



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø

Ullensaker kommune og Vesong ungdomsskole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Ullensaker kommune. Temaet for tilsynet er kommunens arbeid for et trygt og godt skolemiljø. Under dette temaet kontrollerer vi om kommunen gjennom internkontrollen sikrer at alle som arbeider på skolen oppfyller undersøkelsesplikten og tiltaksplikten i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.¹

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Ullensaker kommune ikke har internkontroll som sikrer skolens regeletterlevelse på undersøkelses- og tiltaksplikten i skolemiljø saker.

Statsforvalteren ser at både Ullensaker kommune og Vesong ungdomsskole er opptatt av at elevene skal høres og involveres i skolemiljø saker. Kommunen har utarbeidet veiledere som tar for seg undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten i skolemiljø saker. Vi ser likevel at det ikke alltid gjennomføres de undersøker som med rimelighet kan forventes. Vi ser også at det ikke alltid settes inn tiltak som er egnede, og at virkningen av tiltakene ikke blir evaluert jevnlig.

Ullensaker kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport den 22.12.2022 og har uttalt seg innen fristen. Kommunen hadde enkelte kommentarer til foreløpig rapport. Disse kommentarene vil inngå i vår vurdering av kommunens oppfyllelse av lovverket. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Se nærmere hva dette pålegget innebærer under punkt 3 i denne rapporten.

Kommunen har rettefrist til **31.08.2023**

¹ Jf. opplæringsloven (oppl.) §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Ullensaker kommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Skolemiljø og internkontroll	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjons-plikten?	7
2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, dokumentasjonsplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt?	15
2.2.3 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?.....	18
2.2.4 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?	20
2.2.5 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?	22
2.2.6 Dokumenterer skolen og skoleeier hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelses-plikten?	24
2.2.7 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det?	26
2.2.8 Setter skolen/skoleeier 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?.....	28
2.2.9 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede?.....	29
2.2.10 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov?....	31
2.2.11 Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold?	33
3 Statsforvalterens reaksjoner	34
3.1 Pålegg om retting.....	34
3.2 Oppfølging av påleggene	34
4 Kommunen har rett til å klage	35
5 Dokumenter	36



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler.²

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven og at kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen/skolen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.³ Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

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

1.1 Kort om Ullensaker kommune

Ullensaker kommune har 11 barneskoler og 4 ungdomsskoler. I følge GSI per 6. oktober 2022 har kommunen 5474 elever. Kommunen er organisert med kommunedirektør. På oppvekstsiden er den videre organisert med en kommunaldirektør for skole og barnehage og to områdesjefer for hvert sitt område med både barneskoler og ungdomsskoler.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å 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.⁴

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ullensaker kommune i brev av 14.06.2022. Vi har undersøkt kommunens internkontroll og praksis knyttet til opplæringslovens bestemmelser om skolemiljø samtidig. For å kontrollere dette har vi undersøkt praksisen til Ullensaker kommune og Vesong ungdomsskole.

² Jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, og kommuneloven kapittel 30.

³ Jf. oppl. § 13-10 første ledd.

⁴ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Kommunen ble pålagt å svare i RefLex og levere dokumentasjon til oss.⁵ Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen og skolen. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i skolen, samt ledere i kommunen. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Ullensaker kommune mottok foreløpig tilsynsrapport den 22.12.2022. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 31.08.2023.

2 Skolemiljø og internkontroll

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.⁶ 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.⁷ 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 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 eller skoleeier 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 undersøke saken

Skolen skal snarest undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.⁸ Hvis saken gjelder krenkelse fra en som arbeider på skolen, skal undersøkelsene bli satt i verk straks. Hvem på skolen som skal undersøke saken på vegne av skolen, må skolen fastsette konkret.

⁵ RefLex er Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering der vi har stilt spørsmål som er relevante for dette tilsynet.

⁶ Jf. oppl. §§ 9 A-1 og 9 A-2.

⁷ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.

⁸ Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.



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

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.¹⁰ Skolen og skoleeier må oppfylle elevenes rett til å bli hørt for å oppfylle undersøkelsesplikten.

