



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

Porsanger kommune
ved kommunedirektøren

22.06.2023

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Tilsyn med kommunens arbeid for å
sikre et trygt og godt skolemiljø

Porsanger kommune – Lakselv barneskole

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Porsanger kommune. Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen oppfyller deler av aktivitetsplikten (varsler, undersøker og setter inn tiltak) når 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.

Varsel om tilsyn ble gitt i brev av 20.02.23. Kommunen oversendte dokumentasjon til Statsforvalteren innen fristen den 31.03.23. Våre vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, i tillegg til observasjoner/intervjuer ved foresatte, ansatte i skolen og i kommunen den 26.04.23 og 27.04.23. Foreløpig rapport ble sendt 12.06.23. Kommunen har kommet med noen korrigerer på saksopplysninger om konkrete forhold på kommunens organisering. Se ellers dokumentasjonsgrunnlaget som er vedlagt i denne rapporten.

I tilsynet har vi funnet at kommunen ikke oppfyller regelverket på de undersøkte områdene. Vi har funnet at kommunen ikke sikrer at de ansatte varsler, undersøker, setter inn tiltak slik opplæringsloven krever, og at kommunen ikke sikrer at skolen dokumenterer arbeidet med de tre nevnte pliktene.

Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting av de avdekkende lovbruddene. Kommunen har rettefrist til **01.10.23**.

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Kort om kommunen	3
1.2	Om gjennomføring og tema for tilsynet	3
1.3	Rettslige krav	4
1.3.1	Retten til et trygt og godt skolemiljø.....	4
1.3.2	Kravet til internkontroll.....	6
2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.1	Overordnet beskrivelse av kommunens internkontroll	7
2.2	Plikten til å varsle.....	7
2.3	Plikten til å undersøke.....	13
2.4	Plikten til å sette inn tiltak	17
2.5	Kommunens plikt til å avdekke og følge opp med korrigerende tiltak	25
3	Varsel om pålegg om retting.....	29
4	Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten	31

1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om kommunene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Vi kan også føre tilsyn med kommunens 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 kommunen

Porsanger kommune hadde 3863 innbyggere per 01.01.2023. Det er fire grunnskoler i kommunen.

Porsanger barneskole har elever fra 1. til 7. trinn. Ifølge Grunnskolenes informasjonssystem hadde skolen 207 elever i skoleåret 2022-2023.¹

1.2 Om gjennomføring og tema for tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Porsanger kommune i brev av 20.02.23. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen, 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.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 12.06.23. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert noen saksopplysninger om konkrete forhold på kommunens organisering. Dette har vi korrigert under punktet 2.1. som omhandler «Overordnet beskrivelse av kommunens internkontroll».

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

¹ <https://gsi.udir.no/>

1.3 Rettslige krav

1.3.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø

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

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

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

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten. Dette er også et gjennomgående tema i tilsynet. I tillegg må skolen lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak.

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

Plikten til å varsle

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

Hvis en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, krenker en elev, skal vedkommende straks varsle rektor, jf. opplæringsloven § 9 A-5. I tillegg skal rektor varsle skoleeier. Dersom mistanken eller kjennskapen gjelder en i ledelsen på skolen, skal den som fikk mistanke om eller kjennskap til krenkelsen, straks varsle skoleeier direkte, jf. opplæringsloven § 9 A-5. Det stilles ingen formkrav til varslene. Alle som arbeider på skolen, må kjenne til hvordan og når varsling skal skje.

Plikten til å undersøke saken

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

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

Undersøkelsen skal ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan 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 barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. Eleven har rett til å bli hørt i skolemiljø saker, jf. 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 skjærpede krav til fremdrift i saken. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Plikten til å sette inn tiltak

Tiltak etter § 9 A-4

Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelser viser dette, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får det trygt og godt igjen.

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.

Tiltak etter opplæringsloven § 9 A-5

Hvis det er en som arbeider på skolen som har krenket en elev, skal skolen sette i verk tiltak straks.

Hvis det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen, er det skoleeier som har ansvaret for at skolen setter inn tiltak straks.

Dokumentasjonskrav/aktivitetsplan

Skolen skal lage en skriftlig plan når de iverksetter tiltak. Dette følger av § 9 A-4 syvende ledd. I planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres.

1.3.2 Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på skolen og særpreget, aktivitetene og risikoforholdene ved skolen, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd. Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. Kommunedirektøren er likevel ansvarlig og må følge opp at oppgavene blir ivaretatt.

Kommunen 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.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikoen skal kommunen vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige, og i hvilken grad de skal være skriftlige. Kommunen skal gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem. Kommunen må jevnlig skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge og hindre regelverksbrudd. Kommunen må ha klare rapporteringslinjer, vurdere hvilke områder de skal følge med på, og hvordan de skal innhente informasjon eller bli informert av skolen. Kommunen må håndtere avvik på en måte som sørger for at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp. Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette må de avgjøre ut fra risikobildet og formålet med internkontrollen. Kommunen 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 kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd etter § 25-1, og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

Kommunens arbeid med internkontroll med aktivitetsplikten kan altså i hovedtrekk oppsummeres i fire deler. For det første må kommunen planlegge for at aktivitetsplikten skal bli oppfylt. Det innebærer å ha gjort risikovurderinger og eventuelt ha rutiner som kommunen mener er nødvendige for å oppfylle lovpålagte plikter. Videre må samtlige ansatte (inkludert rektor og den som utfører skoleeiers oppgaver etter § 9 A-4 og 9 A-5) utføre arbeidet sitt slik kommunen har planlagt, og kommunen må så kontrollere at utførelsen av arbeidet skjer som planlagt og sørge for å korrigere praksis dersom det er nødvendig (enten som følge av en risikovurdering eller som følge av at kommunen har avdekket at praksis ikke er lovlig).

I de følgende avsnittene skal vi beskrive og vurdere kommunens arbeid med internkontroll på aktivitetsplikten. Vi gir først (punkt 2.1.1) en overordnet beskrivelse av kommunens styring og ledelse når det gjelder denne plikten.

Deretter vil vi beskrive våre observasjoner og gjøre vurderinger av hvordan kommunen har planlagt for at hvert enkelt lovkrav knyttet til aktivitetsplikten skal bli oppfylt og hvordan de ansatte (inkludert rektor og skoleeier) utfører oppgavene.

I et eget avsnitt til sist vil vi vurdere om kommunen har tilstrekkelig grad av rutiner for å kontrollere sin egen praksis, og til eventuelt å korrigere praksis dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med loven, eller kommunen ut fra risikovurderinger kommer fram til at det er en uakseptabel risiko for brudd.

I rapporten omtaler vi leder for oppvekst og kultur som «skoleeier», selv om det er kommunen som er skoleeier i lovens forstand. Når vi har valgt å bruke dette begrepet på skoleeier, er det fordi det er en allmenn oppfatning at det er skoleeier som utfører skoleeieroppgavene i opplæringsloven kapittel 9 A.

2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.1 Overordnet beskrivelse av kommunens internkontroll

Porsanger kommune er organisert etter en tre-nivåmodell, med kommunedirektøren som øverste ansvarlige for administrasjonen. Videre inngår stab og økonomi og styring, samt kommunalsjefer for områdene helse og omsorg, kultur og oppvekst og kommunalteknikk og samfunnsutvikling i kommunens ledergruppe.

Kommunalsjef for kultur og oppvekst har ansvaret for fagområdene barnehage, skole, PPT og språksenter. I fagområdet for skole inngår i alt fire virksomheter, hvor Lakselv barneskole er en av dem. Lakselv barneskole ledes av rektor.

Kommunen bruker Moava internkontroll (tidligere 1310.no). I tillegg har skolen en egen handlingsplan, mal for aktivitetsplan og ordensreglement.

På Lakselv barneskole består lederteamet av rektor, inspektør og SFO-leder. De har ansvaret for oppfølgingen av henholdsvis teamet for SFO og 1.-7- trinn.

Kommunen har ikke en felles handlingsplan for skolene, men hver enkelt skole har en plan for hvordan arbeide med 9A-saker. Lakselv barneskole har utarbeidet en egen plan datert 2019 kalt «Plan for arbeidet med håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole». Denne planen inneholder Lakselv barneskoles rutiner og fremgangsmåter for hvordan de jobber med å realisere kap. 9A.

2.2 Plikten til å varsle

2.2.1 Alle som arbeider på skolen 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. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens «Plan for arbeidet med og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole (revidert 2019)», heretter kalt skolen handlingsplan, står det at ansatte skal varsle til kontaktlærer hvis man ser eller mistenker at et barn ikke opplever et trygt og godt skolemiljø. Det fremgår av skolens

handlingsplan at ansvaret for å ta imot varsler er delegert til kontaktlærerne. Videre viser skolens handlingsplan til at all varsling skal skje gjennom bruk av skjemaet «*Alvorlig hendelse*».

Malen for aktivitetsplan inneholder ikke et eget punkt for å dokumentere når varselet ble mottatt av skolen. I tre av sju eksempelsaker vi har mottatt fremkommer det under punktet «Bakgrunn for opprettelse av aktivitetsplan» at foresatte har varslet selv til skolen. I fire av sakene fremgår det ikke når og på hvilken måte skolen har blitt varslet.

I egenvurdering i RefLex svarer alle respondentene at de varsler ved mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Rektor oppgir i intervju at det i utgangspunktet skal varsles til kontaktlærer som er delegert til å ta imot alvorlige hendelser. Deretter blir det varslet videre til administrasjonen.

I intervju forteller noen av de ansatte at de varsler rektor ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen ansatte sier at de varsler enten til sosialrådgiver eller rektor, mens et fåtall sier de varsler til kontaktlærer. Flesteparten av de ansatte vi snakket med i intervju legger til at skolen har et skjema for alvorlige hendelser. Noen av de ansatte oppgir at dette skjemaet skal brukes ved krenkelser, mens andre sier det skal brukes ved alvorlige tilfeller.

