andre relevante saker, eller bistå i saker som er fastlåst*».

I skolens handlingsplan mot mobbing står det at «*alle henvendelser om mobbing skal loggføres/eventuelt registreres i ESA*».

I beskrivelsen av IKO-modellen står det følgende: «*IKO-modellen er minst mulig byråkratisering. Bruk av modellen skal ikke handle om flere krav til dokumentasjon, men om forenkling. For å gjøre arbeidet med identifisering av elever er det utviklet en egen IKO-modul i det web-baserte Conexus Engage. (...) Dersom elevsamtalen avdekker sosiale utfordringer, skal kontaktlærer varsle IKO-ansvarlig og eventuelt avdelingsleder*». Videre står det også «*(...) I løpet av skoleåret kan det oppstå situasjoner som er akutte, eksempelvis at elever mistrives eller står i fare for å få 1 eller IV. Skolen må derfor ha rutiner som sikrer at faglærer eller kontaktlærer melder dette umiddelbart videre til IKO-ansvarlig (...) Dersom bekymringsmeldingen gjelder sosiale utfordringer, skal det vurderes om det er behov for en ytterligere kartlegging av forholdene og om sosialpedagogisk rådgiver eller elevtjenesten skal kobles inn*».

2.2 Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at plikten til å melde fra blir oppfylt

Det er lav terskel for hva som skaper «mistanke om» eller «kjennskap til» at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det er forskjellige måter en som arbeider på skolen kan få mistanke om eller kjennskap til hvordan en elev opplever skolemiljøet. Mistanken kan for eksempel basere seg på observasjoner av elevene, tilbakemeldinger i undersøkelser, beskjeder fra foreldre eller

medelever, eller aktivitet i sosiale medier. Når en elev sier fra at han eller hun opplever mistriksel på skolen, oppfyller det kravet til at den som arbeider på skolen, har «kjennskap». På bakgrunn av dokumentasjon i tilsynet og av intervju kommer det frem at ansatte har hatt mistanke eller kjennskap til et høyere antall henvendelser knyttet til skolemiljø enn det som det har blitt meldt fra til rektor om. Enkelte tilfeller har blitt drøftet eller vurdert på «lavest mulig nivå».

Dokumentasjon viser også at det har vært grunnlag for å melde fra til rektor flere ganger i samme sak. Ut fra dokumentasjonen foreligger det ikke flere meldinger i samme sak.

Statsforvalteren vurderer videre ut fra dokumentasjonen og intervju at det ikke er klart for alle som arbeider på skolen at de skal melde fra til rektor/avdelingsleder ved all mistanke og kjennskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. De ansatte har en for høy terskel før de melder fra til rektor/avdelingsleder. Vi vurderer også at enkelte av styringsdokumentene kan lede ansatte til å ha en for snever forståelse av hva det vil si å ha mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi vurderer derfor at det er en risiko for at ikke alle tilfeller meldes fra til rektor/avdelingsleder eller at saker ikke meldes så snart som saken tilsier. Vi vurderer også at det da er en risiko for at rektor ikke er kjent med alvorlige tilfeller i form av at elever over tid ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Funn i elevsaker viser at fylkeskommunens og skolens rutiner for å melde fra ikke har blitt fulgt av alle som jobber ved skolen. Dokumentasjonen viser også at fylkeskommunen via sin internkontroll ikke har fanget opp disse avvikene, og har dermed ikke satt inn korrigerende tiltak for at plikten til å melde fra ivaretas.

Rektor har ansvaret for å ta imot og følge opp meldingene, men kan delegere oppgaven med å motta meldinger til én eller flere andre ved skolen. Selv om rektor delegerer oppgaven skal den likevel ha en overordnet og fullstendig oversikt, og skolen skal bruke informasjonen både til å følge opp enkeltsaker og det systematiske arbeidet. Dette betyr for eksempel at rektor har ansvaret for at sakene blir fulgt opp med undersøkelser og tiltak hvis det er nødvendig. Statsforvalteren vurderer det som lovlig at oppgaven med å ta imot meldinger er delegert fra rektor til avdelingsledere. Statsforvalteren vurderer imidlertid at rektor ikke har sørget for å ivareta sitt ansvar for å ha den fullstendige oversikten over disse meldingene. Dette er viktig slik at rektor kan vurdere om meldingene blir fulgt opp med nødvendige undersøkelser og tilstrekkelige tiltak, samt vurdere om det er en alvorlig sak. I tillegg viser våre funn i tilsynet at alle som jobber ved skolen ikke melder fra til rektor/avdelingsleder om all mistanke og kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø så snart som saken tilsier. Disse forholdene fører også til at rektor ikke har forutsetning for å kunne melde alvorlige saker videre til skoleeier.

Rektor har plikt til å melde fra til skoleeier om alvorlige saker. Hva som er et alvorlig tilfelle, avhenger av en skjønnsmessig vurdering. Formålet med å melde fra til skoleeier, er å gjøre skoleeier kjent med saken slik at de kan involvere seg i hvordan skolen skal løse saken. Statsforvalteren vurderer at skolens praksis medfører at rektor ikke har forutsetninger for å kunne melde fra videre til skoleeier om alvorlige saker, blant annet i saker som er alvorlige på grunn av at eleven over lengre tid ikke har hatt det trygt og godt. Dokumentasjonen i tilsynet viser at rektor ikke har meldt fra til skoleeier om en elev som ikke har hatt et trygt og godt skolemiljø over flere år.

