



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Skolemiljø og internkontroll

Indre Østfold kommune – Knapstad barne- og ungdomsskole





## Sammendrag

Temaet for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler og undersøker saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi har også undersøkt om kommunen sikrer at skoleeier blir varslet om saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, og om skoleeier sørger for at saken blir undersøkt der mistanken gjelder en i ledelsen ved skolen. Formålet med internkontrollen er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og rettet.

### Avdekkede lovbrudd

Kommunen skal gjennom internkontrollen sikre at alle som arbeider på skolen varsler til riktig nivå og raskt nok, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Skolen har gjort alle som arbeider på skolen kjent med at de skal varsle og til hvem de skal varsle, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Alle som arbeider på skolen varsler i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
- Skolen har rutiner for å dokumentere hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.
- Kommunen som skoleeier følger med på om alle som arbeider på skolen varsler.
- Kommunen som skoleeier setter inn tiltak for å endre praksis på skolene dersom de avdekker at de som arbeider på skolen ikke varsler i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier følger opp om iverksatte tiltak fører til at praksis blir endret i tråd med regelverket.

Kommunen skal gjennom sin internkontroll sikre at skolen gjør de undersøkelsene som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Skolen og kommunen har gjort det tydelig hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljø saker.
- Skolen og kommunen har rutiner for at skolen og kommunen gjennomfører de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes.
- Skolens og kommunens undersøkelser blir iverksatt så tidlig som saken tilsier.
- Skolen og kommunen gjennomfører undersøkelsene så raskt som saken tilsier.
- Kommunen som skoleeier følger med på om undersøkelsene gjennomføres i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier setter inn tiltak for å endre praksis der det er avdekket at skolen eller skoleeier ikke undersøker i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier følger opp at tiltakene de har satt inn for å sikre regelverksetterlevelse har tilstrekkelig effekt.



### **Status på rapporten og veien videre**

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport 10. mai 2021. Kommunen har ikke uttalt seg om innholdet i rapporten. Vi fatter derfor vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **22. oktober 2021.**



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Indre Østfold kommune.....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Skolemiljø .....	7
2.1 Rettslige krav.....	7
2.2 Våre observasjoner .....	8
2.2.1 Plikten til å varsle .....	8
2.2.2 Plikten til å undersøke.....	11
2.3 Våre vurderinger .....	14
2.3.1 Plikten til å varsle .....	14
2.3.2 Plikten til å undersøke.....	16
2.4 Vår konklusjon .....	20
3 Kravet til internkontroll .....	21
3.1 Rettslige krav.....	21
3.2 Våre observasjoner .....	22
3.3 Våre vurderinger .....	24
3.4 Vår konklusjon .....	27
4 Statsforvalterens reaksjoner.....	28
4.1 Pålegg om retting .....	28
4.2 Oppfølging av påleggene.....	28
5 Kommunen har rett til å klage.....	29
6 Dokumenter .....	31



## 1 Innledning

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

I tilsynet kontrollerer vi om kommunene oppfyller opplæringsloven med forskrifter og plikten 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 Indre Østfold kommune

Indre Østfold kommune består av de tidligere kommunene Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Hobøl. Kommunene ble slått sammen 1. januar 2020. Indre Østfold kommune har 17 barneskoler, fire ungdomsskoler og to kombinerte barne- og ungdomsskoler. Ifølge GSI pr. 1. april 2021 har kommunen 5 261 elever.

Statsforvalteren førte sist tilsyn med Indre Østfold kommune våren 2020. Temaet for tilsynet var da PPTs (Pedagogisk-psykologisk tjeneste) arbeid med sakkyndige vurderinger. I rapporten gav vi kommunen pålegg om å rette to lovbrudd. Ett av lovbruddene er ennå ikke rettet.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er: Om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler og undersøker saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. kommuneloven § 25-1. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at plikten til å varsle blir overholdt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1.
2. Om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at plikten til å undersøke blir overholdt 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.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til internkontroll og skolemiljø, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Indre Østfold kommune og Knapstad barne- og ungdomsskole i brev av 1. februar 2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon fra kommunen og skolen for å gjennomføre tilsynet.



Vurderingene og konklusjonene våre i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra skolen og kommunen. Videre har vi intervjuet seksjonsleder for skole (skoleeier), rektor og flere ansatte på Knapstad barne- og ungdomsskole. I dette tilsynet har vi også mottatt dokumentasjon knyttet til et utvalg elevsaker.

Vi skal undersøke både kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø på skolen. Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 10. mai 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har ikke kommentert innholdet i den foreløpige rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.



## 2 Skolemiljø

### 2.1 Rettslige krav

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

#### **Retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt**

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. oppl. § 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 oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Aktivitetsplikten inneholder fem delplikter: plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak. Alle som arbeider på skolen, har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, gripe inn mot krenkelser og varsle dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har en plikt til å undersøke saken og, så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

Skolen må sørge for at involverte elever blir hørt, og at hva som er best for elevene, er et grunnleggende hensyn i arbeidet. Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Det avgjørende for om aktivitetsplikten er oppfylt, er om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes i enhver del av saksforløpet.

#### **Plikten til å varsle**

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

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

Det stilles ingen formkrav til varslene. Skolene må ha løsninger og rutiner for hvordan og når varslingen 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. oppl. § 9 A-4 tredje ledd. Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks, jf. oppl. § 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. oppl. § 9 A-5.

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

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

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

## **2.2 Våre observasjoner**

For å vurdere om kommunens internkontrollsystem er i samsvar med lovbestemmelsen i kommuneloven § 25-1, vil vi først se på om praksisen på skolen oppfylder kravene til aktivitetsplikten i opplæringsloven.

Skolen har oversendt en redegjørelse for delpliktene «å varsle» og «å undersøke» i forbindelse med tilsynet. Det går frem av redegjørelsen at skolen har en rutine med informasjon og opplæring i delpliktene i aktivitetsplikten både på plandager ved skolestart og gjennom fellestid i løpet av skoleåret. Fordi skolen har hatt et stabilt personale de siste to årene, har alle ansatte gjennomgått minimum tre runder med denne opplæringen. Rektor opplyste også i sitt intervju at skolen har gjennomganger av regelverket, herunder plikten til å varsle og å undersøke, hvert år ved skolestart.

### **2.2.1 Plikten til å varsle**

#### *Varslingsrutine*

Av intervjuene med ansatte ved skolen kom det frem at de er kjent med de har en varslingsplikt dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Flere ansatte viste til at skolen hadde felles gjennomganger av regelverket da loven ble endret høsten 2017. Skolen har ikke vedlagt dokumentasjon på gjennomføring av slike gjennomganger av regelverket.





Av skolens redegjørelse fremgår det om varslingsplikten at rektor skal varsles i alle saker hvor ansatte opplever at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolen har ikke en egen skriftlig rutine/prosedyre for oppfølging av saker om elevers skolemiljø, herunder hvordan de ansatte skal oppfylle plikten til å varsle rektor.

Rektor opplyste under intervjuet at oppgaven med å ta imot varsler er delegert til avdelingslederne på barne- og ungdomstrinnet. Avdelingslederne skal motta varsler og deretter informere videre til rektor. De fleste ansatte er kjent med at de skal varsle avdelingslederne i 9 A-saker. Samtidig blir det pekt på at organiseringen med avdelingsledere er nytt fra og med nyttår 2021. Noen ansatte peker på at de vet at de skal varsle nærmeste leder (avdelingsleder), men at det snakkes lite om dette. Andre oppga under intervjuet at de ville varslet direkte til rektor, og at det er kort vei til ham. Rektor opplyste at varslingen har vært litt ulik på barnetrinnet og ungdomstrinnet fordi de er lokalisert i to ulike bygg, og fordi rektor har kontor i ungdomstrinnets lokaler. På barnetrinnet opplevde rektor å bli informert via avdelingsleder. Noen ansatte opplyste også at et varsel om en elevs skolemiljø går til elevens kontaktlærer, og at det er kontaktlærer som varsler videre til skolens ledelse.

Når det gjelder hva det vil si å ha *mistanke om* eller *kjennskap til* at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, kom det frem i intervjuene at et klart flertall av de ansatte som ble intervjuet var usikre på grensegangen mellom mistanke og kjennskap, og at dette ikke var blitt drøftet nok, og heller ikke gitt føringer på fra ledelsen. Det ble også gitt uttrykk for at mange av de ansatte varsler videre til skolens ledelse først når de har kjennskap. Rektor opplyste også under intervjuet at hva som utgjør en mistanke vil kunne variere fra person til person.