Mange av de ansatte oppgir at hvis det er hendelser mellom elever som gjør at eleven ikke har det bra, vil de først undersøke om det bør varsles videre. Dette gjelder også hvis det er eleven selv som gir utrykk for at det er noen som for eksempel krenker. Det fremkommer også fra flere at ikke alle henvendelser fra foresatte blir varslet videre. Det undersøkes først i form av samtaler med eleven/elevene. Deretter gjør man en vurdering om det bør varsles videre. Andre sier det motsatte, hvis foresatte tar kontakt, er det raskere vei å varsle til rektor. Det fremkommer også at flere av de ansatte bruker å diskutere saken først med sosialrådgiver for deretter å vurdere hvilke saker som skal varsles.

Noen av de ansatte opplyser om at sosialrådgiver går gjennom alle skjemaene som kommer inn, dette for å sortere varslene. Rektor vil så bli varslet dersom det er noen saker som bør følges opp av andre enn sosialrådgiver.

Det kommer videre frem at de ansatte har fått beskjed på planleggingsdagene på høsten om plikten til å varsle.

Flere foresatte oppgir at de har snakket med lærere om at deres barn ikke har det trygt og godt, men opplever at det ikke blir varslet videre.

Vurdering:

Ut fra intervjuene oppfatter Statsforvalteren at ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, er det usikkerhet blant de ansatte knyttet til både *hvem* de skal varsle, på *hvilken* måte og *når*. Det foreligger forskjellige versjoner av rutinen for varslingsplikten hos de ansatte, og de opplever selv det er ulike rutiner ved skolen for å varsle. Flere av de ansatte oppga at de kun varslet til kontaktlærer, mens andre varslet til rektor eller sosialrådgiver. Noen varslet muntlig, mens andre varslet skriftlig ved alvorlige hendelser. I tillegg fremkommer det at varslene som fylles ut på skjema «alvorlige hendelser» blir gjennomgått og sortert av

sosialrådgiver etter hvilke varsler som skal videre til rektor eller ikke. Dette kan innebære at det er mange varsler som burde vært varslet om til rektor som ikke blir det.

Flere av de ansatte ga også uttrykk for at de enten ved kjennskap til, eller varsel fra elever/foresatte først velger å følge med og undersøke før man eventuelt valgte å varsle videre. Dette kan være en indikasjon på at ansatte ikke har klart for seg skillet mellom å følge med og å varsle.

Vi vurderer at når det blir uklart hvilken rutine som skal følges, når det skal varsles, til hvem og på hvilken måte, vil det kunne føre til ulik praksis. Skolen har dermed ikke sannsynliggjort at det er etablert en fremgangsmåte for varsling som sikrer at alle som jobber på skolen, varsler dersom de får mistanke om, eller kjennskap til, at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Foresattes opplevelse underbygger dette.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.2.2 Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, eller ved mistanke om, eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens handlingsplan fremkommer det at det er en skjerpet aktivitetsplikt dersom en ansatt mobber eller krenker. Videre står det at rektor varsler oppvekstsjefen om saken. Dersom det er en i ledelsen som står bak krenkinga, skal oppvekstleder varsles direkte av den som har fått mistanke om, eller kjennskap til krenkelsen.

Videre kan vi lese i skolens handlingsplan at i alvorlige saker skal skoleeier varsles av rektor. Det opplyses om at alvorlige saker kan for eksempel være saker som er særlig voldelige eller dersom krenkelsene har pågått over tid.

De fleste av de ansatte oppgir at de varsler rett til rektor hvis en voksen krenker. Noen av informantene oppgir at dersom varselet kommer fra foresatte, vil varslet til rektor gå raskere. I de tilfeller hvor elevene selv varsler til en ansatt på skolen om krenkelser fra en annen ansatt, vil de vurdere å undersøke saken før man eventuelt varsler videre til rektor.

I intervju sier ledelsen at det varsles til skoleeier i saker hvor en voksen krenker. Rektor oppgir at han kontakter skoleeier når han får varsler om § 9 A-5 saker. Videre opplyser rektor at ikke alle alvorlige hendelser blir en § 9 A sak

Noen av de ansatte sier de ikke har vært med på å diskutere hva som ligger i alvorlige hendelser. Men dersom de vurderer at det er en alvorlig hendelse, så skrives det ned og leveres til sosialrådgiver. Sosialrådgiver går deretter gjennom skjema og varsler rektor om det er noe som må følges opp av ledelsen. Det opplyses om at det må en del sortering til, for det er ikke alt som skrives på skjemaet «alvorlige hendelser» som er alvorlig og bør varsles videre.

Skoleeier opplyser om at det har vært noen § 9 A-5 saker hun har vært involvert i. Videre oppgis det at hun får bare informasjon om saker etter § 9 A-4 dersom de er definert som alvorlige saker. Hva som er alvorlige saker er ikke diskutert, men skolen kan ringe for å spørre om det er en

alvorlig sak, eller få veiledning, dersom de ønsker det. Skoleeier legger til at de i dag ikke har en fremgangsmåte på hvordan varsle til skoleeier.

En av eksempelsakene vi har fått tilsendt inneholder aktivitetsplan der det har vært en sak med begrunnelse i at en ansatt har krenket. I aktivitetsplanen er det notert at skoleeier er varslet i saken.

Vurdering:

Det er mindre usikkerhet blant de ansatte knyttet til hvem som skal varsles etter § 9 A-5, og de fleste gir uttrykk for at dersom foresatte varsler om at en voksen krenker, skal det varsles direkte til rektor. Likevel er det flere ansatte som gir uttrykk for at det ikke alltid blir varslet videre til rektor dersom elevene selv melder ifra om krenkelser fra voksne. At de ansatte ved noen anledninger først selv gjør en vurdering av om kjennskapet til at en ansatt krenker, minsker sannsynligheten for at *alle* mistanker eller kjennskap til dette blir varslet til rektor. Vi underbygger denne vurderingen med at det også i noen tilfeller gjøres en slags vurdering og utvelgelse av andre ansatte hvilke mistanker som skal varsles videre. Dette kan føre til at terskelen for å varsle rektor eller skoleeier er for høy, og at det ikke varsles rektor eller skoleeier i alle tilfeller, som det burde. Vi vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at rektor varsler skoleeier i tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.

Dokumentasjon og opplysninger i tilsynet viser at skolen ikke har innarbeidede rutiner for varsling ved alvorlige hendelser. Vårt inntrykk er at rektor er kjent med ansvaret for å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, men det er samtidig uttalt at ikke alle alvorlige hendelser blir en § 9 A-sak, og dermed ikke varslet. Det er ikke drøftet i personalgruppen hva som er alvorlige hendelser, og vi vurderer at mangelen på slike felles drøftinger bidrar til ulik oppfatning av når og om det skal varsles. Vi vurderer at fordi det ikke er gjort kjent for alle som arbeider på skolen hva det skal varsles om, er det risiko for at hverken rektor, eller skoleeier, får varslene etter varslingskravet i opplæringsloven § 9 A-4. Vi minner om at formålet med at rektor i alvorlige tilfeller skal varsle skoleeier, er at skoleeier i slike tilfeller bør gjøres kjent med saken og involvere seg i hvordan saken løses.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.2.3 Alle som arbeider på skolen skal varsle i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens handlingsplan fremkommer det at tidspunkt for varsling må vurderes fra sak til sak. Videre står det at alvorlige saker skal varsles straks, mens andre saker kan det være forsvarlig å vente litt lenger med, for eksempel til slutten av skoledagen. Planen opplyser at det er ukentlige kapittel 9 A møter i administrasjonen, der de gjennomgår hendelser som er kommet inn, og de sakene som er aktive pr. i dag.

I egenvurdering i RefLex svarer alle respondentene at de varsler i tide.

To av sju eksempelsaker vi har mottatt viser når det er blitt varslet i saken, og at det er foresatte som har varslet skolen.

I intervju kommer det frem at mange ansatte varsler med en gang. Samtidig sier de at ved mistanke om mobbing, vil de først gjør noen undersøkelser før en eventuell varsling. Dersom de vet at det er mobbing, så varsler de samme dag. Det fremkommer, som nevnt tidligere, at om varselet kommer etter henvendelse fra foresatte, blir det ikke alltid varslet. Flere av de ansatte opplyser om at først undersøker man litt med elev/elever og foresatte, og hvis man ser helt klart at det er noe, så varsles det til rektor.

Det fremkommer også at mange ansatte noen ganger drøfter saken med sosialrådgiver før det eventuelt varsles til rektor eller kontaktlærer. Noen ganger gjør ansatte noen enkle undersøkelser før de varsler. Andre ganger velger ansatte å la det gå litt tid før et eventuelt varsel, for å se om det muligens ikke er så alvorlig som først opplyst av eleven. Noen ansatte oppgir videre i intervju at alvorlige hendelser, som for eksempel grov vold, blir varslet med en gang.

Rektor oppgir i intervju at varsel fra lærer til administrasjonen skal skje innen en uke. Dersom det er alvorlige ting, må det varsles med det samme. Det opplyses at i praksis får rektor inn varslene samme dag, eller dagen etter.

Vurdering:

Handlingsplanen for Lakselv barneskole angir at mottak av varsler er delegert til kontaktlærerne. Rektor sier i intervju at varsel fra kontaktlærerne skal skje innen en uke. Vi viser her til at tidspunktet for når det skal varsles beror på en konkret vurdering i hver enkelt sak, og at det i noen tilfeller kan være forsvarlig å vente litt lenger med varsling, for eksempel til ukentlige oppsummeringer. Slik vi oppfatter uttalelsen til rektor er det en fast praksis med ukentlige oppsummeringer, og lovkravet om at det fra sak til sak skal gjøres en konkret vurdering vil derfor ikke være ivaretatt.

De ansatte uttrykker at det ikke har vært konkrete drøftinger i personalet om terskelen for hvor raskt ulike type hendelser må varsles, eller hvilke momenter som må vurderes for hvor raskt det må varsles. Skolens handlingsplan viser heller ikke til det ovennevnte. Det står heller ikke noe i skolens handlingsplan om når varsling skal skje i tilfeller hvor ansatte krenker elever.