Dokumentasjonen skal sikre at eleven og foreldrene får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar saken alvorlig, og støtte en faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolen. Skolen skal kunne vise til hva den har gjort for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skolen og skoleeieren bestemmer selv hva de skal dokumentere og hvordan, men dokumentasjonen må være skriftlig og tilpasset formålet. Utdanningsdirektoratet skriver i rundskrivet om skolemiljø av 17.10.2024 punkt 6.4.1: «*Kravet om å dokumentere alle delene av aktivitetsplikten er viktig for at skolen skal kunne fange opp saker tidlig. Hvis alle som arbeider på skolen dokumenterer det de fanger opp om elevene, og samler denne informasjonen på samme sted, kan det gjøre skolen bedre i stand til å se sammenhenger og sørge for et trygt og godt skolemiljø.*».

Dokumentasjon og intervju viser at de ansatte har mange ulike arbeidsverktøy hvor de kan lagre informasjon om elevene. Skoleeier formidler i intervju at det er klare rutiner for overføring av dokumentasjon til Elements for saker som omhandler skolemiljø og at dokumenter skal overføres når saken avsluttes eller ved skoleårets slutt. Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av intervju at det var uklart for de ansatte hva som skal dokumenteres hvor. Flere ansatte hadde ikke kjennskap til hva som blir dokumentert i Elements, da dette er et system de fleste ansatte ikke har tilgang til. Dokumentasjon viser at relevant dokumentasjon for plikten til å melde fra ikke er overført til Elements. Statsforvalteren vurderer at dette fører til at skolen ikke ser helheten i hver enkelt elev sin sak. Statsforvalteren vurderer videre at dette påvirker om skolen kan gjøre de nødvendige vurderingene av hva som er egnede og tilstrekkelige undersøkelser og tiltak.

Dokumentasjonen viser at skoleeiers rutine for å melde fra ikke har blitt fulgt av alle som arbeider på skolen. Skjemaet for melding har heller ikke blitt benyttet i alle tilfeller der de som jobber ved skolen enten har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Statsforvalteren vurderer at plikten til å melde fra ikke utføres i tråd med regelverket.

Fylkeskommunen skal ha internkontroll for å sikre at plikten til å melde fra blir oppfylt, og må legge til rette for at de som arbeider på skolen oppfyller denne plikten. Statsforvalteren vurderer at fylkeskommunen via sin internkontroll ikke har fanget opp at skolens praksis for plikten til å melde fra til rektor ikke er i tråd med regelverket og heller ikke i tråd med fylkeskommunens egne prosedyrer og rutiner. Vi vurderer også at fylkeskommunen ikke har fanget opp at rektor ikke har fullstendig oversikt over alle meldinger, og har dermed ikke fanget opp at rektor ikke har forutsetning for å melde fra til skoleeier om alvorlige saker i tide.

2.3 Konklusjon

Vi har kommet til at plikten til å melde fra ikke alltid utføres i tråd med regelverket.

Fylkeskommunen har ikke fanget opp at plikten til å melde fra ikke praktiseres i tråd med regelverket, og derfor heller ikke satt inn korrigerende tiltak. Statsforvalteren vurderer at Innlandet fylkeskommune gjennom sin internkontroll ikke sikrer at alle delene av plikten til å melde fra blir oppfylt.

3 Sikrer fylkeskommunen at undersøkelsesplikten blir oppfylt ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

3.1 Observasjoner

Undersøker skolen snarest saker hvor det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Intervjuene viser at de ansatte er opptatt av elevenes trivsel og trygghet, og de er opptatt av å ta tak i ting raskt. Samtidig kommer det frem at det ikke er en felles praksis for hva som utløser undersøkelsesplikten etter opplæringsloven kapittel 12. Det er ikke en felles forståelse av terskelen for eller definisjonen av hva som defineres som en sak som utløser plikter etter opplæringsloven kapittel 12.

Skolen har flere spor å følge opp saker i, der de av ulike grunner er bekymret for en elev. Saker om fravær eller utrygghet i klassemiljøet er for eksempel typiske saker som undersøkes i IKO-modellen. Flere trekker frem at dersom man får en mistanke om at elev ikke har det bra på skolen, så er det kontaktlærers oppgave å snakke med eleven og følge med. Eleven kan også diskuteres i klasseteam på lavest mulig nivå, med ansvarlige for VIP-programmet, elevkontakten eller andre lærere som er tett på eleven.

I flere av de oversendte elevsakene går det frem at undersøkelsene har startet snarest etter at skolen har oppfattet saken som en skolemiljøsak. I enkelte av de andre sakene er det vanskelig å se om undersøkelsene er satt i gang snarest, fordi det mangler dokumentasjon (dato) for når de ulike undersøkelsene faktisk ble utført. I dokumentasjonen kommer det fram informasjon om at skolen har hatt kjennskap til at en elev har blitt utsatt for mobbing og krenkelser fra andre elever, uten at det er dokumentert at saken er undersøkt snarest.

I styrende dokumenter og maler er det ingen direkte angivelse av kravet til tempo i undersøkelser, men det beskrives at undersøkelsene skal settes i gang når skolen er gjort oppmerksom på at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Styrende dokumenter viser også til Utdanningsdirektoratets rundskriv der det står at undersøkelser skal skje snarest.