Om hvordan det skal varsles i praksis, står det i skolens redegjørelse at det som oftest er kontaktlærer som mottar et varsel fra foresatte på e-post, uten at det opplyses mer om hvordan kontaktlærer skal håndtere varselet videre. Rektor opplyste under intervjuet at de ansatte nå skal benytte et nytt varslings skjema utarbeidet på kommunenivå når de skal varsle om en elevs skolemiljø. Dette fremgår også av redegjørelsen. Rektor opplyste at de ansatte stort sett har varslet muntlig tidligere, kombinert med en drøft med ledelsen om hvordan saken bør håndteres videre. Rektor opplyste at han opplever å ha blitt varslet i de sakene der det har vært behov for å varsle, og at ledelsen har vært tydelige på at de heller ønsker å informeres en gang for mye enn en gang for lite. Samtidig opplyste rektor at skolen ikke har rutiner for å avdekke om ansatte på skolen varsler i tråd med varslingsplikten, og at ledelsen nok er prisgitt at de ansatte varsler slik de skal.

Om fremgangsmåten for varsling, nevnte også mange ansatte at det var kommet et nytt skjema for varsling fra kommunen, og at dokumentet var lagret i Teams. De fleste ga på ulike måter uttrykk for at dette skjemaet var veldig nytt, at de var usikre på om det var tatt i bruk ennå, og at de var usikre på hvordan de skulle bruke det. De ansatte opplyste i intervjuene at de i praksis har varslet muntlig til skolens ledelse. Noen viste også til at de har sendt e-post, eller at de har videresendt e-poster om skolemiljø som har kommet fra elevers foresatte. Flere ansatte viste også til at de kan drøfte en sak med avdelingsleder, rektor eller sosiallærer, uten at det nødvendigvis er snakk om et varsel. Det kan da gjennomføres uformelle drøftinger med avdelingsleder, hvor lærer får beskjed om å eksempelvis starte med observasjon av eleven. Det ble videre opplyst under intervjuene at enkelte trinn også bruker loggføring i OneNote eller i



Teams, både for å informere hverandre om bekymringer, hendelser eller forhold ved elever eller klasser, men også for å holde ledelsen orientert om bekymringene de har, eller observasjonene de gjør. Loggene er ikke bare spesifikt om forhold som handler om skolemiljø. Fra intervjuer med skolens ledelse kom det frem at de følger med i loggene, men at de ansatte fortsatt må varsle direkte om konkrete elevers skolemiljø.

Skolen har oversendt *Registrerings skjema § 9A* i forbindelse med tilsynet. Skjemaet angir at det skal fylles ut ved hendelser angående opplæringsloven 9 A, og ber den som fyller ut skjemaet om å oppgi hvem som har mottatt melding om hendelsen, hvem meldingen kommer fra, hvordan meldingen har kommet inn, samt informasjon om hendelsen og hvordan den er håndtert. Skjemaet skal signeres av kontaktlærer og rektor.

I de innsendte elevsakene er det gjennomgående lite informasjon om hvordan skolen har oppfylt plikten til å varsle. I et fåtall av sakene er det omtalt at rektor har blitt varslet om at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Hvilken måte det er varslet på, hvem som har varslet, og tidspunkt for varsling, er ikke synlig gjennom noen av elevsakene.

Om varsling til skoleeier i alvorlige saker, opplyste rektor i intervjuet at skolen ikke har laget seg noen definisjon på hva den opplever som alvorlige saker, siden det kan variere. Rektor opplyste likevel at han opplever at skolen er samstemt om dette. Rektor opplyste videre at det ikke har kommet føringer fra skoleeier om hvilke saker som skal anses som alvorlige, og dermed varsles videre. Rektor har varslet noen alvorlige saker til skoleeier. Noen ansatte opplyste at de tenker at saker der skolen mangler kompetanse til å selv håndtere saken vil være alvorlige. Rektor opplyste i sitt intervju at skolen bruker avvikssystemet Compilo til å varsle skoleeier i alvorlige skolemiljø saker, uten at skolen har blitt pålagt denne varslingsformen fra skoleeier. Av intervjuene med de ansatte kom det frem at det er rektor som varsler skoleeier om alvorlige saker, og at de fleste ikke var kjent med hvilke saker dette gjelder, eller hvordan rektor varsler skoleeier.

Rektor opplyste i intervjuet at skolen ikke har en bestemt fremgangsmåte for varsling i de sakene der en voksen blir mistenkt for å ha krenket en elev, men at de ansatte kommer til ham der det er snakk om direkte krenkelser fra en ansatt. For tilfeller der en i skolens ledelse blir mistenkt for å ha krenket en elev, håper rektor at de ansatte ville ha varslet en annen i ledelsen enn den saken gjelder, og at de ville kommet til ham. I intervjuene med de øvrige ansatte var det varierende om de tenkte at varsler om krenkelser fra ansatte skal gå til henholdsvis kontaktlærer, avdelingsleder eller rektor. Flere nevnte i intervjuet at de er kjent med at det har kommet et eget skjema for varsler etter § 9 A-5. Noen ansatte fortalte at de opplevde at det har vært snakket lite om skjerpet aktivitetsplikt.

Når det gjelder hvem som skal varsles om krenkelser fra en i ledelsen, var de ansatte usikre. I intervjuene var det flere som nevnte at dette hadde blitt snakket om, men at de ikke var trygge på hva de ville gjort dersom de havnet i situasjonen selv. Noen opplyste at de ville varslet til rektor eller en annen i ledelsen som varselet ikke gjaldt. Noen ville varslet til skoleeier/seksjonsleder skole. De ansatte var gjennomgående ikke kjent med hvordan de skulle varslet skoleeier.



Skolen har oversendt *Registreringsskjema § 9A-5* i forbindelse med tilsynet. Skjemaet inneholder de samme punktene som *Registreringsskjema § 9A*, men inneholder i tillegg et punkt for skoleeiers signatur. Rektor opplyste i intervjuet at det er han som har utarbeidet dette skjemaet, basert på registreringsskjemaet fra skoleeier, fordi han ikke opplevde at skoleeiers skjema var dekkende for situasjoner der det er ansatte som krenker.

Seksjonsleder for skole informerte i sitt intervju om at skoleeier ønsker at skolene melder fra om alle skolemiljøsaker. Kommunens rutine er at varsler skal sendes til nærmeste leder. I saker som gjelder vold og trusler fra elever mot andre elever eller ansatte har skolene en praksis for å bruke avviksmelding i Compilo.

#### *Tidspunktet for varsling*

Avdelingslederne oppga under intervju at de opplever at de ansatte kommer raskt til dem eller til rektor når de har bekymringer om elevers skolemiljø. De resterende ansatte bekreftet under sine intervjuer at varsling skal gå raskt. Noen pekte på at man gjerne varsler samme dag som mistanken eller kjennskapen oppstår. Andre pekte på at de tror det vil variere fra lærer til lærer hvor raskt de varsler, og at det nok ikke er en felles forståelse for tidsaspektet for varsling i skolemiljøsaker.

De ansatte oppga i varierende grad å være kjent med at krenkelser fra skolens ansatte skal varsles videre straks. Noen oppga å være kjent med at sakene skal varsles straks, mens andre oppga at dette ikke hadde blitt snakket om, eller at det ikke fantes rutiner for saker som skal varsles straks.

#### *Dokumentasjon av varslingsplikten*

Rektor oppga i intervjuet at skolen tidligere har hatt liten grad av dokumentasjon av varsler om elevers skolemiljø, og at det skolen har hatt er et eget felt i malen for aktivitetsplan der det skal krysses av for om rektor er varslet. Andre ansatte pekte også på at det har vært litt tilfeldig om varsler har blitt skrevet ned eller ei, og at det har vært avhengig av formen på varselet. Flere ansatte viste også til de nye skjemaene for varsling.

I Knapstad skoles mal for aktivitetsplan (*tiltaksplan § 9A*) er det et eget felt for avkryssning for om rektor er informert. Innholdet i varselet, tidspunkt for når rektor ble varslet eller hvem som varslet rektor er ikke informasjon det er lagt opp til at skal fremkomme her. I kun én av elevsakene har skolen benyttet denne malen for aktivitetsplan. I de resterende sakene er det benyttet en annen mal, uten avkrysningsfelt. I en annen elevsak er skjemaet *Hva har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten* fylt ut. I kolonnen for hva som har blitt gjort for å oppfylle varslingsplikten, kommer det frem informasjon om at rektor ble varslet på et tidligere tidspunkt, uten at det er oppgitt konkret dato for varslingen. Det er ikke opplyst om selve varselet er dokumentert i saken.

## **2.2.2 Plikten til å undersøke**

### *Om hvem som undersøker saken og om undersøkelsene igangsettes tidsnok*

I skolens dokument *Sosial læreplan* står det at skolen jevnlig foretar «temperaturmålinger» og gjennomfører elevsamtaler, Klasseetvise og trivselsspørsmål, i tillegg til å delta i Ung data og



Elevundersøkelsen. Resultatene følges opp av kontaktlærer og trinnleder. Om oppfølging av den enkelte står det at «*det er kontaktlærer som primært har ansvaret for å følge opp sine elever og legge til rette for å skape et godt klassemiljø. Hvis en elev ikke har det bra, tar kontaktlærer og elev, og eventuelt også foreldre, en samtale. Sosiolærere/ressursteam/ledelse kan involveres direkte i samtaler, eller brukes som rådgiver og eksterne samtalepartnere. Sosiolærer kan følge opp eleven med videre samtaler, eller være med på å utarbeide andre konkrete tiltak*». Det står videre at skolen har utarbeidet et eget skjema for tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten. Skjemaet viser til *mal for tiltaksplan*.