Selv om mange av de ansatte sier de varsler «med en gang», er det ikke en felles forståelse av hva dette innebærer. I intervjuene kommer det frem at de ansatte ved mistanke om mobbing, eller ved henvendelser fra foresatte, først gjør noen undersøkelser. Vi påpeker at varslingsplikten inntreffer allerede ved «mistanke» og «kjennskap til». Det vil derfor ikke være riktig fremgangsmåte å hverken drøfte med andre først, eller starte undersøkelser for å få bekreftet mistanken om at eleven ikke har det trygt og godt. Det vil heller ikke være riktig fremgangsmåte å undersøke om varsel fra foresatte kan bekreftes før det varsles videre. Når mistanken oppstår, eller når dere har fått kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, har hver enkelt ansatt selv plikt til å varsle.

Statsforvalteren vurderer at mange som arbeider på skolen har en felles forståelse av at alvorlige saker skal varsles raskt, men det gjelder ikke alle. Det er heller ikke er en omforent praksis av hvor raskt mindre alvorlige saker og gjentatte hendelser skal varsles.

Statsforvalteren har tidligere konkludert med at skolens fremgangsmåte for varsling ikke fullt ut er i tråd med regelverket jfr. 2.4.1. Vi vurderer at dette også får betydning for vurderingen av om rektor sikrer at det varsles tilstrekkelig raskt. Som en følge av at varslingen i noen tilfeller går gjennom flere ledd før det kommer fram til rektor, eller at det ved flere tilfeller gjøres en «sortering» av hvilke hendelser som skal varsles, mener vi det er behov for en nærmere avklaring av forventningen til varslingstid. Det gjelder avklaring av forventninger både ut fra alvorlighetsgrad, og type sak, for å sikre varsling så raskt som saken tilsier. Dette gjelder særlig ettersom alle etter regelverket skal varsle rektor direkte, eller til den han delegerer ansvaret til.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.2.4 Skolen og skoleeier skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan viser til at all varsling skal skje gjennom bruk av skjemaet «*Alvorlig hendelse*».

I egenvurdering i RefLex svarer de aller fleste at de dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

I intervju sier rektor at skjemaet «alvorlige hendelser» skal brukes for å varsle. Det opplyses om at det kan være saker som diskuteres og undersøkes som ikke blir registrert, og at dette er en svakhet. Videre opplyses det at det ikke er diskutert når det skal varsles muntlig eller skriftlig på skjema «alvorlige hendelser», men varselet blir som oftest skrevet ned når det skal settes inn tiltak som da blir aktivitetsplanen.

Ansatte oppgir ulik praksis for hvordan varsler dokumenteres, og av hvem. Mange av de ansatte opplyser at de har et varslingsskjema for alvorlige hendelser. Flere påpeker at det brukes skjønn om skjemaet skal brukes, eller når varsler skal dokumenteres. Noen sier at dersom de får henvendelser fra foresatte vil det varsles muntlig, og de vet ikke om disse varslene blir dokumentert skriftlig i etterkant. Flere ansatte sier det kommer an på alvorligheten om det varsles skriftlig eller muntlig. Vurderer de hendelsen som ikke så alvorlig, gir de muntlig beskjed. De fleste mener at hva som er alvorlige hendelser, er ikke drøftet i personalgruppen.

Vurdering:

Det stilles ingen formkrav til hvordan den enkelte varsler, men skolen har en plikt til å dokumentere hvordan delpliktene i aktivitetsplikten oppfylles. Gjennom tilsynet kommer det frem at det er stor variasjon i hvordan skolen skriver ned og tar vare på varslene. Tilsynet viser og at de ansatte varsler på flere mulige måter. Noen varsler muntlig til kontaktlærer, og det er usikkerhet rundt hva som skjer videre med informasjonen og om den blir dokumentert. Noen sier de varsler muntlig direkte til rektor, mens andre igjen fyller ut meldeskjema «alvorlige hendelser» og leverer til rektor eller kontaktlærer. Denne ulike praksisen vurderer vi dithen at det kan føre til at enkeltvarsler ikke blir fulgt opp eller dokumentert. Dette medfører at dokumentasjonskravet ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

I flere av aktivitetsplanene vi har mottatt fremkommer det ikke når varsling ble mottatt, eller hvem som varslet.

Ved uklarhet om hvem som skal dokumentere varsler og hvor de skal lagres, er det fare for at skolen går glipp av viktig informasjon, og at rektor og skoleeier ikke mottar en helhetlig oversikt over elevenes skolemiljø. Statsforvalteren mener det ikke er sannsynliggjort at det er innarbeidet rutiner for hva som skal dokumenteres, hvem som skal dokumentere eller på hvilken måte det skal dokumenteres. Vi vurderer at kommunen ikke har en omforent fremgangsmåte for å ivareta at skolene dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.3 Plikten til å undersøke

2.3.1 Skolen skal undersøke saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens handlingsplan fremkommer det at dersom det er observert en hendelse i et friminutt, er det viktig å undersøke det som har skjedd hvis det er mulig.

Alle eksempelsakene vi har fått tilsendt inneholder ingen tidspunkt for når eventuelle undersøkelser starter og slutter.

I egenvurdering i RefLex svarer alle respondentene at de undersøker saken så raskt som saken tilsier.

Ansatte oppgir i intervju at de undersøker så raskt som mulig, og angir at oppstart av undersøkelser over en uke er for lang tid. Rektor opplyser at de prøver sette i gang undersøkelser umiddelbart ved å ringe foresatte etter varsel.

Vurdering:

I en av de sju eksempelsakene startet undersøkelsene med en samtale med eleven dagen etter varsel fra foresatte. I to av sju saker hvor foresatte selv har meldt saken direkte til rektor, er det foresatte som har snakket med barnet, og i de fire siste sakene er det ingen informasjon om når undersøkelsene startet. Vårt inntrykk er at i de tre sakene hvor rektor har mottatt direkte varsel fra foresatte, har rektor satt i gang undersøkelser raskt i form av møte med foresatte for å få opplyst hva saken gjelder. Det fremkommer imidlertid ikke om og eventuelt hvordan skolen skal undersøke saken nærmere.

Flere av de foresatte mener skolen burde hatt kjennskap til at barnet deres ikke hadde det trygt og godt på skolen, og dermed startet undersøkelser tidligere. Vi er derfor usikre på om det kan være en for høy terskel før en sak anses som en 9A-sak, og at dette påvirker om, og når, undersøkelser blir satt i gang. Det er ikke tillagt stor vekt i vår samlede vurdering, men vi anmoder kommunen å merke seg dette. Statsforvalteren vil understreke at skolens aktivitetsplikt ikke avhenger av at foreldre eller elev melder fra om at eleven opplever å ikke ha det trygt og

godt, men løper fra det tidspunktet skolen selv får mistanke eller kjennskap til at elev ikke har det trygt og godt.

I og med at det i fire saker ikke er dokumentert når det er varslet i saken, er det vanskelig å gjøre en vurdering om skolen undersøker så raskt som saken tilsier. Vi har derfor etter en helhetsvurdering vurdert at det ikke kan sannsynliggjøres at skolen setter i gang undersøkelser så raskt som saken tilsier.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.3.2 Skolen/skoleeier skal undersøke saken straks, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan inneholder ikke noe som omhandler skolen/skoleeiers arbeid med å undersøke enkelt saker etter opplæringsloven § 9 A-5.

I egenvurdering i RefLex svarer alle respondentene ja til at skolen/skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om, eller kjennskap til, at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.

Rektor oppgir i intervju at skolen har plikt til å handle raskt i § 9 A-5 saker. Videre opplyser rektor at det er ikke lagt noen føringer fra skoleeier hvor raskt man skal undersøke og oppgir at skolen har egne rutiner gjennom skolens handlingsplan.

I intervju med skoleeier kommer det frem at skoleeier har vært involvert i noen § 9 A-5 saker. Videre opplyses det om at skoleeier får bare informasjon om disse sakene dersom disse blir definert som alvorlige saker.

Vurdering:

Fordi tilsynet bare har mottatt en sak etter opplæringsloven § 9 A-5, må vi gjøre en sannsynlighetsvurdering om oppfyllelse av dette lovkravet. Det fremkommer ikke av tilsynet at skolen har en bestemt rutine for hvordan man undersøker slike saker, og det er heller ingen informasjon om dette i skolens handlingsplan.

Aktivitetsplanen vi har mottatt som omhandler § 9 A-5, viser at rektor dagen etter varselet kom direkte fra mor, har gjennomført en samtale med eleven. Dette er positivt. Vi vurderer likevel ut ifra det at skolens handlingsplan ikke sier noe om at undersøkelsene skal iverksettes straks, og at det heller ikke er lagt noen føringer fra skoleeier om dette, at kommunen ikke sikrer at alle § 9A-5 saker undersøkes straks.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.3.3 Skolen/skoleeier skal gjennomføre undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens handlingsplan fremkommer det at når de skal undersøke en sak for å avdekke hva som har skjedd, kan de observere elevene i friminuttene eller i en lærings situasjon. De kan også ha samtaler med de som er involvert eller vet noe om saken. Det opplyses om at ved observasjoner i friminuttene skal de bruke eget observasjonsskjema for systematisk observasjon og de skal føre rapportlogg.

I egen vurdering i RefLex svarer nesten alle respondentene at det gjennomføres undersøkelser ut fra en faglig standard.

Flere av de vi intervjuet uttrykker at de i undersøkelsesfasen snakker med eleven og av og til de andre som har vært involvert i hendelsen. Noen nevner at skolen gjennomfører trivselsundersøkelser og elevundersøkelsen. Videre opplyses det at Spekter kan benyttes ved behov. Det kommer frem fra flere av de ansatte at det er lite informasjon som er gitt angående hva som er viktig å legge til grunn når en skolemiljøsak skal undersøkes. Flere mener det er saksbasert og skjønn som avgjør hvordan man undersøker.

Rektor opplyser at det tidligere har vært gjennomgått observasjonspraksis, men ikke inneværende skoleår. Videre opplyser rektor at man prøver å sikre kvaliteten på undersøkelser ved å snakke om skolemiljøsaker i møter. Videre oppgir han at sosialrådgiver og helsesykepleier noen ganger deltar i undersøkelsesfasen, og av og til er begge deltakende i samme sak.