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 en eller flere elever, stilles det særlig skjerpede krav til fremdrift i saken. Dette står i oppl. § 9 A-5. Skolen og skoleeier må undersøke effektivt og så raskt som mulig.

Plikten til å sette inn tiltak

Tiltak etter oppl. § 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 oppl. § 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

Skolen skal lage en skriftlig plan når de iverksetter tiltak.¹¹ 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.

⁹ Jf. oppl. § 9 A-5.

¹⁰ Jf. Grunnloven § 104 og barne-konvensjonen art. 12, og oppl. § 9 A-4 femte ledd.

¹¹ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.



Kravet til internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.¹² Kravet er et viktig element i kommunens ledelse og styring. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, særpreg, aktiviteter og risikoforhold.¹³ Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt.

Kommunen skal gjennomføre risikovurderinger, og på bakgrunn av risikovurderingene 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.

Kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering, og gi oversikt over hvordan de har fordelt oppgaver og myndighet. Ut fra risikovurderingen 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. Kravene som er beskrevet i dette avsnittet kommer frem av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstavene a-e, og må ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1 første og andre ledd.

I tilsynet undersøker vi om kommunens internkontroll er tilpasset for å kunne forebygge og hindre regelverksbrudd,¹⁴ og hvordan ledelsen følger opp og kontrollerer arbeidet med skolemiljøet. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Er kommunens internkontroll tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten og dokumentasjonsplikten?

Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollbestemmelsen,^{15, 16} og skal blant annet være en del av grunnlaget for utformingen av internkontrollen. Kommunen skal vurdere sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Hensikten med risikovurderinger er å kunne tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer

¹² Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

¹³ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

¹⁴ Jf. kommuneloven § 25-1.

¹⁵ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

¹⁶ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.



målrettet mot der risikoen og behovet er størst.¹⁷ Det stilles ikke formkrav til risikovurderingene, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte.¹⁸

Kommunen må videre ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse.¹⁹ Disse må være basert på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det er ikke et krav om at alle rutiner og prosedyrer skal være skriftlige, men skriftlighet vil ofte være nødvendig. Kommunen må gjøre rutinene kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem.²⁰

Kommunens organisering og internkontroll

I kommunen er kommunedirektøren øverste leder for administrasjonen. Den videre organiseringen på området skole og barnehage er kommunaldirektør, stab for skole og barnehage med blant annet to skolefaglige rådgivere, og to områdesjefer.

I dokumentasjonen fra kommunen står det beskrevet at TQM er kommunens kvalitetssystem i arbeidet med interkontroll, og at den blant annet inneholder gjeldende prosedyrer, avviks- og forbedringsmeldinger og risikovurderinger.

I tillegg viser kommunen til at den bruker Moava internkontroll oppvekst www.1310.no (heretter kalt Moava), der det finnes et årshjul som kommunen bruker for internkontroll med lovpålagte og lokalt pålagte gjøremål, samt dokumentasjon av henvendelser og oppfølging av saker i tilknytning til oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5.

Vi har mottatt dokumentet Retningslinjer for internkontroll i Ullensaker kommune. Der går det fram at kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen i kommunen, og at ansvaret for internkontrollen på de fire sektorområdene er delegert til kommunaldirektørene og stab/støttelederne. Kommunaldirektørene skal sikre at risikovurderinger og internkontroll er tilfredsstillende ivarettatt i egen sektor. Enhetslederne, som er rektorer og barnehagestyrere i kommunen, har ansvar for å etablere et helhetlig system for internkontroll i egen virksomhet. Det skal sikres at ansatte har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta oppgaveløsningen og tjenesteproduksjonen på en tilfredsstillende måte. Medarbeiderne skal ha en aktiv rolle i forbedringsarbeidet, og skal medvirke, og ha medansvar i utforming, gjennomføring og oppfølging av enhetens arbeid med intern styring og kontroll. Medarbeiderne skal gjøre seg kjent med og innrette seg etter de lover, regler og prosedyrer som gjelder for sitt tjeneste- og fagområde.