I rutinen for Indre Østfold kommune, *Huskeliste til arbeid med 9A-saker (Aktivitetsplan etter Opplæringslovens § 9a-2, § 9a-4 og § 9a-5)*, står det at skolen skal beskrive undersøkelser som er gjort i saken. I malen er det et eget felt for videre undersøkelser i saken. Kommunen har også utarbeidet en mal for følgeskriv til oversendelsen av aktivitetsplanen. I følgeskrivet skal skolen/ene skrive hva som har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Under undersøkelser skal skolen skrive hvem som har undersøkt saken, når, og på hvilken måte. Både kommunen og skolen har i sine redegjørelser vist til *Sjekkliste ved mistanke om krenkelser/mobbing*, der teamet rundt elevene besvarer spørsmål som er egnet til å avdekke behov for undersøkelser om mobbing. Det vises videre til planer og eksempler på observasjonsmetoder i og utenfor klasserommet.

Under intervju med rektor fremkommer det at det ikke er en bestemt fremgangsmåte for hvem som skal undersøke på skolen, men at dette vurderes fra sak til sak og at dette skrives inn i aktivitetsplanen. Noen av undersøkelsene vil på denne måten kunne fremstå som tiltak.

Flere ansatte uttrykker under intervju at de undersøker saker selv, og/eller sammen med faglærer. Andre ansatte forteller at undersøkelsene kommer raskt i gang og at det raskt opprettes aktivitetsplaner i saker der undersøkelser pågår. De forteller at planen på en måte blir en rutine for oppfølging av saken. I undersøkelsesfasen er det to hovedfokus; elevsamtaler og observasjoner. Det føres logg eller notater fra dette som diskuteres med leder. Dette betegnes som en fremgangsmåte alle er kjent med selv om den ikke er skrevet ned. Det er også klargjort at rektor har delegert ansvaret for oppfølging av sakene til avdelingslederne. Rektor er likevel tett på i mange saker og koples på i større møter.

I intervjuene forteller ansatte at undersøkelsene kommer raskt i gang, ofte igangsatt før det varsles. Dette kommer av at lærerne er tett på, snakker med elevene og observerer ved behov. Undersøkelsene blir også drøftet på trinnmøter og avtalt der. På spørsmål om fremgangsmåte i alvorlige saker eller saker der voksne krenker elever, svarer ansatte ulikt og at de ikke kjenner til en fast rutine for dette. Ansatte forteller også at de ikke er kjent med om det er utarbeidet felles rutiner for kommunen. De forteller at undersøkelsene kommer raskt i gang og at det raskt opprettes aktivitetsplaner i saker der undersøkelser pågår. På denne måten blir planen en rutine for oppfølging av saken.

Seksjonsleder for skole informerer om at skolene skal melde fra om skolemiljø saker til skoleeier. 9 A-saker meldes på telefon eller e-post fra skolene til seksjonsleder, og det avtales da videre oppfølging i sakene. Seksjonsleder etterspør dokumentasjon og videre undersøkelser dersom skoleeier mener det er behov for det. Seksjonsleder kjenner ikke til saker der en skoleleder har



krenket elever, men viser til at den ansatte ville blitt fulgt opp gjennom medarbeideroppfølging og saken ville blitt undersøkt som i andre tilfeller. Seksjonsleder sier det er viktig at alle involverte i saken blir hørt, og at det i tilfeller der det er handlet uklokt, søkes en vei for å rydde opp. Det er ikke en fastsatt og nedskrevet rutine for hva de gjør i et slikt tilfelle. Det er heller ikke bestemt hvem hos skoleeier som følger opp med undersøkelser.

#### *Om gjennomføringen av undersøkelsene, sammenstilling og analyse*

I skolens redegjørelse til oss om plikten til å undersøke, skriver skolen at den bruker ulike metodikk for å undersøke, avhengig av type sak og bakenforliggende opplysninger i saken. Skolen gjennomfører samtaler med eleven og foresatte og innhenter informasjon fra ansatte som har vært nær på situasjoner eller hendelser. Ut fra samtalen bestemmes det videre undersøkelser. Undersøkelsene kan omfatte kartlegginger, samtaler med medelever og foresatte, observasjoner og notater/logger. Informasjonen kan også innhentes fra klassemøter og avdelingsmøter. Skolen skriver også at barnets beste legges til grunn for undersøkelsen. Den skriver at i saker der en ansatt har krenket en elev, gjennomføres det samtale med den ansatte.

Skolen har i redegjørelsen vedlagt et Lotus-diagram der undersøkelse er sentrert med ulike områder/faktorer skjematisk rundt. Under intervjuet forteller rektor at Lotus-diagrammet er skolens inngang til det pågående tilsynet for å få en oversikt og at det i hovedsak er skolens ledelse som har gjennomgått dette.

Under intervju med rektor fremkommer det at det ikke er bestemt hvem som skal undersøke, men at dette vurderes fra sak til sak og at dette skrives inn i aktivitetsplanen. Noen av undersøkelsene vil på denne måten kunne fremstå som tiltak. Rektor forteller videre at det ikke er et definert mål for undersøkelsene, men et mål knyttet til at eleven skal oppleve skolemiljøet som trygt og godt. Rektors rolle i undersøkelsen av saken er i første rekke å veiledende, komme med forslag, vise til relevante metoder og kilder, og å drøfte resultatene. Rektor opplever at ansatte oppsøker ham for drøftelser og han mener at det er viktig at de ansatte har en hovedoppgave i undersøkelsen fordi det er disse som kjenner elevene best. På skolen er det kort vei fra at det fattes mistanke til at ansatte drøfter situasjonen med hverandre, observerer og involverer hverandre. Dette kan også være situasjonen når den ansatte kontakter/varsler rektor for å informere og drøfte saken.

Ansatte gir i samtalen med oss uttrykk for at det ikke er en bestemt fremgangsmåte for hvordan undersøkelsene skal gjennomføres, men at dette arbeidet er igangsatt og at det ligger flere dokumenter tilgjengelig i Teams per i dag som skal presenteres for alle. Om hvilke undersøkelsesmetoder som benyttes, uttrykker flere av de ansatte under intervjuet at de gjennomfører observasjon og samtaler med eleven, og samarbeidsmøter med foresatte sammen med fagleder. Undersøkelsesmetodene drøftes med nærmeste leder og sosiallærer. De ansatte undersøker alltid saker der det er mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, men at det innledningsvis starter som egne observasjoner, samtaler med eleven og/eller foresatte og at det deretter utarbeides en plan. Blir saken mer omfattende, innebærer dette møter med foresatte og flere faglærere. Under intervjuene forteller ansatte at hensikten med undersøkelsene er å finne ut hvorfor eleven mistrives, og hva de kan gjøre for å få eleven til å trives. Det kan være tilfeller der lite av undersøkelsene dokumenteres. Dette kan være knyttet til saker som løses



raskt. Det er uklart hvordan undersøkelsene sammenstilles og analyseres, men ansatte drøfter gjerne undersøkelser med sosiallærer, avdelingsleder eller rektor.

De ansatte forteller at det ikke er en felles rutine for undersøkelsene av saker, men det gjøres en vurdering fra sak til sak. I drøftelsen med avdelingsledere gjøres det også en vurdering av involvering av andre instanser. Undersøkelsen gjøres ofte i samarbeid med elev og foresatte. Da forteller også eleven om sin opplevelse. Det kan også her være aktuelt å ha en samtale om ulike forhold som påvirker situasjonen. I ledergruppen er det diskutert behovet for å finne en fast modell.

#### *Om dokumentasjon av undersøkelsene*

Under intervjuene forteller de ansatte at det raskt opprettes en aktivitetsplan i saker der undersøkelser pågår. Dette bekreftes også av rektor. De ansatte viser til at planen på en måte blir en rutine for oppfølging av saken. Det føres ofte logg eller notater fra det som diskuteres med leder. Det kommer imidlertid frem under intervjuene at det ikke er en fast rutine for å dokumentere undersøkelsene utover dette.

I elevsaker om skolemiljø som vi har undersøkt, kommer det tydelig frem at skolen gjennomfører samtaler med elever og foresatte ved mistanke om eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Det er også i flere av sakene dokumenterte observasjoner og elevnotater. I «beskrivelse av situasjonen» i aktivitetsplanene, viser skolen flere ganger til undersøkelser i saken og hva som er konklusjonen. Innholdet i og resultatet av undersøkelsene blir ikke nærmere redegjort for.

Rektor forteller under intervjuet at skolen ikke har en bestemt fremgangsmåte som sikrer at undersøkelsene dokumenteres fullt ut.