Gjør skolen og skoleeier de undersøkelsene som er rimelige å forvente?

De oversendte elevsakene viser at det er gjennomført samtaler med de elevene som ikke har det trygt og godt på skolen, samt med involverte medelever. I noen saker er det også gjennomført samtaler med foresatte. Det er samtaler som i all hovedsak er benyttet som undersøkelsesmetode.

En vurdering av barnets beste er gjort i noen av sakene. Det er få vurderinger av om en elev er sårbar og hvilken betydning dette eventuelt får for saken. Det kommer ikke frem av dokumentasjonen om skolen vurderer hva som er de nødvendige undersøkelsene i hver sak. Det

er ikke i noen av sakene de tre siste skoleårene dokumentert at det er gjennomført kartlegging av sosiale dynamikker mellom elev-elev eller ansatt-elev, andre undersøkelser av klassemiljøet eller om det er forhold ved skolens praksis som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet. Det er også lite dokumentasjon på at det er gjort en nærmere analyse av undersøkelsene i de oversendte sakene. I dokumentasjonen vises det til at en elev har vært utsatt for flere hendelser fra andre elever, uten at det er dokumentert at disse har vært fulgt opp med undersøkelser.

Gjennom intervjuene går det fram at det er samtaler som er undersøkelsesmetoden som brukes mest i skolemiljø saker. Det kommer fram at saker som omhandler fravær fra skolen eller utrygghet i klassemiljøet, ofte undersøkes gjennom IKO-modellen. En ansatt opplyser om at skolen har brukt sosiometrisk undersøkelse. Denne kan da brukes for eksempel til å sette sammen læringspartnere/makkere i VIP-partnerskap. En ansatt nevner også at observasjoner er brukt i IKO-modellen, og at lærerne snakker sammen hvis noen har observert noe rundt elever de er bekymret for. En ansatt beskriver videre at det er gjennomført Forms-undersøkelse av noen elevers opplevelse av klassemiljøet.

I styrende dokumenter er det beskrevet at elever, foresatte og ansatte skal høres. Det er beskrevet at det er elevens opplevelse av skolemiljøet som skal undersøkes, både fakta, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i omgivelsene som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Det kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen. Det skal videre gjøres en vurdering av elevens beste, inkludert elevens sårbarhet. I mal for utredning av sak kommer det frem at det skal foretas en så bred undersøkelse som nødvendig.

Fylkeskommunen og skolen følger ulike modeller og programmer, som kan gi kompetanse om hvilke undersøkelser som bør gjøres i ulike saker, slik som IKO-modellen, VIP-partnerskap og den digitale plattformen «Veileder for psykisk helse». Fylkeskommunen beskriver at plikten til å undersøke også har vært tema på rektormøter, hvor det har vært fokus på å styrke skolens evne til å håndtere skolemiljø saker proaktivt.

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

I enkelte av de elevsakene som er undersøkt mangler det dokumentasjon på undersøkelser, og resultatet av undersøkelsene er omtalt veldig kort. I flere av sakene mangler det dato for når undersøkelsene er utført. I noen saker er dokumentasjon på undersøkelser utarbeidet i ettertid. I flertallet av elevsakene har skolen ikke benyttet skoleeier sine maler for utredning av sak og vurdering av barnets beste.

Det går i oversendt dokumentasjon også fram at det er saker der dokumentasjon på undersøkelser ikke ligger i fylkeskommunens arkivsystem, fordi saken har blitt løst på et lavt nivå eller løst før det ble «noen sak». I dokumentasjonen er det omtalt hendelser mot en elev på flere tidspunkter. Det er ikke dokumentasjon på at flere av disse hendelsene er undersøkt. Det kommer samtidig frem at det er noen hendelser som er undersøkt i form av samtaler, men dette er det ikke dokumentasjon på.

Ansatte beskriver i intervju at de noterer fra elevsamtaler, fra observasjoner, og det skrives referater fra møter. Det finnes flere digitale arbeidsverktøy som slike notater lagres i, avhengig av hva det gjelder og i hvilket system saken følges opp. Noen har fysiske bøker som lagres på sikkert sted. Flere ansatte har ikke tilgang til fylkeskommunens arkivsystem, Elements. Det betyr at dokumentasjon som er relevant for en skolemiljøsak, og som skal lagres der, må overbringes til og legges inn av ansatte med tilgang.

3.2 Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at undersøkelsesplikten blir oppfylt

Vi vurderer at det er en risiko for at skolen ikke undersøker alle saker «snarest». Ut fra intervjuene er de ansatte opptatt av elevenes skolemiljø og de er opptatt av å ta tak i ting raskt. Samtidig kommer det frem at skolen forsøker å løse saker på et lavest mulig nivå, og det er ikke en felles praksis for hvilke saker som utløser plikten til å undersøke etter opplæringsloven kapittel 12. Vi vurderer at dette har en sammenheng med at det ikke er en felles forståelse av definisjonen av, eller terskelen for, hva som utløser delplikter i aktivitetsplikten etter opplæringsloven kapittel 12. Se vår beskrivelse av dette i rapportens kapittel 2 om plikten til å melde fra.