Videre går det fram av kommunens dokument Prosedyre for gjennomføring og oppfølging av risikovurderinger at kommunedirektøren, kommunaldirektørene og enhetsledere har ansvar for å gjennomføre, følge opp og rapportere risikovurderinger.

Våre observasjoner – Risikovurderinger

Kommunaldirektør for barnehage og skole (heretter benevnt kommunaldirektør) svarer ja på spørsmålene i RefLex om kommunens internkontroll er tilpasset for å hindre eller forebygge brudd

¹⁷ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.3.3.

¹⁸ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

¹⁹ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

²⁰ Jf. Prop.46 L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.



på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, kravet om å lage en skriftlig plan, og dokumentasjonsplikten.

På spørsmål om kommunen har foretatt risikovurderinger innenfor skolemiljøområdet, svarer kommunaldirektøren både i RefLex og intervju at det tidligere i år ble gjennomført en risikovurdering med hensyn til elevenes psykososiale skolemiljø.

Kommunaldirektøren svarer videre at skolenes arbeid med saker knyttet til skolemiljø blir fulgt opp, blant annet ved å ta månedlige stikkprøver. Alle saker som omhandler kapittel 9 A skal registreres i Moava og det blir registrert en lenke til saken og elevmappen. Det skal tas stikkprøver for å følge med på hvordan skolene jobber med enkeltsaker, og de undersøkelsene som er gjort. Det er de nyeste sakene i løpet av den siste måneden som er aktuelle for stikkprøver, og sakene blir tilfeldig valgt for å se på arbeidet ved alle skoler. Kommunaldirektøren sier også at noen skoler har kommet lengre enn andre, og at risikoen for at det skal skje avvik gjør at noen skoler blir fulgt tettere enn andre. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har gjort en risikoanalyse i form av stikkprøver av skolene.

I intervjuet blir det videre nevnt at de to områdesjefene gjennomfører lederdialog to ganger i året med alle ledergruppene ved alle skolene, der det blir sendt ut et forberedelsesdokument før de kommer ut på skolene. I flere dokumenter ser vi beskrivelser av lederdialoger. Det går blant annet fram at hensikten er at skoleeier og skoleledere skal reflektere sammen om ulike temaer, deriblant om temaene læringsmiljø, etterlevelse av kapittel 9 A og arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Vi ser at dokumentene Lederdialog 1 2021 mal ungdomsskole og Lederdialog 1 2022 mal barneskole inneholder et punkt om mobbing. Vi har utover dette ingen informasjon om at skoleledere har reflektert over risiko for brudd på aktivitetsplikten i lederdialoger.

Vi har videre mottatt en oversikt som viser tidspunkter for planlagte lederdialoger i løpet av våren 2022. Vi har imidlertid ingen informasjon om tidspunkter for lederdialoger for foregående år, og som kan vise at dette er etablert praksis.

Vi ser at det i dokumentet Risikovurdering er beskrevet at det ble gjennomført en risikovurdering av elever sitt psykososiale skolemiljø den 12.09.2022. Det ble gjort en vurdering av til sammen 15 uønskede hendelser/risikoelementer som omfattet de fem delpliktene innenfor aktivitetsplikten, elevenes rett til å bli hørt, hensynet til elevens beste, og plikten til å dokumentere arbeidet som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Innenfor hver av de 15 uønskede hendelsene/risikoelementene er det gjort en vurdering i forhold til tre konsekvensområder; Liv og helse, Økonomi, og Drift og kontinuitet. Risikonivå er angitt på tre nivåer; Lav/grønn, som betyr akseptabel eller neglisjerbar risiko og der tiltak er ikke vurdert å være nødvendig, men kan vurderes, Middels/gul, som betyr at tiltak bør vurderes ut fra en kost-/nytte vurdering, og Høy/rød, som betyr uakseptabel risiko og at tiltak må gjennomføres for å redusere risikoen.