I to av sju innsendte eksempelsaker fins det referat fra samtale med eleven. I fire saker står det litt om «barnets syn» og i en sak er det ingen informasjon om hva eleven selv mener. I en av sakene er det foretatt sosiometri-undersøkelse, mens i en annen er det observert i klasserommet. Det fremkommer også at det i en sak skal utføres «tettere på observasjoner i friminutt.»

Vurdering:

Statsforvalteren mener det er positivt at mange sier de alltid snakker med involverte elever. I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig å gjennomføre samtaler med involverte elever og eventuelt foresatte. Vi kan imidlertid ikke se at det er gjort vurderinger i forhold til funn av observasjoner i klasserommet eller friminutt i to av eksempelsakene. Vi vurderer at det burde vært gjort en analyse av resultatet for å finne svar på hva det er i klassemiljøet, eller i samhandlingen mellom elevene, som kan ligge til grunn for eleven sin opplevelse av å ikke ha det trygt og godt på skolen. Generelt sett finner vi at eksempelsakene viser til få gjennomførte undersøkelser, og analyser av disse.

Flere ansatte sier at elevundersøkelsen brukes i skolemiljøsaker, men det er uklart hvorvidt, eller i hvilken grad, disse undersøkelsene knyttes til enkeltsaker.

I intervju kommer det frem at det ikke foreligger en kjent, fast fremgangsmåte for hvordan undersøkelser gjennomføres, og det er usikkerhet blant de ansatte hva som skal/bør tas med i en undersøkelse. Flere opplever at det er opp til den enkelte lærer hvilke undersøkelser som blir igangsatt og hvor grundige de skal være. Statsforvalteren vurderer at det mangler en felles forståelse av hvordan undersøkelser skal gjennomføres, analyseres og håndteres på skolen.

Skolens handlingsplan sier heller ikke noe om krav eller gir tydelige føringer til skolens undersøkelser, det eneste som blir nevnt er observasjoner og samtaler med elever. Det er vår

vurdering at undersøkelsesmetodene som nevnes i handlingsplanen er snevre, og kan bidra til å snevre inn skolens metodebruk i praksis.

Vi ønsker også å påpeke at det i en av eksempelsakene kan tyde på at et formål med undersøkelsene er å fremskaffe bevis for om den ene eleven «er i posisjon» til å bedrive utstrakt mobbing» framfor eleven. Til dette vil vi kort kommentere at målet med undersøkelsen er ikke å fremskaffe bevis for om noen har krenket/mobbet andre, men at man med utgangspunkt i elevens subjektive opplevelses skal finne fram til *hva* som gjør at eleven har denne opplevelsen, og deretter hva skolen kan gjøre for å hjelpe eleven. Vi legger ikke avgjørende vekt på dette, men finner grunn til å komme med denne presiseringen.

Samlet finner vi etter dette at skolen/skoleeier ikke gjennomfører de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.3.4 Skolen/skoleeier skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

I skolens handlingsplan er det opplyst at; *«Dersom du har observert en hendelse i et friminutt, så er det viktig å prøve å undersøke det som har skjedd hvis det er mulig. Det må nedtegnes i varslingen du leverer til kontaktlærer.»* Videre står det *«Plikten til å undersøke betyr at skolen skal undersøke elevens opplevelse av skolemiljøet eller den konkrete saken»*. I et eget punkt i skolens handlingsplan som heter «Delplikt 6 Dokumentere, ansvar skolens ledelse» står det at skolen skal dokumentere hva de har gjort for å følge opp delpliktene, blant annet undersøkelsesplikten. Under her er det blant annet skrevet at *«På vår skole blir både «rapport Alvorlige hendelser» og «Aktivitetsplanen» svært viktig i slike saker for å oppfylle dokumentasjonsplikten.»*

Det fremkommer i malen «Aktivitetsplan Lakselv barneskole» et eget punkt som heter *«Hvilke undersøkelser er gjort i saken?»*

Av innsendte aktivitetsplaner kan vi se eksempler på at det står «Det er ikke gjort noen undersøkelser utover det barnet forteller», «foreldre har snakket med barnet» eller de har undersøkt selv gjennom samtaler med eleven og av og til et utvalg av elever.

Statsforvalteren har fått tilsendt en mal kalt «Rapportlogg observasjoner» for bruk ved observasjon til spesifikke oppdrag, men ikke eksempel på at den er tatt i bruk. Vi har også fått tilsendt mal for trivselsundersøkelse og for elevsamtaler i forbindelse med utviklingssamtaler, uten at vi har sett eksempler på at de er tatt i bruk i skolemiljøsaker.

I egenvurdering i RefLex svarer alle at det dokumenteres hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

Rektor oppgir i intervju at ansvaret for å dokumentere elevsamtaler ligger hos kontaktlærer. Ellers er det et felt i aktivitetsplanen hvor ansatte skal fylle ut undersøkelser som er gjort. Rektor oppgir at lærerne har nok ikke samme forhold til aktivitetsplanen som rektor og sosialrådgiver.

Han medgir at det nok har vært mer diskusjoner om pliktene til å følge med, gripe inn og varsle, enn hva lærernes rolle i forhold til aktivitetsplanen er.

I intervju fremkommer det frem at flere er usikre på om det er en instruks på hva som skal dokumenteres i en sak generelt, og spesielt i undersøkelsesfasen. De opplever at det er ikke et omforent syn på dette. De tenker at alvorlighetsgraden har muligens innvirkning på hva som skal dokumenteres. For eksempel nevner noen at de har fått beskjed om å notere ned hva de har sett i friminutt, eller skrive loggbok, men at ikke alle samtaler eller observasjoner blir dokumentert. Noen oppgir at det også kan være en del som bringes videre muntlig, og dermed ikke skriftliggjort. Flere oppgir at man ikke skriver ned alle samtaler, for eksempel i observasjonsfasen, men har egne notater.

Vurdering:

«Aktivitetsplan Lakselv barneskole» inneholder et eget punkt som heter «Hvilke undersøkelser er gjort i saken?» I eksempelsakene vi har fått tilsendt er det lite som er dokumentert under dette punktet utover informasjon at foresatte har snakket med eleven, eller at skolen skal ha samtale med eleven. I en av sakene står det også at det er ikke gjort noen undersøkelser. Vi vurderer at undersøkelsene ikke kommer godt nok frem, og at dokumentasjon på hva undersøkelsene har resultert i er for knappe til å oppfylle formålet med dokumentasjonsplikten. Vi kan for eksempel ikke se av dokumentasjonen at det blir gjort vurderinger, eller analyser av gjennomført undersøkelse hverken i eksempelsakene eller i annen dokumentasjon. Vi kan heller ikke av innsendt dokumentasjon se at samtaler med involverte elever systematisk dokumenteres. Vi vurderer derfor at det ikke er tilstrekkelig at skolen viser til at undersøkelsene er gjennomført. Skolen må dokumentere analyse av informasjon fra undersøkelsene og evt. bruke resultater av analysen til å sette inn egnede tiltak tilpasset den aktuelle saken.

I intervju kommer det frem at ansatte er delt i spørsmålet om hva og hvordan dokumentere undersøkelsesplikten. Noen av de ansatte sier at undersøkelsene skal dokumenteres og legges i mappa til eleven. Mens andre sier at det er ingen retningslinjer for hvordan undersøkelsene skal dokumenteres. Det er også vårt inntrykk at flere notater og observasjoner i stor grad er oppbevart av den enkelte ansatte i skolen.

Samlet sett vurderer vi at det er lite dokumentasjon i tilsynet som viser hvilke undersøkelser som er gjort, eller hvilke vurderinger som er gjort forut for aktivitetsplanen (tiltakene). Vi legger også til grunn for vår konklusjon at det er usikkerhet blant de ansatte når det gjelder hva som skal dokumenteres, hvordan det skal bli gjort og hvor det skal lagres.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.4 Plikten til å sette inn tiltak

2.4.1 Skolen skal sette inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan omhandler tiltak, og det vises til at: [...*Det er en fordel om foresatte og elev deltar i utarbeidelse av aktivitetsplan. Men dersom dette ikke er mulig så skal ikke skolen utsette arbeidet med å lage aktivitetsplaner, og sette i gang tiltak.*] Utover dette er det ikke nevnt noe om hvilke krav det er til hvor raskt skolen skal sette inn tiltak.

Eksempelsakene vi har fått tilsendt viser at det er satt inn tiltak i aktivitetsplanene. Aktivitetsplanene viser dato for når aktivitetsplanen ble opprettet. Det fremkommer ikke når de ulike tiltakene igangsettes utover dette.

I egenvurdering i RefLex svarer de fleste at det raskt settes inn tiltak dersom en elev opplever å ikke ha det trygt og godt. Noen få svarer nei til dette.

Rektor oppgir i intervju at skolen alltid tar kontakt med foresatte etter varsel. Deretter gjennomfører de et møte med foresatte hvor de blir enige om hva de gjør. Rektor opplyser om at mange av sakene blir løst uten aktivitetsplan, det kan også hende at de blir enige om tiltak, men det blir ikke opprettet en aktivitetsplan. Dette er også noe ansatte bekrefter i intervju.

Ansatte oppgir at det kan være at tiltak skrives i et møtereferat. Videre opplyser rektor at det er stort sett lærerne som gjør vurderingen om å opprette aktivitetsplan eller ikke. Det kan være at lærerne ringer hjem hver uke for å følge ekstra opp, og det er tiltak rektor ikke nødvendigvis vet om. Videre opplyser rektor om at det har blitt jobbet med å finne en slags «lightversjon» av aktivitetsplanen. Årsaken til det kan for eksempel være at det er faglige vansker eller at man ser ting er i ferd med å utvikle seg, men eleven ser det ikke helt selv. Da er det i utgangspunktet ikke behov for aktivitetsplan. Det opplyses at man ikke har landet på hva som er grensa for når man trenger tiltak, men ikke aktivitetsplan.