Når en sak ikke blir meldt fra om tidlig nok, er det også en risiko for at saken ikke blir undersøkt snarest. Undersøkelsesplikten korresponderer med retten eleven har til et trygt og godt skolemiljø. Det betyr at plikten til å undersøke inntreffer med én gang mistanken om at en elev ikke har det trygt og godt oppstår hos en ansatt. Når en sak undersøkes på et lavt nivå, er dette gjerne på bakgrunn av en mistanke om at eleven ikke har det bra. Da er allerede aktivitetsplikten utløst, og skolen skal undersøke saken og dokumentere undersøkelsene i henhold til opplæringsloven kapittel 12.

Retten til et trygt og godt skolemiljø favner videre enn å ikke bli krenket, og blir ikke avgrenset av årsaken til at eleven ikke opplever å ha det trygt og godt.¹ Det skal være en lav terskel for hva som skaper mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og som dermed utløser plikten til å undersøke. Ansatte skiller i intervjuene i noen grad mellom klassiske mobbesaker/krenkelses/utestengelse, og saker som handler om fravær eller utrygge klassemiljøer. Skolens «Handlingsplan mot mobbing, skolemiljø» er også rettet mot mobbing.

Fravær fra skolen *kan* for eksempel være et tegn på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dersom fraværet helt eller delvis skyldes faktorer som påvirker elevens opplevelse av skolemiljøet, skal en undersøkelse av om fraværet faktisk skyldes at eleven ikke har det trygt og godt gjøres i henhold til opplæringsloven kapittel 12, inkludert kravet til dokumentasjon.

Skoleeiers prosedyrer, maler og veiledningsmateriell legger potensielt opp til et bredere undersøkelsesgrunnlag enn det Statsforvalteren ser er gjennomgående for elevsakene i tilsynet. Dette inkluderer undersøkelse av for eksempel informasjon tilbake i tid, sårbarhet, mobbehistorikk og informasjon fra grunnskolen ved overgang til videregående. Vi vurderer at skolen i praksis er snever i sine valg av undersøkelsesmetoder. I de oversendte elevsakene er det

¹ Prop.57 L (2022-2023) pkt 33.6.4.1

en utbredt bruk av samtale som undersøkelsesmetode. Dette i tillegg til noe generell observasjon, men da ofte som tiltak for å følge med på hvordan en sak utvikler seg. De ansatte beskriver programmer der også situasjonen rundt enkeltelever eller klassemiljø undersøkes, slik som IKO-modellen, og en ansatt beskriver at skolen har brukt sosiogram eller Forms-undersøkelse av klassemiljøet. Vi kan imidlertid ikke se at slike undersøkelser, eller resultatet av dem, er brukt inn i enkeltsaker. Vi kan heller ikke se at det er vurdert hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjennomføre i de ulike sakene. Ved ikke å vurdere hvilke undersøkelser som er nødvendige og best egnet i de ulike sakene, er det en risiko for at det ikke blir iverksatt tiltak som ut ifra en faglig standard vil ivareta elevens beste og er egnet og tilstrekkelige til å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø. Dette gjelder også om undersøkelsene ikke er brede nok til å avdekke bakenforliggende årsaker til at eleven er utrygg. Funn i dokumentasjonen understøtter at det ikke i alle saker gjøres undersøkelser som man med rimelighet kan forvente av skolen, ut fra en vurdering av sårbarhet, historikk og andre momenter i saken.

Vi vurderer at elevene blir hørt i skolens undersøkelser.

Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i den enkelte saken. Forsvarlig dokumentasjon i enkeltsaker innebærer at det må være mulig å se hvilke faglige vurderinger som er gjort, og begrunnelsen for de faglige vurderingene.

I de fleste av skolemiljøsakene vi har fått oversendt er det dokumentert at det er gjennomført undersøkelser i form av samtaler. Det kommer i liten grad frem hva som var innholdet i samtalene. Fylkeskommunens mal «Utredning av sak om skolemiljø, opplæringslovens kapittel 9A» eller mal for barnets beste er brukt et fåtall ganger de tre siste skoleårene.

Det er også oversendt informasjon om saker, der sakene er løst på «lavest mulig nivå», og derfor ikke er dokumentert. Dersom skolen har fått mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, så utløses undersøkelsesplikten samtidig. Det er krav om å dokumentere undersøkelser som skolen gjør for å avdekke om eleven har det utrygt, selv om undersøkelsene skulle vise at plikten til å sette inn tiltak ikke blir utløst. Vi vurderer at det er sannsynliggjort at dette ikke alltid blir gjort. Enkelte ansatte beskriver også at det gjøres noen flere undersøkelser rundt enkeltelevers opplevelse av skolemiljøet sitt enn det som blir dokumentert i henhold til opplæringsloven kapittel 12.

Vi vurderer at det er sannsynliggjort at skolen har satt i gang snarlige samtaler i flere saker der de ansatte har vært bekymret for en elevs trivsel, enn det som er dokumentert. Dette på bakgrunn av informasjon om at ansatte løser saker på et lavt nivå, og gjennom beskrivelser i dokumentasjonen om samtaler som har vært, uten at vi finner samtidig dokumentasjon på dette.

At det er ulik forståelse for når en sak defineres som en sak etter opplæringsloven kapittel 12, og dermed skal overføres eller dokumenteres i Elements, fører til en risiko for at dokumentasjon på undersøkelser blir oppbevart på ulike måter, eller at det ikke dokumenteres i det hele tatt. Dette kan igjen gjøre det vanskelig å få en helhetlig oversikt over hva som er gjort og hva som er den helhetlige situasjonen i den enkelte elevens sak. Da er det risiko for at det i enkeltsaker ikke gjennomføres undersøkelser som er rimelige å forvente, eller at resultatene av disse

undersøkelsene ikke blir analysert og sett i sammenheng. God dokumentasjon er viktig for å sikre en god systematikk og faglig god kvalitet i arbeidet med undersøkelser. Vi vurderer etter dette at det ikke er sannsynliggjort at skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i alle saker.