## **2.3 Våre vurderinger**

### **2.3.1 Plikten til å varsle**

#### *Rutine for varsling*

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

I skolens redegjørelse er det opplyst at varsler om en elevs skolemiljø skal gå til rektor, mens rektor oppga i intervjuene at avdelingslederne er delegert oppgaven med å motta varsler. Av intervjuene med de ansatte kom det frem noe ulik informasjon om hvem de varsler til; om dette er kontaktlærer, avdelingsleder eller direkte til rektor. Det er Statsforvalterens inntrykk at det er et skille mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet her. Våre observasjoner tyder også på at flere ansatte er usikre på hva et varsel om en elevs skolemiljø innebærer. De ansatte opplever at det er kort vei til avdelingsleder, rektor eller sosiallærer for en drøft om elevsaker der de har en bekymring, men at det må noe mer til for at det skal utgjøre et varsel. Vi opplever at de ansatte er flinke til å drøfte bekymringer med hverandre, og at de også får bistand fra skolens ledelse i slike tilfeller. Vi understreker samtidig at terskelen for å varsle ledelsen skal være lav. I praksis vil nok



mange varsler om elevers skolemiljø, og særlig muntlige varsler, ikke formelt inneholde ordet «varsel», og vi mener heller ikke at dette kan oppstilles som et krav. Det er imidlertid avgjørende for at saken følges opp videre i tråd med aktivitetsplikten, at den som mottar varselet også oppfatter og registrerer tilfellet som et varsel. I tilfeller der ansatte drøfter en bekymring med ledelsen og kommer frem til at det skal iverksettes observasjon eller annen type oppfølging, vurderer vi at de ansatte i praksis er over terskelen for varsling, men at det er uklart for oss om den som varsler og den som mottar varselet er samstemte i om det formelt sett anses som et varsel. Vi mener dette kan henge sammen med at de ansatte generelt ikke er trygge nok på hva plikten innebærer.

Kommunen og skolen har innført et nytt skjema for varsling, som det under intervjuene ble opplyst om at de ansatte skal ta i bruk ved varsling fremover. Vi forstår det slik at skjemaet ennå ikke fullt ut er tatt i bruk på tidspunktet for tilsynet. Statsforvalteren vil bemerke at vi vurderer at skjemaet legger opp til en noe snever forståelse for når ansatte skal varsle om en elevs skolemiljø, ved at det forutsetter at det har skjedd en «hendelse», og at hendelsen befinner seg innenfor fem fastsatte sakstyper de ansatte skal krysse av for. Vi understreker at årsaker til at en elev ikke har det trygt og godt, ikke er begrenset til konkrete hendelser, og at det kan være knyttet til andre forhold enn de sakstypene skjemaet oppstiller. Dersom skolen fremover legger skjemaet til grunn for varslingsplikten, vurderer vi at det kan føre til en for snever, og dermed uriktig, praksis når det kommer til varsling. Det kan også føre til at terskelen for å varsle blir for høy.

Basert på intervjuene og den innsendte dokumentasjonen, er det vår oppfatning at de ansatte varsler om elevers skolemiljø både skriftlig og muntlig, men at det ikke er bestemt en fast fremgangsmåte de ansatte skal bruke for å varsle rektor. Flere ansatte ga blant annet uttrykk for å være usikre på om de nye varslingskjemaene i Teams nå skulle benyttes. Statsforvalteren vurderer at et handlingsrom når det kommer til valg av varslingsmetode i seg selv ikke nødvendigvis betyr at skolen ikke har en tilstrekkelig rutine for varsling til rektor, men at usikkerhet hos de ansatte viser at ledelsen ikke har bestemt en omforent fremgangsmåte for hvordan de ansatte skal varsle.

Statsforvalteren vurderer at rektor varsler skoleeier om alvorlige tilfeller. Vi ser også at skoleeier har en rutine for å håndtere og delegere varslene som mottas.

Der en ansatt har mistanke om eller kjennskap til at en i skoleledelsen har krenket en eller flere elever, skal den ansatte varsle direkte til skoleeier. Intervjuene med rektor og de ansatte viste at rektor og flere av de ansatte ikke var kjent med dette, og at de ville varslet rektor eller en annen i skolens ledelse som varselet ikke omhandlet. Flere som oppga at de ville varslet skoleeier direkte, var usikre på om det var bestemt en rutine for hvem hos skoleeier som skal varsles, og hvordan varslingen skulle gjøres. For statsforvalteren fremstår det som at skolen mangler rutiner for hvordan den skal håndtere saker om skjerpet aktivitetsplikt, og at de ansatte er lite kjent med hvordan de skal gå frem for å varsle i disse sakene.

Skolen har ikke en skriftlig rutine eller prosedyre for oppfyllelse av aktivitetsplikten, herunder plikten til å varsle rektor og skoleeier. Statsforvalteren bemerker at det generelt ikke er et krav om at skolens praksis skal være skriftliggjort. Samtidig vil manglende skriftlighet ofte kunne føre



til usikkerhet knyttet til om skolen har en omforent fremgangsmåte for de ulike delpliktene, og hva denne går ut på. Statsforvalteren vurderer samlet sett at skolens fremgangsmåte for varsling i saker om skolemiljø ikke oppfyller lovkravet.

#### *Tidspunktet for varsling*

Alle som arbeider på skolen skal varsle i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Forarbeidene til opplæringsloven viser til at vurderingen av hvor raskt varslingen skal skje må gjøres fra sak til sak, og ta hensyn til formålet med regelen og at skolemiljø saker er tidssensitive. Det vil være noen tilfeller der det er nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre saker kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller liknende, (Prop. 57 L (2016-2017) til § 9 A-4). Under intervjuene med ansatte på skolen kom det frem at både ledelsen og de ansatte opplever at det i praksis varsles raskt. Samtidig var det flere som pekte på at det nok ikke er en omforent forståelse på skolen når det gjelder tidspunktet for varsling. Informasjon fra intervjuene viste også at det ikke har blitt bestemt retningslinjer fra skolens ledelse omkring hvor raskt de ansatte skal varsle i ulike tilfeller. Som nevnt har skolen heller ingen skriftlig rutine for behandling av skolemiljø saker. Av elevsakene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet, kommer det ikke frem informasjon om tidspunktet for varsling til rektor og/eller avdelingsleder.

Rektor eller skoleeier skal varsles straks i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at voksne krenker. Av intervjuene kom det frem at flere ansatte var usikre på hva «straks» innebærer, og at flere ansatte opplevde at det ble snakket lite om den skjerpede aktivitetsplikten. Statsforvalteren har allerede vurdert at skolen mangler rutiner for varsling i saker om skjerpet aktivitetsplikt, og at de ansatte er lite kjent med hva lovverket sier om hvem det skal varsles til, og om skolen/skoleeier har bestemt hvordan det skal varsles. Av denne grunn mener vi det heller ikke er sannsynliggjort at de ansatte er gjort tilstrekkelig kjent med tidspunktet for varsling i saker etter § 9 A-5. Lovkravet knyttet til tidspunktet for varsling i ulike saker er på denne bakgrunn ikke oppfylt.

#### *Dokumentasjon av varslingsplikten*

Skolen skal dokumentere hva den gjør for å oppfylle plikten til å varsle. Våre observasjoner har vist at varsler til skolens ledelse som regel skjer muntlig, men at det også kan skje skriftlig, eksempelvis ved videresending av e-poster. Av intervjuene kom det frem at skolen mangler rutiner for å dokumentere muntlige varsler, og at det heller ikke foreligger noe klart system for oppbevaring og systematisering av skriftlige varsler. Denne oppfatningen støttes av opplysninger fra elevsakene, der ingen av elevsakene inneholder konkrete, dokumenterte varsler. Alvorlige saker som varsles til skoleeier blir dokumentert gjennom avvikshåndteringssystemet Compilo.

Statsforvalteren bemerker også at de nye varslingsskjemaene vil kunne ivareta kravet til dokumentasjon, men at disse ikke er tatt i bruk på tidspunktet for tilsynet. På tidspunktet for tilsynet oppfyller ikke skolens praksis lovkravet på dette punktet.

### **2.3.2 Plikten til å undersøke**

*Hvem som iverksetter og gjennomfører undersøkelser*





Våre observasjoner er at det ofte er kontaktlærer, etter «mistanke», som gjør de første undersøkelsene og drøfter deretter eller samtidig dette med teamet eller avdelingsleder og/eller rektor. Denne fremgangsmåten står også beskrevet i skolens *Sosiale læreplan*. Rektor og de ansatte forteller under intervjuene at det ikke er bestemt hvem som skal undersøke, men at dette vurderes fra sak til sak. Samtidig uttrykker enkelte av de ansatte at rektor har avtalt med avdelingslederne at det er deres ansvar å følge opp undersøkelsene og at dette er en kjent fremgangsmåte.