Ansatte forteller i intervju at det kommer an på undersøkelsesfasen hvor lang tid det tar før det settes i gang tiltak, men de fleste mener det blir satt i gang tiltak så raskt som mulig. Videre nevnes det at det ikke er noen faste tidsfrister, og at å sette inn tiltak for tidlig kan også være feil. Det fremkommer at det ikke er tatt opp på skolen hvor raskt en skal sette inn tiltak. Det ble også uttrykt usikkerhet til hvilke krav loven setter til hvor raskt tiltak skal settes inn.

Foresatte oppgir at det er de selv som har tatt kontakt med skolen for å få på plass tiltak fordi de opplever at deres barn ikke har det trygt og godt på skolen. De uttrykker at skolen burde vært kjent med saken på forhånd, og at saken allerede burde vært tatt tak i på et tidligere tidspunkt og satt i gang tiltak. De opplever at ting tar tid, og at tiltak ikke blir satt i gang så raskt som de burde. Noen oppgir også at de har fått muntlig beskjed fra skolen om tiltak de planlegger å utføre, men de savner å få det skriftlig.

Vurdering:

Ordlyden av lovkravet «så raskt som saken tilsier» setter krav til at de ansatte er kjent med at de alltid må vurdere i den enkelte sak hvor raskt tiltak skal settes inn, og at dette gjøres basert på en konkret vurdering av saken. Det er usikkerhet i ansattgruppa for hvor raskt tiltak skal settes inn.

Vi har tidligere under punkt 2.2.3 vurdert at det ikke varsles tilstrekkelig raskt i alle saker. Vi kommenterte også at kun to av sju mottatte eksempelsaker viser når det ble mottatt varsel, og det vanskeliggjør for Statsforvalteren å vurdere konkret hvor raskt tiltakene ble igangsatt.

Flere, både ansatte og rektor, har sagt i intervju at det kan bli satt inn tiltak i en sak uten at det blir opprettet en aktivitetsplan. Det kan for eksempel skrives tiltak i et møtereferat, eller også ved muntlig avtale med foresatte om ulike oppfølgninger av eleven. Vi vil påpeke at skolen skal utarbeide en skriftlig aktivitetsplan når det skal settes inn tiltak i en sak, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å lage en skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som tiltaksplikten for skolen etter oppl. § 9 A-4 fjerde ledd.² Dette vil være når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, enten gjennom undersøkelser på eget initiativ eller etter at en elev selv sier ifra. Aktivitetsplanen skal formidle skolens intensjon og beslutninger om den videre oppfølgingen av saken. Dette innebærer også krav til innholdet i aktivitetsplanen.

På grunn av stor usikkerhet blant de ansatte om hvor raskt det skal igangsettes tiltak, og mangelen på dokumentasjon i mange av de innsendte elevsaker på både når saken ble varslet og tiltakene ble igangsatt, kan vi ikke konkludere med at tiltak blir satt i gang så raskt som saken tilsier. Vi kan heller ikke konkludere med dette basert på informasjonen om at det settes i gang tiltak uten at det opprettes en aktivitetsplan. I disse sakene er det vanskelig for Statsforvalteren å vurdere om problematikken har hatt varighet en stund, og som har vært kjent for skolen, og om skolen burde behandlet saken som en konkret 9A-sak på et tidligere tidspunkt. Samtaler med foresatte støtter opp om dette. Foresatte har opplevd at skolemiljøet for deres barn har fått utvikle seg i negativ retning over tid, uten at det er opprettet aktivitetsplan med egnede tiltak.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir satt inn tiltak så raskt som saken tilsier, jf. oppl. § 9 A-4 sjette ledd første punktum, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.4.2 Skolen/skoleeier skal sette inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan inneholder innledningsvis en henvisning til flere lovtekster, blant annet «§ 9 A-5. *skjerpa aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev.*» Utover det inneholder handlingsplanen ingen informasjon om, eller henvisning til, hvordan man skal gå frem dersom en som arbeider på skolen krenker en elev eller det er en i ledelsen som står bak krenkingen.

Innsendt dokumentasjon viser en aktivitetsplan med mistanke om at en ansatt har krenket. Aktivitetsplanen gir informasjon om at mor varslet skolen 27.10.22 og aktivitetsplanen ble opprettet 01.11.22.

I egenvurdering i RefLex svarer nesten alle respondentene ja til spørsmålet om skolen setter inn tiltak straks når det er mistanke om, eller kjennskap til, at en som arbeider på skolen står bak krenkelsen.

² jf. Prop. 57 L (2016–2017) punkt 5.5.7.2.

Noen ansatte svarer i intervju at dersom en voksen krenker, ville de gått rett til rektor, men mulig de ville undersøkt litt selv først. Spesielt om det er en elev som kommer med denne informasjonen.

I intervju svarer rektor at i disse sakene tar man alltid kontakt med foresatte og avholder et møte hvor man blir enige om hva man gjør. Det opplyses at slike saker kan bli løst uten en aktivitetsplan. Videre sier rektor at det kan hende man blir enige om tiltak, men det blir ikke opprettet en aktivitetsplan. Man har istedenfor et møte med kontaktlærerne og informerer, snakker om det og følger opp. I tillegg sjekker man med foreldre og elev om det går bedre.

Skoleeier informerer om at saker som omhandler § 9A-5 er delegert til rektor. Men dersom rektor har en relasjon til lærer er det avklart at skoleeier tar saken.

Vurdering:

Skolens handlingsplan sier ikke noe om tiltak i saker der en ansatt, eller en i ledelsen krenker en elev, og det vises heller ikke i handlingsplanen til lovteksten om at tiltak skal settes i verk straks.

Slik vi oppfatter det er det ikke klart for alle ansatte på skolen hvem som har ansvar for å iverksette og følge opp strakstiltak dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen. Selv om det sies at det settes inn tiltak, kan vi ikke konkludere med at det alltid settes inn strakstiltak uten dokumentasjon på dette. Vi ønsker å bemerke at selv om det ikke er elevens subjektive oppfatning alene som avgjør om en lærer eller annen ansatt har opptrådt krenkende, er det likevel slik at skolen har plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak etter den alminnelige aktivitetsplikten.³

Statsforvalteren vurderer at dokumentasjon og informasjon vi har fått i tilsynet ikke sannsynliggjør at det straks settes inn tiltak dersom en elev opplever seg krenket av en ansatt, eller en i skolens ledelse.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.4.3 Skolen/skoleeier skal vurdere konkret hvilke tiltak som er egnede. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Av skolens handlingsplan framgår det at tiltakene som settes inn må tilpasses den konkrete saken og eleven. Det fremkommer eksempler på hvem tiltakene kan rettes mot som for eksempel den som blir mobbet eller krenket, tilskuere og gruppe- eller klassemiljøet.

Malen til aktivitetsplan inneholder ingen informasjon om hvordan vurdere hva som er egnede tiltak.

I egenvurdering i RefLex svarer de fleste respondentene at det alltid settes inn egnede tiltak når en skolemiljøsak er opprettet.

³ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/6.-hva-skal-skolen-gjore-aktivitetsplikten/>

Mange ansatte forteller at man gjør en samlet vurdering i det enkelte tilfellet, og setter inn tiltak de tror vil passe. Dette skjer i samråd med ledelsen, foresatte og eleven. Flere oppgir at det er en sammenheng mellom undersøkelse og tiltak. Noen uttrykker at det er vanskelig å finne egnede tiltak, spesielt i de tilfellene eleven sier en ting, mens observasjoner viser noe annet.

Rektor oppgir i intervju at de har hatt en gjennomgang av observasjonspraksis, men ikke i inneværende skoleår. Tiltakene som blir satt inn er ofte erfaringsbaserte, og de tester dem ut. Av og til kan det være strukturelle tiltak. Det har ved noen anledninger benyttet Utdanningsdirektoratet sine nettsider som omhandler tiltak i skolemiljø saker for å finne tiltak i forbindelse med caser de har jobbet med.

Rektor sier skoleeier ikke har gitt føringer for hvilke tiltak som er egnede.

Skoleeier opplyser at rektorene ønsker seg en «tiltaksbank». Tiltak er vanskelig, og i rektormøtene har de har av og til diskutert tiltak i 9a-saker dersom ett av temaene på disse møtene er skolemiljø.

Foresatte oppgir at skolen har foreslått tiltak og skolen spør foreldrene om hva de tenker om tiltakene.

Vurdering:

Skolens handlingsplan sier ikke noe om hvordan skolen kan sikre at det gjøres en vurdering av hvilke tiltak som er egnet i hver enkelt sak. Skolens handlingsplan inneholder for eksempel ikke noe om hvordan konkrete tiltak vurderes som egnede, eller at tiltakene skal vurderes opp mot barnets beste i den enkelte sak. Vi kan ikke av dokumentasjonen se at elevens stemme er hørt underveis i arbeidet med utforming av tiltakene. Mal for aktivitetsplanen inneholder heller ingen føringer og/eller veiledninger på egnede tiltak.

For å finne egnede tiltak må saken alltid undersøkes og analysere nøye.⁴ Sammenstilling og analysering av funnene i undersøkelsesfasen vil kunne få betydning for tiltaksplikten, og om tiltakene er egnet og tilstrekkelige. Vi har tidligere vurdert under undersøkelsesplikten punkt 2.3.3 at skolen ikke har en fast praksis for hvordan resultatene skal sammenfattes, analyseres for å finne opprettholdende faktorer og brukes sammen med faglig begrunnelse videre inn i tiltak. Dette vanskeliggjør skolens arbeid med å sette inn egnede tiltak.

Eksempelsakene som vi fikk tilsendt viser i noen tilfeller hva som er formålet med tiltaket/ene, noe som er positivt. Det gjør det lettere å lese av dokumentasjonen hvilken hensikt tiltakene har og *kan* være et uttrykk for faglig vurdering. Det fremkommer derimot ikke om det er gjort en vurdering av elevens beste eller hvilke konkrete faglige vurderinger som er gjort basert på elevens stemme. Dette er i stor grad avgjørende for at tiltakene skal være egnet. Å snakke med elevene er noe Statsforvalteren ser har blitt gjort i omtrent halvparten av sakene. I disse sakene går det derimot ikke frem at elevens synspunkter er brukt og vektet inn i arbeidet med å utarbeide tiltak.