Vi ser at fylkeskommunen har gjort grep for å sikre at arbeidet med aktivitetsplikten blir gjennomført i samsvar med regelverket. De har utarbeidet rutiner og prosedyrer som beskriver undersøkelsesplikten og hvordan denne skal følges opp. Disse viser til Utdanningsdirektoratet sine sider der regelverket er presentert og omtalt. Det er også laget maler som skal brukes for utredning av skolemiljøsak og barnets beste.

Skolemiljø og regelverket i opplæringsloven kapittel 12 er på agendaen i ulike fora overfor skolens ansatte, og prosedyrer og rutiner gjennomgås med de ansatte systematisk ved å følge et årshjul. Som en del av fylkeskommunens internkontroll er også arbeidsgruppen for skolemiljø opprettet. Arbeidsgruppen jobber med kompetanseheving på skolene og bistår skolene i enkeltsaker. De jobber videre med evaluering av rutiner og maler. De følger også med på saker etter opplæringsloven kapittel 12 som er opprettet i Elements, for å avdekke eventuelle avvik i enkeltsaker eller behov for kompetanseheving. Denne gruppen er et resultat av skoleeiers vurdering av risiko for avvik i håndtering av blant annet saker etter opplæringsloven kapittel 12.

Fylkeskommunen har likevel ikke fanget opp at det er en risiko for at saker ikke blir undersøkt snarest fordi terskelen for å melde fra om saker er for høy og det er ulik definisjonen av hva som er en sak etter opplæringsloven kapittel 12. Det er heller ikke fanget opp at det er en risiko for at skolen ikke gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente, eller at det er mangler i dokumentasjonen av undersøkelser. Fylkeskommunen har et avvikssystem der ansatte kan melde avvik også for brudd på regelverket om skolemiljø. Ansatte oppgir i intervju at det er informert om systemet på planleggingsdager, men at bruken av det er ikke godt kjent for alle. Flere ansatte mener terskelen for å melde avvik på regelverket på skolemiljø kan være høy. Dette medfører risiko for at fylkeskommunen ikke får informasjon om avvik som skjer i praksis.

Fylkeskommunen beskriver at de jobber tillitsbasert, forebyggende og gjennom veiledning. Vi vurderer at det er positivt. Fylkeskommunen må likevel sikre at de systematisk skaffer seg tilstrekkelig informasjon om hvordan forståelse av regelverket og praksis er ute på skolen, slik at fylkeskommunen kan utføre de pliktene de har med internkontrollen. Vi vurderer etter dette at fylkeskommunen sin internkontroll ikke er tilpasset for å sikre at undersøkelsesplikten og den tilhørende dokumentasjonsplikten blir fulgt.

3.3 Konklusjon

Vi har kommet til at undersøkelsesplikten ikke alltid utføres i tråd med regelverket. Fylkeskommunen har ikke fanget opp at undersøkelsesplikten ikke praktiseres i tråd med regelverket, og har dermed heller ikke satt inn korrigerende tiltak. Statsforvalteren vurderer derfor at Innlandet fylkeskommune gjennom sin internkontroll ikke sikrer at alle delene av undersøkelsesplikten blir oppfylt.

4 Sikrer fylkeskommunen at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?

4.1 Observasjoner

Retter skolen snarest opp situasjonen med egnede tiltak dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Vi ser at det kun er i et fåtall av de oversendte elevsakene at det er opprettet en skriftlig plan snarest etter at skolen har fått melding om at eleven ikke har eller mistenkes å ikke ha det trygt og godt. De ansatte er opptatt av at saker skal følges opp raskt. Det går fram av dokumentasjonen at flere saker er løst med samtaler «før det ble noe mer», og disse har ikke aktivitetsplan.

I styrende dokumenter går det fram at tiltak skal planlegges og iverksettes når saken er utredet og samtaler er gjennomført, og at elevens beste og elevens rett til å bli hørt skal legges til grunn.

Fylkeskommunen beskriver i sin redegjørelse at dersom det avdekkes utfordringer som angår elevens opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt og godt gjennom IKO-modellen, vil ansatte melde fra til avdelingsleder/ rektor om forholdet, og tiltak settes i verk i tråd med aktivitetsplikten.

Setter skolen og skoleeier inn de tiltak som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?

I tre av de oversendte elevsakene er det opprettet en skriftlig plan. I noen elevsaker er det satt inn tiltak uten at det er opprettet skriftlig plan. Det er vanskelig å se hvilke undersøkelser og analyser som er gjort som bakgrunn for de tiltakene som er satt inn. I en av sakene med plan går det ikke fram om tiltakene i planen er fulgt opp, og om saken er avsluttet. To av elevsakene med plan er evaluert. Det er lite vurderinger av grunnlaget for å videreføre eller avslutte tiltak annet enn elevens stemme. Planene er avsluttet fordi elevene har sagt at det ikke har skjedd flere krenkelser og/eller at alt er bra.