Skolen har ikke behandlet saker der voksne har krenket elever etter kommunesammenslåingen i 2020 eller etter at regelverket ble endret i 2017. Statsforvalteren har etter gjennomgangen av dokumentasjon og gjennom intervjuer, etterspurt skolens rutine knyttet til denne type saker. Skolen har ikke en kjent rutine for situasjoner der det er mistanke om eller kjennskap til at en voksen krenker en eller flere elever, eller der saken gjelder krenkelser fra en i skoleledelsen. Rektor og noen ansatte viser likevel til tidligere erfaringer der saken ble varslet til skoleeier og der både den ansatte og eleven ble hørt. Flere av de ansatte er usikre på hvilken fremgangsmåte som gjelder i slike tilfeller.

Statsforvalteren mener at skolens praksis, der den som står nærmest eleven er sentral i undersøkelsene, er ivaretagende og kan medvirke til at terskelen for å igangsette undersøkelser holdes lav. Samtidig kan utydigheten rundt hvem som har ansvaret for å igangsette og gjennomføre undersøkelsen, i alle saker, også der det er mistanke om at voksne krenker elever eller andre alvorlige tilfeller, gå på bekostning av tempoet i undersøkelsen. Vi mener derfor skolens rutine ikke oppfyller lovkravet, siden det ikke tydelig kommer frem hvilken delegering rektor har foretatt i behandlingen av varsler og en konkretisering av ansvaret for undersøkelsene i saken. Vi mener det konkrete innholdet og omfanget av plikten må fastsettes nærmere ut fra hvilken rolle, arbeidsoppgaver og posisjon den ansatte har på skolen.

Kommunen har bestemt at alle skolemiljø saker skal meldes til skoleeier. Vi mener at kommunen har sannsynliggjort at den har en rutine for hvem som mottar varsler i alvorlige saker. Tidligere i rapporten har vi imidlertid vurdert at rutinen for varsling i saker hvor en som jobber på skolen eller en i ledelsen krenker en eller flere elever, er uklar. Dette kan medføre at skoleeier ikke mottar varsel i saker der en i ledelsen står bak krenkelsene og derav ikke iverksetter undersøkelser straks.

#### *Tidspunkt for iverksettelse og gjennomføring av undersøkelser*

I intervjuene med ansatte på skolen er det sammenfallende utsagn om at undersøkelsene kommer raskt i gang. Det fremstår som om de ansatte oppfatter at det er en glidende overgang mellom plikten til å varsle og plikten til å undersøke, og at varslingen skjer etter at deler av undersøkelsene er startet. Ansatte nevner at dette ofte skjer samme dag. De forteller også at det gjennomføres samtaler med eleven og eventuelt foresatte tidlig i undersøkelsen. Tidspunkt for undersøkelsene dokumenteres i aktivitetsplanen, blant annet ved at det refereres til samtaler med elevene og foresatte.

Tidspunktet for når ansatte/skolen mener undersøkelsesplikten utløses er vanskelig å fastsette. Statsforvalteren mener likevel at dokumentasjonen i enkeltsaker og samtalene med skolens ansatte, viser at terskelen er lav for å sette i gang undersøkelser og at undersøkelsene



igangsettes raskt. Vi mener derfor at skolen har en praksis som sikrer at undersøkelser ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt settes i gang snarest og gjennomføres i skolemiljø saker som omfattes av bestemmelsen i oppl. § 9 A-4.

Vi mener observasjonene viser at skolen ikke har en kjent rutine for situasjoner der det er mistanke om eller kjennskap til at en voksen krenker en elev eller der saken gjelder en i skoleledelsen som sikrer at undersøkelsene iverksettes straks. Det samme kravet for fremdrift i undersøkelsen gjelder for kommunen i de tilfellene skoleeier har ansvaret for undersøkelsene. Vi mener kommunen har vist til en rutine der det er seksjonsleder som behandler varsler om krenkelser fra en voksen.

Når det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Det er svært alvorlig hvis det viser seg at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, og slike saker må derfor ha høy prioritet. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig. Tempoet i undersøkelsene må likevel ikke gå på bekostning av at det blir gjennomført en forsvarlig prosess. Hva som er en forsvarlig prosess, må sees i sammenheng med at både elevens og den som arbeider på skolens, mening og oppfatning av situasjonen må bli utredet. Statsforvalteren mener skolen og kommunen ikke har en rutine som sikrer at undersøkelsen igangsettes straks ved mistanke eller kjennskap til at en voksen eller en i skolens ledelse står bak krenkelsen av en elev. Lovkravet er derfor ikke oppfylt.

#### *Gjennomføre de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes*

I skolens redegjørelse til Statsforvalteren om plikten til å undersøke, skriver skolen at den bruker ulike metodikk for å undersøke, avhengig av type sak og bakenforliggende opplysninger i saken. Dette bekreftes i intervjuer med ansatte på skolen. I intervjuene viser de til at drøftelser på team, med kolleger eller ledere, samtaler med elever og foresatte, observasjoner og logger, legger føringer for saken og eventuelle videre undersøkelser. I intervjuet viser rektor til et Lotus-diagram som nå er introdusert i ledergruppen som et arbeidsverktøy knyttet til undersøkelser i skolemiljø saker. Samtidig er rektor tydelig på at skolen per i dag ikke har en fast rutine for undersøkelser. Dette bekreftes også i intervjuene med andre ansatte.

Statsforvalteren mener skolen sikrer at det er elevens subjektive opplevelse som legges til grunn for om skolemiljøet er trygt og godt. Samtidig er det hensiktsmessig at metodene, og hvordan undersøkelsene skal gjennomføres, vurderes i hver enkelt sak. I elevsakene som Statsforvalteren har sett på har skolen i hovedsak brukt samtaler med elevene og foresatte, samt observasjoner av eleven som undersøkelsesmetoder. Vi mener dette er egnede undersøkelser, men vi kan ikke se at skolen har gjort en vurdering av om dette er tilstrekkelige undersøkelser i alle saker, eller om det har vært behov for ytterligere undersøkelser.

Skolen må ha en fast rutine som bidrar til at skolen sikrer at de nødvendige undersøkelsene blir gjennomført i skolemiljø saker, der skolen viser at den ser elevens skolemiljø som en helhet. En bestemt fremgangsmåte og rutine vil kunne fungere som en sjekkliste for skolen som sikrer at undersøkelsene omfatter en vurdering av bakenforliggende årsaker til elevens opplevelse, opprettholdende faktorer eller utenforliggende forhold som påvirker eleven. En bestemt fremgangsmåte vil også kunne sikre at barnets beste ligger til grunn for tiltakene skolen setter inn på bakgrunn av undersøkelsene. Sakens alvorlighetsgrad og elevens særskilte sårbarhet, har



betydning for undersøkelsene. Rutinen må i tillegg omfatte tilfeller der det er mistanke om at en som arbeider på skolen krenker en elev, og sikre at dette undersøkes grundig ved at både den som arbeider på skolen og elevens mening og oppfatning av situasjonen blir utredet.

Skolen har heller ikke sannsynliggjort at den i alle saker oppfyller elevenes rett til å bli hørt, fordi den ikke alltid viser hvordan stemmen til andre elever som direkte er påvirket eller involvert i saken har kommet til uttrykk.

Statsforvalteren mener videre at det ikke tydelig kommer frem hvordan skolen sammenstiller og analyserer informasjonen den innhenter i en sak. For at skolen skal kunne sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen analysere og vurdere informasjonen den får fra undersøkelsene. Statsforvalteren viser til at skolen må sannsynliggjøre dette for å oppfylle tiltaksplikten.

Kravet om å gjennomføre nødvendige undersøkelser og kravet om analyse av undersøkelsen, vil også gjelde for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for undersøkelsene. Skoleeier er ansvarlig for å undersøke saker der det er en i ledelsen ved skolen som står bak krenkelsen. Statsforvalteren mener det ikke kommer frem opplysninger om at kommunen har en fastsatt og/eller nedskrevet rutine for hvem hos skoleeier som skal undersøke, og hvordan undersøkelser skal gjennomføres, når skoleeier har ansvar for dette. Konsekvensene av uklare rutiner kan føre til at skoleeier ikke setter i gang undersøkelsene straks og at det konkrete innholdet og omfanget av undersøkelsene ikke avklares og iverksettes. Statsforvalteren mener derfor at fremgangsmåten ikke oppfyller lovkravet.

#### *Rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke*

Statsforvalterens undersøkelser viser at skolen dokumenterer deler av undersøkelsene i en sak i elevens aktivitetsplan. Det er også eksempler på at undersøkelser i en sak er gjennomført og refereres til, men at det konkrete innholdet av dem ikke dokumenteres. I intervjuene viser ansatte til at det gjøres notater, loggføringer og ulike observasjoner og samtaler, men at dette ikke systematisk dokumenteres.

I kommunens mal med overskrift *hva har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten?* står det hva skolen skal dokumentere. I kommunens mal for aktivitetsplan skal det også fylles ut hvordan skolen har undersøkt og hvordan det skal undersøkes videre. I gjennomgangen av enkeltsaker som Statsforvalteren har undersøkt, kommer det tydelig frem at skolen gjennomfører samtaler med elever og foresatte ved mistanke eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Det er også i flere av sakene dokumenterte observasjoner og elevnotater. I beskrivelsen av situasjonen i sakene, viser skolen flere ganger til undersøkelser i saken og hva som er konklusjonen av dem. Undersøkelsene blir ikke nærmere redegjort for.