Vi ønsker også å bemerke at omtrent alle tiltakene i de sju eksempelsakene var tiltak på individnivå. Selv i de sakene der det fremkommer at klassemiljøet generelt er utrygt, kan vi ikke

⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/>

finne tiltak som retter seg mot gruppe/klassenivå som ville vært både naturlig og nødvendig i enkelte av sakene.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at det alltid blir vurdert konkret hvilke tiltak som er egnede sett i sammenheng med barnet beste vurdering.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.4.4 Skolen/skoleeier skal evaluere tiltakene jevnlig og endre tiltakene ved behov. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan sier at skolen skal evaluere virkningen av tiltakene. Videre at skolen skal legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig.

Malen til aktivitetsplanen inneholder et hovedpunkt som heter «Tiltaksoversikt» og med et underpunkt som heter «evaluering». Under dette punktet finner man en forklarende tekst som oppgir at dette punktet skal gi informasjon om når og hvordan det skal evalueres. I tillegg har aktivitetsplanen en overskrift som kalles: «Evaluering av tiltak». Under her er det to kolonner hvor den ene kolonnen har overskriften «gjennomførte tiltak» og den andre «Evaluering- vurdering om tiltakene har gitt ønsket effekt». I tillegg har aktivitetsplanen en egen rubrikk med overskrift: «Hvordan oppfatter barnet saken etter at evaluering er gjennomført?»

I de fleste av de innsendte aktivitetsplanene er det skrevet navnet på måneden aktivitetsplanen skal evalueres. Under overskriften «Evaluering av tiltak» finner vi at det er gjort en form for vurdering av tiltakene i fem av sju innsendte saker. Under punktet «Hvordan oppfatter barnet saken etter at evaluering er gjennomført?» finner vi at i to av sakene har skolen hatt samtale med eleven, i to saker er det foresatte som har evaluert med eleven og i tre saker finner vi ingenting under dette punktet.

I egenvurdering i RefLex svarer mange av informantene at tiltak vurderes jevnlig. En del av informantene svarer nei på dette spørsmålet.

Rektor oppgir at det er ikke alltid de får til å gjennomføre evalueringsmøtene. Han opplyser at en årsak til det kan være at informasjonsflyten stopper opp et sted underveis. Rektor oppgir at det kan være at tiltak har fortsatt selv om aktivitetsplanen egentlig er avsluttet, og det har også hendt at aktivitetsplanene er avsluttet for tidlig. Videre opplyses det at skolen reviderer aktivitetsplanen etter evaluering, men det lages ikke ny aktivitetsplan, for skolen ønsker å ha alt i samme dokument.

Noen av de ansatte sier at det er stort sett bare foresatte og kontaktlærer på evalueringsmøtene, men at rektor er informert. Andre sier at sosialrådgiver eller rektor alltid er med. De opplyser videre at elevene er oftest med i evalueringen, det kommer litt an på hvilken sak det gjelder og om eleven ønsker å delta. Mange er usikre på om aktivitetsplanen justeres på møtene, mens andre sier de endrer og justerer ved behov.

Noen foresatte vi har snakket med i tilsynet oppgir at det plutselig blir stopp på evalueringsmøtene uten at de har fått noen informasjon om årsaken til dette. Dette fører til at foreldre blir usikre på om aktivitetsplanen fortsatt er aktiv eller ikke, og foreldre opplever at de har ingen oversikt over hva skolen gjør eller ikke for at barnet deres skal få et trygt og godt skolemiljø. Foresatte uttrykker også at de synes skolen er litt snar med å lukke saken til deres barn.

Vurdering:

Skolens handlingsplan viser til at tiltakene skal evalueres. Det er ikke nevnt noe om hyppigheten eller hvordan evalueringen skal foregå.

Tilsynet viser at tiltakene i flesteparten av de innsendte aktivitetsplanene er blitt evaluert, men at det ikke i alle sakene har blitt avtalt konkrete datoer for når tiltakene skal evalueres. Dette gjelder både første evalueringstidspunkt etter opprettelse av aktivitetsplan og avtale om nytt evalueringsmøte etter første evaluering. I kun en av eksempelsakene vi har mottatt er det tidfestet når neste evaluering skal gjennomføres, men vi har ikke mottatt dokumentasjon i saken på denne evalueringen.

På bakgrunn av dokumentasjonen oppfatter vi at de fleste evalueringene handler om å vurdere om de eksisterende tiltakene har virket eller ikke, og om de skal videreføres eller avsluttes. Dokumentasjonen viser ikke om det gjøres en konkret vurdering av om det er aktuelt med nye/andre tiltak eller justeringer i tiltak, og det er ikke dokumentert at det gjøres barnets-beste-vurderinger i tilknytning til vurderingen av om tiltak bør endres/justeres. Det synes å være gjennomgående at vurderingene knyttet til tiltakene dokumenteres med «det har fungert», eller «dette hjelper». Veldig mange av tiltakene er evaluert med kommentaren «Dette er gjennomført». Det fremgår heller ikke hvordan skolen har innhentet informasjon om hvordan tiltakene har virket, utover at foreldre og elev gjerne kommer med innspill til hva som er sakens status nå.

Vi har avdekket i tilsynet at det i flere skolemiljø saker opplyses at det settes inn tiltak for en elev uten at tiltakene skrives inn i en aktivitetsplan. Det er også nevnt at noen tiltak er tatt med i et møtereferat. Det er ikke dokumentert at det er gjort noen evalueringer i disse sakene.

I en av eksempelsakene blir det oppgitt at dette er den 3. versjon av aktivitetsplan til eleven. Vi har ikke fått tilgang til de to første aktivitetsplanene. Ut ifra rektors uttalelse om at det ikke opprettes en ny aktivitetsplan, men at den gjeldende blir revidert, oppfatter vi det slik at de foregående aktivitetsplanene muligens ikke lenger eksisterer i sin opprinnelige form. Vi vurderer at det er en svakhet at man ikke kan se tidligere versjoner av en aktivitetsplan. En mister da muligheten til å se hvordan skolen følger opp planen etter evaluering ved for eksempel endre/fjerne/sette inn nye tiltak.

Det er også en mangel ved evalueringen i innsendte aktivitetsplaner at eleven tilsynelatende ikke har fått deltatt på evalueringene. Det fremkommer heller ikke av malen eksplisitt om elevens rettigheter. Ved evalueringen skal skolen legge behørig vekt på eleven sine synspunkter og vurdere om det er til elevens beste å fortsette med eksisterende tiltak, å endre tiltak, å tilføye nye tiltak og/eller å ta bort tiltak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd jf. også FNs barnekonvensjon artiklene 3 og 12.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det ikke er sannsynliggjort at skolen jevnlig evaluerer tiltakene der disse er satt inn i en aktivitetsplan. Vi vurderer også at evalueringen som er gjort ikke er tilstrekkelig. Vi begrunner dette med at vi har ikke sett dokumentasjon på konkrete vurderinger av om det er aktuelt med nye/andre tiltak eller justeringer i tiltak, og det er ikke dokumentert at det gjøres barnets-beste-vurderinger i tilknytning til vurderingen av om tiltak bør endres/justeres. Vår kjennskap til at det også settes inn tiltak i enkeltsaker uten å skriftliggjøre disse i en aktivitetsplan, er med på å underbygge vår konklusjon. Med en slik fremgangsmåte overholder ikke skolen plikten til å evaluere, eller dokumentere evalueringen tilstrekkelig.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.4.5 Skolen/skoleeier skal lage en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og den skriftlige planen skal oppfylle minimumskravene til innhold. Kommunens internkontroll skal være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på denne plikten.

Observasjoner:

Skolens handlingsplan omtaler at egnede tiltak skal settes inn i en aktivitetsplan for alle elever som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, uansett årsak. Videre at skolen skal dokumentere hvilke tiltak de planlegger å gjennomføre gjennom aktivitetsplanen.

Skolens mal for aktivitetsplan inneholder en «problemstilling», og en «tiltaksoversikt», som viser at det skal dokumenteres hvilke tiltak som er valgt. Malen inneholder videre en kolonne hvor det skal skrives hvem som er ansvarlig for tiltakene og en kolonne for evaluering som skal inneholde når og hvordan det skal evalueres.

Alle eksempelsakene tilsynet har mottatt inneholder en form for problembeskrivelse, tiltak, hvem som er ansvarlig for tiltakene og hvilken måned tiltakene skal evalueres.

I egenvurdering i RefLex svarer nesten alle respondentene at det lages en skriftlig plan og settes inn tiltak.

Rektor oppgir i intervju at det ofte settes inn tiltak uten at det opprettes en aktivitetsplan. Årsaken til at aktivitetsplan ikke alltid opprettes kan være at man ser ting er på vei til å utvikle seg, men eleven selv ikke ser det. Skolen har ikke avgjort og «landet» når det er nødvendig med en aktivitetsplan. Tiltak som settes i gang uten aktivitetsplan kan være tiltak rektor ikke nødvendigvis vet om. Eksempel på tiltak uten aktivitetsplan kan være at det avtales at lærerne skal ringe hjem hver uke for å informere foresatte om elevens skolehverdag.

De ansatte har ikke diskutert hvor terskelen går for når det skal lages en aktivitetsplan, eller hva den skal inneholde. Noen sier at dersom de kan ordne opp i det på skolen uten en plan, så gjør det det. Det fremkommer også at det ofte settes inn tiltak uten at det lages en aktivitetsplan som nevnt tidligere. De oppgir at aktivitetsplanen ikke er beste løsning i alle tilfeller.

Vurdering:

Skolens handlingsplan viser til at det skal settes inn tiltak i en aktivitetsplan for alle elever som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt uansett årsak. Skolens mal for aktivitetsplan legger opp til en fremgangsmåte som tilsier at det skal utarbeides skriftlig plan, og det er listet opp hva den skal inneholde. Det kan til en viss grad sikre riktig og lik praksis på Lakselv barneskole. Mal på aktivitetsplan oppfyller ikke alle kravene til innhold, jf. opplæringsloven § 9A-4 femte ledd.