I de oversendte elevsakene er det samtaler som er brukt som tiltak. Noen av samtalerne er for å undersøke saken videre, og noen er samtaler for å løse konflikter mellom ulike elever (stoppsamtaler, konfronterende samtaler). De fleste tiltakene er svært kortvarige, slik som en oppklarende samtale mellom to parter som er uenige, og den skriftlige planen avsluttes raskt etter at tiltaket er gjennomført.

Dokumentasjonen viser ikke om skolen har gjort faglige skjønnsmessige vurderinger av hva som er egnede og tilstrekkelige tiltak i sakene. Skjema for barnets beste er ikke brukt i flere av sakene. I saker der det er brukt, er det ikke gjort en vurdering av barnets beste for å komme frem til egnede og tilstrekkelige tiltak.

I intervju med de ansatte bekrefter de at det stort sett er samtaler som blir benyttet som tiltak i de enkelte elevsakene.

Styrende dokumenter beskriver elevens rett til å bli hørt og at det skal tas hensyn til elevens beste. Det står at skolen plikter å finne tiltak som gjør at eleven opplever skolemiljøet som trygt og godt, innenfor hva som med rimelighet kan forventes at skolen kan gjøre. Ofte kan det være nødvendig å sette inn flere tiltak. Det står videre at tiltak skal evalueres og det skal vurderes hvorvidt tiltakene har ønsket effekt. Det må vurderes om tiltak videreføres, justeres eller avsluttes. Form og tidspunkt for evaluering skal være planlagt samtidig med tiltaket. Skolens «Handlingsplan mot mobbing, skolemiljø» beskriver en rutine for når mobbing/krenkende adferd har skjedd.

Fylkeskommunen beskriver at plikten til å sette inn tiltak har vært tema på rektormøter, hvor det har vært fokus på å styrke skolens evne til å håndtere skolemiljø saker proaktivt.

Fylkeskommunen beskriver videre at temaer relatert til psykisk helse og læringsmiljø har vært med på å sikre at skolene har de nødvendige verktøyene og ressursene for å kunne sette inn effektive tiltak.

Lager skolen og skoleeier en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak?

I de fleste av elevsakene som er oversendt, er det ikke opprettet en skriftlig plan. I flere saker er det gjennomført tiltak bestående av samtaler uten at en slik plan er opprettet. I noen saker er det opprettet skriftlig plan i etterkant. Der det er opprettet plan tilfredsstiller disse i hovedsak lovkravet, men flere planer mangler tidspunkt for evaluering.

Flere ansatte oppgir i intervju at de er usikre på hvordan en oppfølgingsplan i IKO-modellen og en skriftlig plan etter opplæringsloven kapittel 12 forholder seg til hverandre.

De styrende dokumentene omtaler plikten til å utarbeide skriftlig plan. Det er utarbeidet mal for skriftlig plan. Det er beskrevet at dokumentasjon som tilhører elevs skolemiljø sak skal arkiveres i Elements.

4.2 Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at tiltaksplikten blir oppfylt

Når en elev selv sier at den ikke har det trygt og godt på skolen, skal skolen snarest rette opp situasjonen med egnede tiltak. Det skal ikke stilles strenge krav til når en elev skal regnes for å ha sagt fra om dette. Det kan ikke forventes at elevene bruker riktige begreper eller lovens ordlyd. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt.² Skolen skal snarest rette opp situasjonen med egnede tiltak også når undersøkelser viser at en elev ikke har det trygt og godt.

I noen oversendte elevsaker er aktivitetsplan opprettet umiddelbart eller snarest etter at skolen har oppfattet saken som en skolemiljø sak. Andre saker mangler aktivitetsplan eller tidsangivelse for når tiltak er satt inn. Det er derfor vanskelig å vurdere om tiltak ble satt inn snarest.

² Prp. 57 L (2022-2023) pkt 33.6.4.1

På samme måte som for undersøkelser, så vurderer vi at det ikke blir satt inn egnede og tilstrekkelige tiltak i alle saker. Dette påvirkes både av de ansattes definisjon av hva som utløser plikten til å sette inn tiltak og hvor alvorlig eller gjentakende en sak må være for å anses som en sak etter opplæringsloven kapittel 12. Noen tilfeller løses på et lavt nivå og meldes ikke fra om videre. Prosedyrene i skolens handlingsplan er rettet mot mobbing. De oversendte skolemiljøsakene handler også i hovedsak om krenkelser. En for smal definisjon og for høy terskel for hva som utløser delpliktene etter opplæringsloven kapittel 12, kan medføre at skolen ikke settes i posisjon til å kunne foreta nødvendige undersøkelser og sette inn egnede og tilstrekkelige tiltak. En elevs utrygghet eller mistriivsel kan skyldes andre forhold enn mobbing eller krenkelser. Plikten til å sette inn tiltak gjelder videre uavhengig av årsaken til elevens opplevelse.

Mobbing kan også handle om utfordringer i klasse- eller skolemiljøet og om sosiale relasjoner på «avveie». Det kan være problematisk å kun fokusere tiltakene på de som ikke opplever et trygt og godt skolemiljø som for eksempel saker om utenforskap og mobbing, fordi problemene *kan* vedvare i klassemiljøene selv om skolen klarer å stoppe den observerbare mobbingen. Det kan bidra til at elevene som har vært utsatt for mobbing fortsetter å føle seg utrygge på skolen, og dermed at konsekvensene blir langvarige. Det er lite dokumentasjon på at skolen har vurdert om det er nødvendig med andre tiltak enn samtaler i de oversendte elevsakene.