Både kommunen og skolen har i sine redegjørelser vist til dokumentet *Sjekkliste ved mistanke om krenkelser/mobbing*, der teamet rundt elevene besvarer spørsmål som er egnet til å avdekke behov for undersøkelser om mobbing. Statsforvalteren mener dette vil kunne være en egnet måte å dokumentere undersøkelser i en skolemiljøsak. Disse dokumentene er imidlertid ikke implementert og fullt ut tatt i bruk på skolen per i dag.



Dokumentasjonskravet knyttet til aktivitetsplikten har blitt diskutert gjennom utarbeidelsen av loven og i rapporter senere. En viktig hensikt med dokumentasjonen er å samle informasjon om hva som er gjort i en sak, for å kunne evaluere og for å sikre at eleven og foresatte får informasjon om hvordan skolen jobber. Statsforvalteren mener skolens praksis kan medføre at informasjon går tapt og at faglige vurderinger kan fremstå som om de er gjort på tynt grunnlag. Ovenfor i rapporten har vi pekt på at det ikke tydelig kommer frem hvordan skolen sammenstiller og analyserer informasjonen den innhenter i en sak. Dokumentasjonskravet viser til at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle delplikten. Statsforvalteren mener at skolen mangler en rutine for dokumentasjon av delplikten, og at den derfor ikke oppfyller lovkravet.

Statsforvalteren peker på at dokumentasjonskravet også gjelder for skoleeier i de tilfellene skoleeier har ansvaret for undersøkelsene. Det må komme frem i kommunens rutine for undersøkelser i skolemiljø saker, hvordan undersøkelsene skal dokumenteres.

## **2.4 Vår konklusjon**

Kommunen/skolen har ikke gjort alle som arbeider på skolen kjent med at de skal varsle og til hvem de skal varsle, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen. Alle som arbeider på skolen varsler ikke i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad. Kommunen/skolen har ikke rutiner for å dokumentere hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.

Undersøkelsene iverksettes og gjennomføres ikke så raskt som saken tilsier. Kommunen/skolen har ikke rutiner for at skolen og skoleeier gjennomfører de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes. Kommunen/skolen har ikke en rutiner for å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke i den enkelte sak.

Lovkravene er ikke oppfylt.



### 3 Kravet til internkontroll

#### 3.1 Rettslige krav

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at den oppfyller krav i regelverket om skolemiljø, jf. kommuneloven § 25-1 første ledd. Dette fordi internkontrollen er et verktøy for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. Formålet med internkontroll er at kommunen gjennom gode rutiner og systematisk arbeid skal styre den kommunale virksomheten, for å gjøre tjenestene og driften mer effektiv, med bedre kvalitet og større sikkerhet for at lover og forskrifter blir fulgt. Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunen har internkontroll.

Kommuneloven § 25-1 lovfester minstekrav til kommunens internkontroll. Kommunen skal arbeide systematisk med internkontroll og tilpasse den til kommunens behov, jf. bestemmelsens andre ledd. Dette innebærer at arbeidet med internkontroll skal pågå kontinuerlig og ikke basere seg på enkelthendelser eller være tilfeldig. På opplæringsområdet vil det alltid være behov for internkontroll. Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger, for å målrette arbeidet der risikoen og behovet er størst. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring og kontroll gjennom flere tiltak, som for eksempel mer standardisering og tettere oppfølging, enn områder hvor det sjelden svikter. Samtidig er kravet relativt ut fra hvordan kommunen er sammensatt både demografisk, organisatorisk og geografisk.

De nærmere kravene til internkontroll går frem av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav a-e. Dette er krav som inngår i kommunens systematiske arbeid.

- a. Beskrive hovedoppgaver, mål og organisering

Kommunedirektøren skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering. Beskrivelsen må være egnet til å gi en oversikt over hvordan kommunen har fordelt ansvar, oppgaver og myndighet, både i kommuneadministrasjonen og på skolenivå.

- b. Ha nødvendige rutiner og prosedyrer

Kommunedirektøren skal påse at kommunen har innarbeidet nødvendige prosedyrer og rutiner som beskriver hvordan oppgavene skal utføres, slik at de ansatte gjør det som er planlagt.

- c. Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Kommunedirektøren må jevnlig følge med på områder med risiko for svikt og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på regelverket. Kommunen må ha et avvikssystem som sikrer at regelverksbrudd både blir rapportert og fulgt opp.

- d. Dokumentere internkontrollen i den formen og omfanget som er nødvendig

Hva som er nødvendig for kommunen å dokumentere, må kommunen vurdere ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter, og ut fra målet med internkontrollen som er å sikre regelverksetterlevelse.



- e. Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunen må innhente informasjon og gjennomføre risikovurderinger, og på denne bakgrunn vurdere å sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd.

### **3.2 Våre observasjoner**

I den skriftlige redegjørelsen fra kommunen står det at Indre Østfold kommune har utarbeidet rutiner for oppfølging av skolemiljøet ved hver enkelt skole. Videre skriver kommunen at skoleeier har et system for kvalitetssikring, og at dette er i ferd med å bli implementert på skolene. Systemet inneholder blant annet rutiner for skolenes arbeid med psykososialt miljø. Skolene er forpliktet til å følge kravene i kommunens system.

Kommunens internkontrollsystem og rutiner ligger i Compilo. Compilo er et elektronisk verktøy som har tre funksjoner; Den fungerer som en dokumentbank for hele organisasjonen, inneholder et avvikssystem, samt funksjoner for risiko og sårbarhetsanalyser.

Kommunen bruker også et verktøy for analyse, rapportering og virksomhetsstyring som heter Framsikt. Her blir skolene tildelt oppgaver og oppdrag for kommunalområdet oppvekst. Skolene kan markere oppgavene som gjennomført, og dette blir da rapportert tilbake til skoleeier.

Internkontrollen til kommunen på skoleområdet er delegert til seksjonsleder for skole og assisterende seksjonsleder for skole. Seksjon skole i kommunen er delt i tre rektornettverk; ett ungdomsskolenettverk og to barneskolenettverk. I disse nettverkene rapporterer skolene til seksjonen på saker, herunder skolemiljøsaker. Seksjonen etterspør hvordan skolene jobber med elevenes læringsmiljø. Dette skjer muntlig, og kommunen har ikke en fast sjekklister eller rutine for hvilke spørsmål som stilles i nettverkene, eller hvilken informasjon som skal hentes inn fra skolene. Nettverkene er basert på at skolene selv forteller om arbeidet med elevenes skolemiljø, og skolene blir ikke konkret spurt om arbeidet på den enkelte skolen av skoleeier. Seksjonsleder for skole opplever at det er en god tilbakemeldingskultur blant rektorene, men at kommunen er avhengig av å få informasjon fra rektorene for å få oversikt over skolenes praksis når det gjelder aktivitetsplikten.

Ifølge seksjonsleder for skole er det kommunens rutine at skolene skal rapportere til kommunen på alle skolemiljøsaker som oppstår på skolene. Dette gjør rektorene ved å ringe eller sende e-post til seksjonsleder for skole, som regel med informasjon om hva saken går ut på. Skoleeier har ikke direkte tilgang til elevmapper, men kan be om å få tilgang til disse i enkeltsaker. I enkelte saker involverer seksjonen seg i sakene ved å komme med innspill til undersøkelser og tiltak, for eksempel veiledning i bruk av pedagogisk analyse.

I Compilo kan skolene melde avvik som omhandler blant annet skolemiljøsaker. Kommunen skriver at det er avvik i saker der elever utøver vold eller krenkelser mot medelever eller ansatte som ofte meldes. Compilo inneholder en nedtrekksmeny med mange ulike alternativer for temaer det kan meldes avvik på. Det er uklart om det er praksis for å melde avvik på brudd, eller risiko for brudd, på regelverket. Rektor forteller i intervjuet at skolen bruker avvikssystemet i



Compilo til å informere skoleeier om alvorlige skolemiljø saker. Dette er ikke en fremgangsmåte kommunen har bedt dem om å bruke, men som skolen opplever som praktisk.

I dokumentet «Kommunens internkontroll» har kommunen oppstilt en tabell med tiltak for hvordan informasjon om skolenes aktivitetsplikt innhentes, hvordan informasjonen vurderes, hva skoleeier gjør for å endre praksis dersom det er nødvendig, samt hvordan kommunen foretar risikovurderinger. I tabellen vises det til månedlige rektornettverk og seksjonsmøter som tiltak for å innhente informasjon om skolenes praksis knyttet til aktivitetsplikten. Videre vises det til sjekklister i Framsikt som et tiltak for å vurdere om skolenes praksis er i samsvar med regelverket, og for å sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig. Faste planer og rutinebeskrivelser og stikkprøver av aktivitetsplaner, listes opp som måter å innhente informasjon fra skolene for å sikre at skolene har rutiner for varsling, og for å vurdere om skoleeier har en plikt til å endre praksis ved en skole.