Dette betyr at planen inneholder hvilket problem som skal løses, hva skolen har planlagt (tiltak), hvem som er ansvarlig og når tiltakene skal evalueres. Vi kan ikke se av hverken malen, eller de innsendte aktivitetsplanene, at det fremkommer når tiltakene skal gjennomføres (start-dato) som også er et av minimumskravene. Vi vil også bemerke at i eksempelsakene vi har mottatt er den ansvarlige oppgitt til å være enten rektor eller lærer/lærere. Denne angivelsen av ansvarlige er for upresis. Skolen må være mer tydelig på hvem som skal følge opp tiltakene, og på den måten ansvarliggjøre den enkelte ansatte.

Vi har i tilsynet avdekket at det foreligger flere saker hvor skolen har satt inn tiltak i en sak hvor det ikke er opprettet en aktivitetsplan. Som tidligere nevnt i rapporten under punkt 2.4.1 kom det frem at hvis eleven selv sa ifra om krenkelser, ville flere av de ansatte la det gå litt tid slik at de kunne følge med og «undersøke» om det er noe i det eleven forteller. Vi vil i den forbindelse påpeke at kravet til aktivitetsplan utløses når undersøkelser viser det er behov for tiltak, samt når en elev sier fra om å ikke ha det trygt og godt.

Det kommer ikke frem i noen av aktivitetsplanene eller referat at elevene er spurt om, eller har gitt uttrykk for, synspunkter knyttet til tiltakene. Dette kan tolkes som at skolen ikke sørger for at eleven blir gjort kjent med innholdet i aktivitetsplanen. Vi ser at det i noen aktivitetsplaner under punktet «Hvordan oppfatter barnet saken etter at evalueringen er gjennomført» er opplyst om eleven har det bedre på skolen eller ikke. Det er ikke datert når disse samtalene er gjennomført, eller i alle tilfeller dokumentert hvem eleven har hatt samtale med for å innhente denne informasjonen.

Foreldre sier at det kan ta lang tid før det blir utarbeidet en skriftlig aktivitetsplan. De savner å få noe skriftlig, ikke bare muntlig beskjed om tiltak skolen tenker å utføre. Det blir også opplyst at dersom eleven har det utrygt både i skoletiden og på SFO, blir det i liten grad satt inn tiltak på SFO.

Statsforvalteren vurderer utfra informasjonen i tilsynet at det er ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at skolen og skoleeier alltid lager en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak, eller som alltid inneholder minimumskravene i loven.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

2.5 Kommunens plikt til å avdekke og følge opp med korrigerende tiltak

Observasjoner:

Vi viser til vår gjennomgang av kommunelovens krav til internkontroll i punkt 1.3.2 foran.

Vi gjentar at pliktene vi fører tilsyn med er rettet mot kommunen som sådan. Kommuneloven § 25-1 stiller krav til kommunens systematiske arbeid for å sikre at kommunens plikter blir oppfylt. I dette tilsynet gjelder dette pliktene som er nevnt i opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, om skolens aktivitetsplikt. Kravene til internkontroll er rettet mot kommunens styring og ledelse på opplæringsområdet, og omfatter all styring fra kommunedirektør og ned til skolens indre arbeid med å sikre at opplæringslovens krav blir oppfylt.

Kravet til internkontroll for å sikre regeletterlevelse, omfatter krav til flere aktiviteter fra kommunens side. Noen aktiviteter foregår på øverste nivå i kommunen, som inkluderer skoleeiernivået, og noen aktiviteter vil foregå i skolen.

I de foregående kapitlene har vi vurdert om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på spesifikke lovkrav i opplæringsloven. Det sentrale i tilsynets vurderinger av dette er om den faktiske utførelsen, hos skole og skoleeier er i samsvar med de spesifikke kravene i opplæringsloven. Vi viser til våre konklusjoner for hvert lovkrav foran om dette.

Dette betyr at vi i de foregående kapitlene har vurdert kommunens planlegging for å sikre at reglene følges, og vi har sett på om skoleeier/skolen/de ansatte faktisk utfører pliktene i samsvar med regelverket.

I dette siste kapitlet vurderer og konkluderer vi på om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at hvert enkelt lovkrav ikke blir oppfylt. Dette har sammenheng med at kommuneloven stiller krav til at kommunen skal kontrollere egen praksis og eventuelt korrigere praksis hvis den viser seg å ikke være i samsvar med den aktuelle lovens krav.

Kommunens system for avdekking og oppfølging av avvik, eller risiko for avvik, for de ulike delpliktene er det samme for alle delpliktene i aktivitetsplikten. Vi vil derfor vurdere disse kontrollspørsmålene samlet for å hindre for mye gjentakning.

Dokumentasjonen vi har fått tilsendt inneholder et organisasjonskart over Porsanger kommune hvor det fremgår at leder for oppvekst og kultur har ansvaret for blant annet Lakselv barneskole. Det er også vedlagt et dokument som har toppteksten «Delegeringsreglement Porsanger (kf.no)». Dette dokumentet inneholder lovteksten til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen. Under lovteksten er det tilføyd «kommunestyret- kommunedirektør – oppvekst- og kulturleder».

Vedlagt i dokumentasjonen finner vi skoleeiers årshjul på skoleområdet hvor rektorene er ansvarlig for å dokumentere. Ved begynnelsen av skoleåret er det et gjøremål i årshjulet som heter «Samtlige ansatte kjenner til loven om elevenes skolemiljø». Deretter er det hver måned et gjøremål som kalles «Rapportering på § 9A».

I egenvurderingen i RefLex sier skoleeier at skoleeier holdes jevnlig orientert om tilstanden ved skolene. Dette gjøres i rektormøter hvor skolemiljø ofte er på sakslisten. I tillegg drøftes innhold i 1310.no (Moava)⁵ jevnlig og korrigeres ved behov for forbedring av internkontrollen. Det jobbes med å få på plass en mer hensiktsmessig måte å rapportere skolemiljø saker på for å få en bedre oversikt over meldinger om avvik. Skoleeier oppgir at i dag har skolene selv denne oversikten. I tillegg jobber hver skole med egne risikovurderinger og gjør lokale tilpasninger. Det kommenteres at kommunen abonnerer på Moava (internkontrollsystem for oppvekst) som blant annet inneholder et årshjul som skal sikre at lovkrav følges. Årshjulet skal også sikre at det varsles til skoleeier om ulike pålegg er gjennomført. Her vises det til vedleggene «årshjul» og «Plan for arbeidet med håndtering av § 9A saker på Lakselv barneskole».

⁵ 1310.no har endre navn til Moava.

Videre opplyser skoleeier i RefLex at det gjøres fortløpende evalueringer ved hver skole i forbindelse med saker hvor aktivitetsplikten har slått inn. Da spesielt med tanke på mulige forbedringsområder ut fra rapporterte avvik, klager og gjennom egne revisjoner. Det vises her til vedleggene «Friminutreglement Lakselv barneskole, revidert februar 2023» og «Overgang til to forskjellige økt system LBS (2017)».

Skoleeier informerer om at kommunen har i mars 2023 igangsatt avvikssystemet Compilo for hele kommunen. Systemet skal også bidra til en sikrere måte for ansatte å varsle i skolemiljøsaker.

I intervju med skoleeier opplyser skoleeier at kommunen har «utfordringer dem må få på plass». Skoleeier erkjenner at de mangler både styringsverktøy og rutiner for opplæringsområdet kapittel 9A. Dette er noe blant annet 1310.no skal bidra til å forbedre. Skoleeier opplyser at frem til januar 2023 ble det avholdt rektormøter, hvor også kapittel 9A var tema. Praksis i dag er at skoleeier følger opp hver rektor en til en, og at rektorene har egne fagutvekslingsmøter hvor skoleeier ikke deltar. Utfordringen er at disse fagutvekslingsmøtene foregår muntlig, og skoleeier får dermed ikke innsikt i hva som diskuteres og eventuelle utfordringer. I tillegg mangler det referat fra disse møtene som for eksempel kan settes inn i Moava.

På spørsmål om hvordan Moava fungerer oppgir skoleeier at utgangspunktet er at skoleeier skal få faste rapporteringer på skoleområdet fra rektorene om blant annet elevundersøkelsen, nasjonale prøver og kapittel 9A. Det opplyses likevel om at det ikke fungerer etter hensikten, og det ofte mangler rapporteringer. Skoleeier har måtte etterspørre rapporteringer, og får rapportene på e-post og ikke i Moava. Det fremkommer også at det ikke alltid blir sendt rapporteringer, selv etter purringer. En utfordring med Moava oppgis å være at dersom skolen for eksempel skal rapportere på «Samtlige ansatte kjenner til loven om elevenes skolemiljø», er systemet laget slik at det skal «hakes av» når gjøremålet er utført. Skoleeier ønsker at det skal være mulig å skrive inn kommentarer til ulike gjøremål, da å hake av ikke gir tilstrekkelig informasjon.

En annen utfordring skoleeier nevner, er at dersom skoleeier ber om informasjon og en oversikt av hvor mange skolemiljøsaker skolen har, må skolen aktivt gå inn i hver elevmappe for å se om det er levert inn skjema på «alvorlig hendelse». Det er et tungvint system. Skoleeier oppgir at skolene bes rapportere på dette, men form på rapportering er ikke landet ennå. Slik vi oppfatter det er det på tilsynstidspunktet ikke etablert en praksis hvor skolene må rapportere inn dette.

Videre opplyser skoleeier at det er laget mange forslag til planer skolene kan bruke, men de er valgfrie og noen skoler, deriblant Lakselv barneskole, har foreløpig valgt å ikke bruke disse.

På spørsmål om skoleeier innhenter eksempler på opprettede aktivitetsplaner, oppgis det at rektorene viser dem til skoleeier i saker hvor foresatte har henvendt seg til skoleeier. Ellers er det ikke noe system for å innhente aktivitetsplaner.