Vi vurderer at det er sannsynliggjort at det ikke snarest settes inn de tiltak som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Når tiltak settes inn, skal dette dokumenteres med en skriftlig plan. Omfanget av innholdet under de lovbestemte minimumskravene i planen må tilpasses den enkelte saken. I en sak der tiltak blir satt inn tidlig og tiltaket er enkelt og lite, kan planen være kort og mer skjematisk enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold, og der tiltakene er mange og sammensatte³.

Det er ulik forståelse for når en sak defineres som en sak som skal følges opp etter opplæringsloven kapittel 12, og dermed når dokumentasjonen skal arkiveres. Dette fører videre til en risiko for at dokumentasjon på tiltak blir oppbevart på ulike måter, eller at de ikke dokumenteres i det hele tatt. Dette kan igjen gjøre det vanskelig å få en helhetlig oversikt over hva som er gjort og hva som er løpende status i den enkelte elevens sak. God dokumentasjon er viktig for å sikre en god systematikk og faglig god kvalitet i arbeidet med egnede og tilstrekkelige tiltak.

Fylkeskommunens mal for skriftlig plan oppfylder opplæringslovens krav til hva en aktivitetsplan skal inneholde, men den blir ikke alltid brukt.

Vi vurderer etter dette at det ikke er sannsynliggjort at skolen alltid lager en skriftlig plan som inneholder minstekravene når de setter inn tiltak.

³ Prp. 57 L (2022-2023) pkt 33.6.4.2 Dokumentasjonskrav

Vi viser til våre vurderinger under punkt 3.2 når det gjelder at fylkeskommunen har gjort grep for å sikre at arbeidet med aktivitetsplikten blir gjennomført i samsvar med regelverket. Vurderingene er i all hovedsak sammenfallende for plikten til å sette inn tiltak. Skoleeier har likevel ikke fanget opp at det ikke snarest blir satt inn egnede tiltak i saker, fordi terskelen for å melde fra om saker er for høy eller det er ulik definisjonen av hva som er en sak etter opplæringsloven kapittel 12. Det er heller ikke fanget opp at det er mangler i dokumentasjonen av tiltak.

Fylkeskommunen må sikre at de systematisk skaffer seg tilstrekkelig informasjon om hvordan forståelse av regelverket og praksis er ute på skolen, til at de kan utføre de pliktene fylkeskommunen har med internkontrollen. Vi vurderer etter dette at fylkeskommunen sin internkontroll ikke er tilpasset for å sikre at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan som inneholder minstekravene blir fulgt.

4.3 Konklusjon

Vi har kommet til at tiltaksplikten og plikten til å lage en skriftlig plan som inneholder minstekravene ikke alltid utføres i tråd med regelverket. Fylkeskommunen har ikke fanget opp at plikten til å sette inn tiltak og plikten til å lage skriftlig plan ikke praktiseres i tråd med regelverket, og har av den grunn heller ikke satt inn korrigerende tiltak. Statsforvalteren vurderer derfor at Innlandet fylkeskommune gjennom sin internkontroll ikke sikrer at alle delene av tiltaksplikten blir oppfylt.

5 Sikrer fylkeskommunen at skolen informerer elever og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde en sak til statsforvalteren jf. opplæringsloven § 10-8, jf. kommuneloven § 25-1?

5.1 Observasjoner

På hjemmesiden til Nord-Østerdal videregående skole ligger det skriftlig informasjon til elever og foreldre om elevenes rettigheter etter opplæringsloven kapittel 12. Informasjonen er oppdatert pr. 20.08.2024, og består av kort informasjon om rettighetene og linker direkte til Utdanningsdirektoratet sine sider. Den samme informasjonen ligger også direkte på Innlandet fylkeskommune sin hjemmeside, under fanen «Opplæring i skole» og «Rettigheter og plikter».

Nord-Østerdal videregående skole har et årshjul for skolemiljøarbeid der skolereglementet og «Handlingsplan mot mobbing» presenteres og drøftes i hver klasse i august. I september skal det arrangeres møter med elevenes foreldre der elevenes og foreldrenes rettigheter og plikter tas opp. Det er kontaktlærer som har ansvar for disse aktivitetene. I handlingsplanen vises det til aktivitetspliktens delplikter, og det ligger en lenke til regelverket om skolemiljø på Nord-Østerdal videregående skole sine hjemmesider.

Fylkeskommunen har et årshjul for oppfølging av opplæringsloven kapittel 12. Årshjulet er delt inn i hvilke oppgaver skoleeier skal utføre, og hva skolene skal utføre. Skolene skal i september informere elever og foreldre om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø i foreldremøter og med skriftlig informasjon. Informasjon om opplæringsloven kapittel 12 skal gjentas til elever og foreldre i januar.

Fylkeskommunen skal i henhold til årshjulet også gjennomgå interne prosedyrer og rutiner med skolene i august, gjennomgå opplæringsloven kapittel 12 og støttemateriell fra Utdanningsdirektoratet i skoleledergrupper i november, og gjøre en evaluering av rutiner og prosedyrer i juni. Fylkeskommunens tverrfaglige arbeidsgruppe skal følge opp skolenes gjennomføring av punkter i årshjulet, deriblant om skolene informerer elever og foreldre om opplæringsloven kapittel 12. Dette er beskrevet i arbeidsgruppens mandat.