I intervju med seksjonsleder for skole kom det fram at systemene til kommunen er under utvikling. Framsikt skal blant annet etter hvert få «sjekklister», som per i dag ikke er der enda.

På skolene har enhetslederne (rektor) og avdelingslederne fått delegert ansvar. Når det gjelder varsler etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5 skal disse gå fra personalet til nærmeste leder (avdelingsledere på skolen). Modellen med avdelingsledere er i oppstartsfasen, og mange av skolene i kommunen har tilsatt avdelingsledere fra og med 1. januar 2021.

Kommunen har utarbeidet felles rutiner for alle skolene om skolemiljø. Disse ligger tilgjengelig for alle ansatte i Compilo. Kommunen ser at skolene likevel bruker egne skjemaer og maler, og kommunen stiller heller ikke noen krav til hva som skal brukes. Dokumentene og malene fra kommunen er ment som eksempler, og her har skolene et handlingsrom. Når systemet kommer på plass, er intensjonen at skolene skal legge planene og rutinene sine inn i Compilo, og at skolene skal gå inn i Framsikt og krysse av for om de har gjennomført oppgaver som skoleeier pålegger. For eksempel at de skal legge inn om det er gjennomført opplæring om aktivitetsplikten blant personalet to ganger i året.

Rutinene for skolemiljø er utarbeidet av seksjonen og sendt ut til skolene for innspill. Det er først etter at rutinene delvis er blitt tatt i bruk at skolene har kommet med tilbakemeldinger. Rutinene har likevel ikke blitt evaluert enda, men seksjonen jobber med et årshjul hvor det skal legges inn «stoppunkter» og evaluering av rutiner. Foreløpig er det ikke planlagt for en gjennomgang av om den enkelte skoles rutiner er i samsvar med regelverket.

Etter kommunesammenslåingen har kommunen jobbet med ROS-analyser for hele kommunen og de ulike kommunalområdene. På grunn av utbruddet av covid-19, har imidlertid arbeidet med risikovurderinger innen oppvekst ikke blitt ferdigstilt. En arbeidsgruppe jobber med å lage en beredskapsplan for skolene, samt rutiner for håndtering av alvorlige hendelser. Det er ikke foretatt risikovurderinger knyttet til skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten når det gjelder plikten til å varsle og å undersøke. Seksjonsleder for skole og seksjonen har imidlertid mye kunnskap om hver enkelt skole, og har derfor en oppfatning av hvilke skoler som bør jobbe mer systematisk med læringsmiljøet. I tillegg brukes tall i elevundersøkelsen for å vurdere om enkelte skoler må følges tettere opp.



I intervjuet med seksjonsleder skole, er det uklart om kommunen tidligere har oppdaget avvik knyttet til skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten. Dersom det skulle oppdages avvik sier seksjonsleder at han vil gå i dialog med rektor på skolen, og se på behovet for et mer systematisk arbeid i rektorgruppa. Skoleeier opplever at tett oppfølging av skolene fører til et bedre læringsmiljø.

Kommunen har rutiner og maler knyttet til aktivitetsplikten som ligger i Compilo. Oppfølging av skolene gjennom rektornettverk og styringsdialog har imidlertid ikke blitt referatført.

### **3.3 Våre vurderinger**

Kommunens internkontroll skal være tilpasset kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Innenfor opplæringssektoren vil det imidlertid alltid være behov for internkontroll. Områder med stor risiko for regelverksbrudd vil ofte kreve bedre styring gjennom flere tiltak, enn på områder hvor det sjeldent svikter. Det vil også være behov for sterkere kontroll på områder hvor regelverksbrudd har stor betydning for de det gjelder. Elevenes skolemiljø og skolens aktivitetsplikt er et slikt område.

Som en del av kommunes internkontroll må kommunen utarbeide og gjennomføre rutiner for å sikre at de som jobber på skolene varsler og undersøker i samsvar med aktivitetsplikten. Kommunen må sikre at det er etablert en fast praksis for å varsle i tide og at rutinen er kjent for alle som arbeider på skolen. Det må være kjent hvem de som jobber på skolen skal varsle til. Videre må kommunen følge med på om undersøkelser gjennomføres i samsvar med regelverket. Det vil si at kommunen må sikre at skolene har på plass nødvendige rutiner som bestemmer hvem som har ansvar for undersøkelser, og som sikrer at skolen setter inn de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes i tide.

#### *Innhente og skaffe relevant og tilstrekkelig informasjon om praksis på skolene*

For at kommunen skal kunne sikre at skolene oppfyller kravene i regelverket, må den skaffe seg informasjon om praksisen på den enkelte skolen. Kommunen må ut fra risikobildet i kommunen og på skolene, vurdere hvilken informasjon rektorene må gi til skoleeier. Kommunen må her bestemme hva som skal etterspørres av informasjon, hva rektor skal orientere om eller oversende uoppfordret, og hva rektor skal orientere om eller oversende rutinemessig. Denne informasjonen danner grunnlag for å vurdere om det er behov for tiltak fra skoleeier, og behovet for oppfølging av tiltakene slik at praksis blir i tråd med regelverket.

Ifølge kommunens rutine for internkontroll innhenter skoleeier informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten gjennom månedlige rektornettverk og seksjonsmøter. Det er tett dialog mellom skoleeier og rektorene, og kommunen har jobbet med å skape en god tilbakemeldingskultur. Det kommer imidlertid frem av intervjuet med skoleeier og rektor at kommunen er avhengig av at skolene på eget initiativ deler informasjon om sin praksis i nettverkene for at kommunen skal få opplysninger om praksis på den enkelte skole. Kommunen har ikke bestemt i rutinen om det skal innhentes informasjon fra skolene uoppfordret og/eller rutinemessig, og eventuelt hvordan dette skal gjøres. Etter vår vurdering innhenter skoleeier i liten grad informasjon fra ulike kilder og gjennom ulike metoder. Dette kan føre til at skoleeier ikke får en helhetlig oversikt over skolenes praksis.





Seksjonsleder for skole sier i intervjuet at skolene skal rapportere til kommunen om alle oppståtte skolemiljø saker på skolene, enten via e-post eller på telefon til seksjonsleder. Skoleeier involverer seg ikke nødvendigvis i alle sakene og vurderer skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten gjennom disse, men kan be om tilgang til elevmappene dersom skoleeier ønsker mer informasjon om sakene. Skoleeier har imidlertid ikke fastsatt i sine rutiner eller prosessbeskrivelser at dette er en fast rutinemessig praksis som skoleeier benytter for å skaffe informasjon om skolenes oppfyllelse av plikten til å varsle og å undersøke. Vi bemerker at gjennomgang av elevmapper som skolen rapporterer om i skolemiljø saker, kan gi god informasjon om hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten sin i den konkrete saken, men vil ikke nødvendigvis gi skoleeier informasjon som er tilstrekkelig til å vurdere om skolen for eksempel varsler til rett tidspunkt og dokumenterer i tråd med regelverket generelt. Ved å kun involvere seg i oppståtte skolemiljø saker vil skoleeier ikke ha forutsetning for å oppdage om det er tilfeller på skolene hvor det ikke varsles ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, eller om det varsles til rett tid.

I kommunens rutine for internkontroll vises det til kilder for å innhente informasjon. Det er imidlertid ikke presisert nærmere hvilken type informasjon kommunen ønsker å innhente, eller på hvilket detaljnivå. Det fremgår videre ikke om informasjonen skoleeier ønsker er basert på konkrete risikovurderinger, eller om det er tilpasset kommunens egenart, størrelse og aktiviteter. Vi mener dessuten at det i liten grad går fram av dokumentasjonen kommunen har fremlagt at internkontrollen på dette området er systematisk.

Kommunen har laget felles maler for aktivitetsplan og skjemaer for varsling og dokumentasjon som skolene kan benytte. Kommunen har imidlertid ikke bestemt en felles praksis eller utarbeidet en rutinebeskrivelse for hvordan det skal varsles og undersøkes på skolene. Kommunen må derfor gjøre seg kjent med hva som er bestemt praksis på den enkelte skole, vurdere om denne fremgangsmåten gjennomføres i praksis, og om den er i samsvar med regelverket. Områder med stor risiko vil ofte kreve bedre styring gjennom flere tiltak. Eksempler på slike tiltak kan være mer standardisering gjennom felles rutiner, prosedyrer og maler, samt tettere oppfølging.

Seksjonsleder for skole sier i intervjuet at han har et godt bilde over skolenes praksis, men at dette i stor grad er personavhengig. Vår vurdering er at kommunen i liten grad har rutiner som sikrer at kommunen avdekker avvik og risiko for avvik på skolene. Nødvendige rutiner og prosedyrer som er nedskrevet vil gjøre oppfølgingen av skolene mindre personavhengig.

I kapittel 2 i rapporten har vi konkludert med at skolen og kommunen ikke oppfyller lovkravene når det gjelder å varsle og å undersøke. Dette er noe kommunen ikke har avdekket gjennom sin internkontroll, og som igjen tyder på at kommunen ikke skaffer seg tilstrekkelig informasjon om kravene til å varsle og undersøke overholdes på skolene.