Vurdering:

Skoleeier opplyser at 1310.no benyttes som verktøy i kommunen sin internkontroll som skal hjelpe kommunen å sikre at blant annet kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Systemet virker i skolemiljøsaker slik at rektorene blant annet skal rapportere hver måned på § 9A. Selv om vi ser

at 1310.no er en klar rapporteringslinje fra rektor til skoleeier, kan vi ikke se at det er et system som fungerer etter intensjonen. Dersom systemet fungerte, kunne det ha ivaretatt noe av kravet om å ha et forsvarlig system som avdekker brudd på regelverket innen rimelig tid. Dette underbygges av uttalelsene fra skoleeier som opplyser at skoleeier kan se at oppgaver er gjennomført, men ikke på hvilken måte det er gjennomført eller kvaliteten på arbeidet. Det fremkommer også at rapporteringen ikke blir gjort innen fristen, og at det etter flere påminnelser fra skoleeier blir sendt rapportering via e-post og ikke i Moava. Det er og flere tilfeller hvor det ikke har blitt sendt rapporter på tross av purringer.

Tilsynet viser at skoleeier kjenner til lovverket, men at skoleeier bare veileder skolene i de tilfeller rektorene selv tar opp saker. Skoleeier kan innhente informasjon ved etterspørsel, men det er ikke en fast praksis. Kommunen foretar ikke stikkprøver eller lignende i individuelle saker utenom dette. Kommunen har ingen faste rutiner på å følge opp skolen, men er i dialog med dem muntlig. Vi vurderer på bakgrunn av dette at praksisen til skoleeier bærer preg av tilfeldige og hendelsesbaserte innsyn i sakene. Dette gir ikke kommunen et systematisk og helhetlig bilde på skolens praksis.

Faste møter mellom rektor og skoleeier ble avviklet i januar. På tilsynstidspunktet oppgir skoleeier at samtaler med rektorene utføres en til en, og vi oppfatter at det ikke er fastsatt regelmessige møtetidspunkter for dette. Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at skolemiljø saker er et fast tema i de tidligere felles rektormøtene, og heller ikke på de individuelle møtene. Vi kan derfor ikke legge til grunn at disse møtene imøtekommer tilstrekkelig kravet for å avdekke og følge opp med korrigerende tiltak, for å hindre eller forebygge risikoen for at delpliktene ikke blir oppfylt.

Vi kan ikke av dokumentasjonen se at det vurderes jevnlig om varslingsplikten, undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjonsplikten blir oppfylt, som innebærer aktiv informasjonsinnsamling og kartlegging. Vi har i tilsynet avdekket brudd på alle delpliktene. Vi kan ikke se at kommunen har fanget opp at kravet om å lage en skriftlig plan ikke alltid blir oppfylt, og at det som følge av det er satt inn korrigerende tiltak. Dokumentasjonen vi har mottatt i forbindelse med tilsynet viser ikke at kommunen kontrollerer om malene faktisk følges og brukes, eller hvordan kvaliteten på tiltakene skolen setter inn er. Grunnlaget for risikovurderinger avhenger av at kommunen mottar informasjon fra skolen, men vi kan heller ikke se at kommunen gjør selvstendige undersøkelser, utover elevundersøkelsen, som fanger opp relevant informasjon skolen eventuelt ikke har meldt inn.

Statsforvalteren merker seg at skoleeier selv vurderer at kommunen har utfordringer og at de mangler styringsverktøy. Det oppgis at de har behov for å få systemer forankret og implementert. Statsforvalteren er enig i skoleeier sin vurdering. Det er vårt inntrykk at kommunen ikke har en fast fremgangsmåte for å følge opp skolene, men at skoleeier er i dialog med dem muntlig i saker det blir meldt fra om. Selv om skoleeier opplyser om at rektorene har flere ulike planer de kan bruke som en del av risikovurderingen, velges det å ikke bruke disse. Det synes å være gitt stor tillit fra skoleeier til rektorene. Dette kan i utgangspunktet være positivt, men kan etter vårt syn føre til mangelfull og tilfeldig informasjonsinnhenting som kan gi et mangelfullt grunnlag for å vurdere, sette inn og følge opp eventuelle korrigerende tiltak.

Det er opp til skoleeier å utforme sine egne systemer så lenge de er forsvarlige, men vi kan ikke se av tilsynet at Porsanger kommune har et system som er egnet til å avdekke feil og sikre at det

settes i gang tiltak der manglende regel etterlevelse er påvist for noen av delpliktene. Vi savner rutiner for å avdekke manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter, samt rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget. Vi har i intervju med skoleeier fått informasjon om at kommunen har innført avvikssystemets Compilo. Vi har derimot ikke i tilsynet fått informasjon om hvordan avvikssystemet Compilo kan brukes til å melde avvik på regelverksetterlevelse i saker som omhandler skolemiljø. Slik vi oppfatter det er dette et system som ikke er tilpasset og tatt i bruk ved skolemiljø saker på nåværende tidspunkt. Dette underbygges ved at de ansatte ikke kjenner til dette systemet, eller er gjort kjent med hvor de skal melde fra dersom de oppdager brudd på aktivitetsplikten.

Det er Statsforvalterens inntrykk at skoleeier mottar informasjon om skolen hovedsakelig gjennom elevundersøkelsen og hvis rektor ber om veiledning. I noen grad mottar skoleeier informasjon gjennom 1310.no systemet, men det erkjennes av skoleeier at informasjonen som mottas der er både mangelfull og ikke særlig informativ. Vi vurderer at informasjonen skoleeier mottar ikke er tilstrekkelig egnet til å gi informasjon om skolens regelverketterlevelse knyttet til varslingsplikten, undersøkelsesplikten og plikten til å sette inn tiltak. Dermed kan grunnlaget for risikovurderinger bli for snevert.

Generelt for alle delpliktene finner vi ingen systematikk, innarbeidede rutiner eller andre måter for hvordan, og når, skoleeier innhenter informasjon som viser at skolen følger regelverket. Vi kan i liten grad se at skoleeier innhenter informasjon om skolen faktisk oppfylder delpliktene. Siden vi har funnet lovbrudd knyttet til lovkravene vi har undersøkt i tilsynet, og siden dette ikke har blitt avdekket av kommunens internkontroll, vurderer vi at kommunens internkontroll på tilsynstidspunktet ikke er egnet til å avdekke risikoen for at de aktuelle pliktene ikke blir oppfylt.

Statsforvalteren kan derfor ikke konkludere med at det innhentes nok informasjon om skolens regelverketterlevelse. Som en konsekvens av dette blir det vanskelig for kommunen både å vurdere risiko for brudd på regelverket og hvor det eventuelt er nødvendig å sette inn tiltak for å forebygge eller rette opp.

På denne bakgrunn vurderer vi at kommunen ikke avdekker avvik, følger opp avvik og ikke har tilstrekkelige rutiner som sikrer at det settes inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.

Konklusjon:

Lovkravet er ikke oppfylt.

3 Varsel om pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Kommunen har ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt, og å stille til disposisjon de ressurser som er nødvendige for å oppfylle kravene, jf. opplæringsloven § 13-10. Det står i kommuneloven § 25-1 at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges.

Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

I våre vurderinger etter opplæringsloven i kapitlene 2.2 – 2.4 har vi vurdert om de ansatte, skolen og skoleeier har oppfylt aktivitetsplikten. Dette handler om de ansatte, skolens og skoleeiers

utførelse. For hver plikt har vi også vurdert om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på den enkelte plikt. Dette handler om kommunens planlegging for at utførelsen skal bli i samsvar med lovens krav. I tillegg har vi i punkt 2.5 gjort en overordnet vurdering av om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at hvert enkelt lovkrav ikke blir oppfylt. Dette handler om kommunens kontroll/korrigering av egen praksis.

Til sammen utgjør dette kravene til kommunens internkontroll, som skal sikre at kommunen oppfyller alle pliktene i loven. Vi har også forklart dette i det innledende kapittelet 1.3.2 om krav til kommunens internkontroll.

I påleggstekstene under skriver vi derfor at kommunen skal «sikre» at hvert enkelt lovkrav blir oppfylt. Ordet sikre i denne sammenhengen omfatter alt kommunen må gjøre for at internkontrollen skal fungere. Å sikre betyr derfor å planlegge, å utføre og å kontrollere og korrigere egen praksis, for å oppfylle lovkravene som har vært tema for dette tilsynet.

1. Plikten til å varsle

Porsanger kommune 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, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen skal sikre at:

- a) Alle som arbeider på skolen må varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen.
- b) Rektor må varsle skoleeier i alvorlige tilfeller, eller ved mistanke om, eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, har krenket en elev.
- c) Alle som arbeider på skolen må varsle i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
- d) Skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle varslingsplikten.
- e) Kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- f) De avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

2. Plikten til å undersøke

Porsanger kommune 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 skal sikre at:

- a) Skolen må undersøke saken så raskt som saken tilsier, dersom mistanken om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

- b) Skole/skoleeier må undersøke saken straks, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.
- c) Skolen må gjennomføre undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
- d) Skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.
- e) kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt
- f) de avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt

3. Plikten til å sett inn tiltak

Porsanger kommune skal sikre at skolen og skoleeier ivaretar plikten til å sette inn tiltak slik at elevene får et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen skal sikre at:

- a) Skolen må sette inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.
- b) Skolen/skoleeier må sette inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen.
- c) Skolen må vurdere konkret hvilke tiltak som er egnede.
- d) Skolen må evaluere tiltakene jevnlig og endre tiltakene ved behov.
- e) Skolen skal lage en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og den skriftlige planen skal oppfylle minimumskravene til innhold.
- f) Kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt
- g) De avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt

4 Kommunen 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 retting av pålegg er 01.10.2023.

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.

Carina Aronsen
tilsynsleder

Heidi Pedersen
seniorrådgiver

Vedlegg:

Dokumentasjonsliste

Dokumentasjon

- 22 egenvurderinger i RefLex
- Organisasjonskart
- Delegering
- Årshjul 1310.no
- Overgang 2 økt system
- Vurdering i forhold til soner i friminutt skoleåret 22/23
- Plan for arbeidet og håndtering av 9A saker på Lakselv barneskole
- Opplysninger om meldte bekymringer
- Friminuttreglement
- Ordensreglement
- Rapportlogg observasjoner
- Oversikt systematiske observasjoner i friminutt
- Rapportering av alvorlige hendelser
- Observasjonslogg
- Elevsamtaler
- Utviklingssamtaler
- Trivselsundersøkelse
- Samtaleblomst
- Aktivitetsplan mal
- Sju elevsaker