Det er sendt med en presentasjon fra Utdanningsdirektoratet, som skal være vist til foreldre og elever. Denne gir informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø, skolens aktivitetsplikt og retten til å melde sak til statsforvalteren.

Det er også lagt med presentasjoner som rektor har holdt til foresatte på foreldremøter fra 2021-2023. Der går det fram at et tema på møtene har vært reglene i kapittelet om skolemiljø, og det er vist til hvor informasjon og rutiner ligger på skolens hjemmeside.

Elev- og lærlingeombudet deltar på foreldremøter for Vg1-klassene og i møter med alle elevene i forbindelse med oppstarten av elevrådet. Datoer for deltakelse er dokumentert for de 3 siste årene. Elev -og lærlingeombudet informerer blant annet om elevenes rettigheter etter kapittel 12 i disse møtene.

Fylkeskommunen bekrefter i intervju at de gjennom den faste styringsdialogen med skolen etterspør om skolen har fulgt opp sin informasjonsplikt overfor elever og foreldre.

5.2 Vurdering av om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde en sak til Statsforvalteren

Statsforvalteren vurderer at skolen gir informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø, aktivitetsplikten og muligheten til å melde sak til statsforvalteren skriftlig gjennom skolens og fylkeskommunens nettsider, og muntlig i møter med foreldre og elever. Informasjonen er gitt på en slik måte at elevene og foreldrene kan ivareta rettighetene sine etter loven. Vi gjør oppmerksom på at det på skolen sine hjemmesider, i tillegg til informasjon og lenker som oppgir korrekt informasjon om regelverket, også ligger ute informasjon som er utdatert. Dette bør fjernes for ikke å skape tvil om hva som er gjeldende.

Statsforvalteren skal undersøke om fylkeskommunen gjennom internkontrollen sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde en sak til statsforvalteren. Dette betyr at skoleeier må ha nødvendige rutiner og prosedyrer for at skolen gir elever og foreldre den informasjonen de skal ha, samt at de avdekker og følger opp avvik og risiko for at skolen ikke gir informasjon om rettighetene i opplæringsloven kapittel 12 til elevene og foreldrene.

Fylkeskommunen har i årshjulet for oppfølging av opplæringsloven kapittel 12 beskrevet aktiviteter ut mot skolene som er relevante for oppfølging av om skolen oppfyller sin informasjonsplikt. Fylkeskommunen følger opp skolen gjennom systematisk møtevirkosomhet, slik som styringsdialog og faste møter i nettverk innenfor skolemiljø. Om skolen følger opp sin informasjonsplikt overfor elever og foreldre er en del av de faste punktene under styringsdialogen. I nettverket for skolemiljø deltar alle skolene med minst en ansvarlig skoleleder som er delegert et ansvar for skolemiljø saker. Fire treffpunkter er beskrevet i årshjulet. Dette nettverket bidrar også med evaluering og utarbeidelse av rutiner og prosedyrer for skolemiljø, herunder informasjonsplikten.

5.3 Konklusjon

Vår vurdering samlet sett er at Innlandet fylkeskommune gjennom sin internkontroll sikrer at skolen informerer elevene og foreldrene om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde sak til statsforvalteren.

6 Varsel om pålegg om retting

Statsforvalteren har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder.

Fylkeskommunen som eier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Sikrer fylkeskommunen gjennom sin internkontroll at plikten til å melde fra i skolemiljø saker blir oppfylt?

Fylkeskommunen skal sikre at alle som arbeider på skolen, oppfyller plikten til å melde fra ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 12-4, jf. kommuneloven § 25-1. Dette innebærer at:

1. Fylkeskommunen må sikre at alle som arbeider på skolen, melder fra til rektor så raskt saken tilsier ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Fylkeskommunen må sikre at rektor melder fra til skoleeieren i alvorlige tilfeller.
3. Fylkeskommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å melde fra.

Sikrer fylkeskommunen gjennom sin internkontroll at plikten til å undersøke i skolemiljø saker blir oppfylt?

Fylkeskommunen 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, jf. opplæringsloven § 12-4, jf. kommuneloven § 25-1. Dette innebærer at:

1. Fylkeskommunen må sikre at skolen undersøker saken snarest ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Fylkeskommunen må sikre at skolen og skoleeier gjør de undersøkelsene som er rimelig å forvente.
3. Fylkeskommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Sikrer fylkeskommunen gjennom sin internkontroll at plikten til å sette inn tiltak i skolemiljø saker blir oppfylt?

Fylkeskommunen skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 12-4, jf. kommuneloven § 25-1. Dette innebærer at:

1. Fylkeskommunen må sikre at skolen snarest retter opp situasjonen med egnede tiltak dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Fylkeskommunen må sikre at skolen og skoleeier setter inn tiltakene som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes
3. Fylkeskommunen må sikre at skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle tiltaksplikten.

7 Dere kan gi tilbakemelding på rapporten

Dere har rett til å uttale dere før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Dere kan uttale dere om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom dere mener rapporten inneholder feil, bør dere begrunne hvorfor.

Frist for tilbakemelding er 06.12.2024.

På bakgrunn av uttalelsen fra dere, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten. Dersom vi opprettholder vår konklusjon om at det er brudd på regelverket, vil vi fatte vedtak.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.