#### *Bruke informasjonen til å vurdere om praksis er i tråd med regelverket og sette inn tiltak*

På bakgrunn av den informasjonen kommunen innhenter eller mottar om skolenes praksis, må kommunen vurdere om iverksatte tiltak for å sikre regelverksetterlevelse er tilstrekkelige, eller om regelverksbrudd eller risiko for regelverksbrudd gjør det nødvendig å sette inn flere eller



andre tiltak for å sikre regelverksetterlevelse. Dersom kommunen har avdekket regelverksbrudd, må den sette inn tiltak for å sørge for at praksis blir i henhold til regelverket.

I kommunens rutine vises det til sjekklister i Framsikt som tiltak for å vurdere om skolenes praksis er i samsvar med regelverket og for å sørge for at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig. I intervjuet med skoleeier kommer det imidlertid frem at dette ikke er helt på plass enda, og at det er i ferd med å bli implementert på skolene.

Under intervjuet er seksjonsleder for skole uklar når det gjelder hvorvidt skoleeier tidligere har oppdaget avvik på skolene på oppfyllelsen av aktivitetsplikten. Skoleeier viser imidlertid til at enkelte skoler har et større behov for å jobbe systematisk med sosial kompetanse blant elevene og med et inkluderende læringsmiljø, og at skoleeier ser stor effekt av å jobbe med ulike prosjekter på skolene med dette som tema. Etter vårt syn kommer det ikke tydelig fram gjennom dokumentasjonen vi har mottatt eller gjennom intervjuene, om skoleeier setter inn tiltak og eventuelt hvilke tiltak skoleeier setter inn dersom det oppdages avvik på skolene, samt hvordan slike tiltak skal gjennomføres og følges opp. I intervju sier seksjonsleder at han følger opp skolene gjennom dialog.

For at skoleeier skal kunne sette inn tiltak for å sørge for at praksis på skolene blir i samsvar med regelverket, må skoleeier ha tilstrekkelig informasjon om skolene. Ovenfor har vi vurdert at skoleeier ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om regelverksetterlevelsen på skolene. På bakgrunn av dette mener vi at kommunens internkontroll heller ikke sikrer at det settes inn nødvendige og egnede tiltak for å endre praksis dersom det avdekkes avvik eller risiko for avvik. En annen konsekvens av at det ikke innhentes tilstrekkelig informasjon, er at det blir vanskelig for kommunen å jobbe forebyggende for å hindre at avvik oppstår. Vi ser dessuten at kommunen i liten grad har oversikt over, eller et bevisst forhold til, de risikoene for manglende regelverksetterlevelse som finnes på skolene.

Statsforvalteren har tidligere behandlet skolemiljø saker fra Indre Østfold kommune, og kommet fram til at skolene i disse sakene ikke har oppfylt alle delene av sin aktivitetsplikt. Vi kan ikke se av dokumentasjonen kommunen har framvist, at kommunen har vurdert å sette inn tiltak for å sikre regelverksetterlevelse etter disse sakene, eller sett på behovet for andre tiltak og tettere oppfølging med skolene. Vi kan heller ikke se om kommunen har vurdert behovet for å evaluere og eventuelt forbedre egne skriftlige prosedyrer og tiltak for internkontroll.

#### *Følge opp om iverksatte tiltak har tilstrekkelig effekt til å sikre regelverksetterlevelse*

Kommunen må følge opp om de iverksatte tiltakene har ført til at praksis er endret i tråd med regelverket. Dersom tiltakene ikke har hatt tilstrekkelig effekt, må kommunen vurdere om det er andre tiltak eller virkemidler som må settes inn. Vi kan i liten grad se om kommunen har vurdert om tiltak har hatt tilstrekkelig effekt og ført til varige endringer. Kommunen viser verken i redegjørelsen eller intervju til at den tidligere har oppdaget avvik på skolene, og satt inn tiltak for å lukke disse. I redegjørelsen skriver kommunen at eksempler på tiltak for å rette feil og mangler på skolemiljøområdet er nedfelt i kommunens strategiplan for skole. Etter vår vurdering inneholder imidlertid ikke strategiplanen slike eksempler. Når skoleeier ikke har sannsynliggjort at den setter inn tiltak for å endre praksis der det er avdekket at skolene ikke oppfyller kravene i



aktivitetsplikten, kan det heller ikke sies at kommunen følger opp at tiltak har tilstrekkelig effekt til å sikre regelverksetterlevelse.

Vi ser at kommunen også i liten grad vurderer sin egen praksis knyttet til oppfyllelsen av aktivitetsplikten. I enkelte tilfeller har kommunen et direkte ansvar for å oppfylle deler av aktivitetsplikten. Dette gjelder i saker hvor en i skoleledelsen har krenket en eller flere elever, jf. oppl. § 9 A-5. Det fremgår ikke av dokumentasjonen vi har mottatt eller i intervjuene med kommunen at skoleeier har en rutinebeskrivelse når det gjelder saker som skal varsles direkte til skoleeier, eller i saker hvor kommunen som skoleeier har ansvar for å sette inn de undersøkelsene man med rimelighet kan forvente, jf. oppl. § 9 A-5. Vi mener derfor at skoleeier ikke har nødvendige rutiner på dette området, og at konsekvensen av dette er at skoleeier i for liten grad er i stand til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik her.

### **3.4 Vår konklusjon**

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har vi kommet til at kommunen som skoleeier ikke følger med på om alle som arbeider på skolen varsler, og at undersøkelser blir gjennomført i henhold til regelverket. Kommunen som skoleeier setter ikke inn tiltak for å endre praksis på skolene dersom de avdekker at de som arbeider på skolen ikke varsler og undersøker i henhold til regelverket. Videre følger ikke kommunen opp om iverksatte tiltak fører til at praksis blir endret i tråd med regelverket.

Lovkravet er ikke oppfylt.



## 4 Statsforvalterens reaksjoner

### 4.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Kommunen skal gjennom internkontrollen sikre at alle som arbeider på skolen varsler til riktig nivå og raskt nok, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Skolen har gjort alle som arbeider på skolen kjent med at de skal varsle og til hvem de skal varsle, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.
- Alle som arbeider på skolen varsler i tide, avhengig av situasjonens alvorlighetsgrad.
- Skolen har rutiner for å dokumentere hva som er gjort for å oppfylle plikten til å varsle i den enkelte saken.
- Kommunen som skoleeier følger med på om alle som arbeider på skolen varsler.
- Kommunen som skoleeier setter inn tiltak for å endre praksis på skolene dersom de avdekker at de som arbeider på skolen ikke varsler i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier følger opp om iverksatte tiltak fører til at praksis blir endret i tråd med regelverket.

Kommunen skal gjennom sin internkontroll sikre at skolen gjør de undersøkelsene som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forvente, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Skolen og kommunen har gjort det tydelig hvem som skal iverksette og gjennomføre undersøkelser i skolemiljøsaker.
- Skolen og kommunen har rutiner for at skolen og kommunen gjennomfører de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes.
- Skolens og kommunens undersøkelser blir iverksatt så tidlig som saken tilsier.
- Skolen og kommunen gjennomfører undersøkelsene så raskt som saken tilsier.
- Kommunen som skoleeier følger med på om undersøkelsene gjennomføres i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier setter inn tiltak for å endre praksis der det er avdekket at skolen eller skoleeier ikke undersøker i henhold til regelverket.
- Kommunen som skoleeier følger opp at tiltakene kommunen har satt inn for å sikre regelverksetterlevelse har tilstrekkelig effekt.

### 4.2 Oppfølging av påleggene

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



Frist for innsending er **22. oktober 2021**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## 5 Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 22. juni 2021

Siri Aass  
seniorrådgiver  
Tilsynsleder

Julie Aanderaa Clausen  
rådgiver

Stein Olav Febakke  
seniorrådgiver



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)





## 6 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

Redegjørelse fra skoleeier med følgende vedlegg:

- Huskeliste til arbeidet med 9A-saker
- Mal for aktivitetsplan
- Mal for dokumentasjon ved forhold meldt etter § 9A
- Hva har blitt gjort for å oppfylle aktivitetsplikten?
- Kommunens internkontroll
- Sjekkliste ved mistanke om krenkelser/mobbing
- Registreringsskjema § 9A
- Strategiplan for Indre Østfoldskolen

Redegjørelse fra Knapstad barne- og ungdomsskole med følgende vedlegg:

- Lotus-diagram
- Sjekkliste ved mistanke om krenkelser/mobbing
- Registreringsskjema § 9A
- Registreringsskjema § 9 A-5
- Sosial læreplan
- Forskrift om ordensreglement for skolene i Hobøl kommune
- Tiltaksplan § 9A
- Evaluering av tiltaksplan § 9A
- Inspeksjonsplan
- Tilsynsrutine

Et utvalg elevsaker hvor det er meldt bekymring om elevens skolemiljø.