Av dokumentasjonen ser vi at fire uønskede hendelser/risikoelementer er vurdert til å ha risikonivå Høy/rød. Av disse er det kun plikten til å dokumentere som omfattes av dette tilsynet.



Deltakere ved risikovurderingen var områdesjefene for skole og barnehage og to skolefaglige rådgivere. Vi har ikke fått informasjon om at noen av de ansatte ved skoler i kommunen har deltatt ved risikovurderingen. Vi har videre ingen informasjon om det på et tidligere tidspunkt har vært utført en risikovurdering som gjelder brudd på aktivitetsplikten.

Det går fram av skoleeiers årshjul for 2022/2023 at det skal gjennomføres månedlige stikkprøver av skolenes arbeid med henvendelser knyttet til oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Det går videre fram at kontroll av aktivitetsplaner er planlagt utført den 24.05.2023. Vi har ikke mottatt årshjul for foregående år som dokumenterer at dette er etablert praksis, og vi har ikke mottatt dokumentasjon om resultater av disse tiltakene.

Vi har mottatt to forvaltningsrevisjonsrapporter, en fra mars 2019 og en fra desember 2020. Rapporten fra mars 2019 konkluderer med at kommunen i for liten grad avdekket mobbing og krenkelser, og at skolene registrerte for få saker sammenliknet med andel elever som opplevde mobbing. Oppfølging av konklusjonene og kontroll av oppfølgingen kommer fram i rapporten fra desember 2020. Det er uklart for oss om kommunen har brukt rapportene i arbeidet med å vurdere risiko for brudd på aktivitetsplikten.

Våre vurderinger – Risikovurderinger

Kommunen skal tilpasse omfanget av internkontrollen basert på risikovurderinger, både samlet for kommunen og innenfor det enkelte fagområdet, for å rette arbeidet med internkontroll mot områder der risikoen og behovet er størst.²¹ På opplæringsområdet vil det alltid være behov for internkontroll.

Kommunen bruker flere kilder i arbeidet med å hindre eller redusere eventuell fare for svikt eller regelverksbrudd på aktivitetsplikten.

Vi ser at kommunen nylig har foretatt en risikovurdering av elevenes psykososiale skolemiljø, der kun ansatte på skoleeiernivå deltok. Med bakgrunn i at medarbeiderne skal ha en aktiv rolle i forbedringsarbeidet knyttet til internkontroll, kan vi ikke se at kommunens retningslinjer for risikovurderingen er etablert praksis.

Av svarene i RefLex og i intervjuene ser vi at beskrivelser av tiltak i hovedsak er planlagt fram i tid. Dette gjelder stikkprøver av saker og kontroll av aktivitetsplaner. Vi vurderer derfor at dette ikke er etablert praksis.

Slik kommunens internkontroll framstår, kan det se ut til at kommunens risikovurdering er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som bekrefter kommunenes beskrivelse av internkontrollen på skolemiljøområdet som innebærer at medarbeiderne har en aktiv rolle i forbedringsarbeidet, referat fra lederdialoger eller resultat fra stikkprøver av 9 A-saker. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har et godt nok grunnlag for risikovurdering av skolemiljøområdet.

²¹ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.



Vår vurdering er at kommunens arbeid med internkontroll per i dag ikke er tilstrekkelig tilpasset for å hindre brudd på undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, kravet om å lage en skriftlig plan, og dokumentasjonsplikten.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at det stemmer at det på nåværende tidspunkt kun er foretatt en overordnet risikovurdering, og at planen er at de enkelte skolene skal utføre sine egne risikovurderinger, etter samme mønster som den risikovurderingen som har vært gjort i kommunen.

Kommunen skriver også i sin tilbakemelding at det ble lagt inn i årshjulet om stikkprøver i etterkant av risikovurderingen som ble gjort høsten 2022, og viser i tillegg til tidligere nevnte dokumenter om stikkprøver og lederdialoger. Kommunen har ettersendt to e-postmeldinger fra henholdsvis september og oktober 2022, som eksempler på stikkprøver av skolene.

Kommunen har også ettersendt fire dokumenter med et utvalg av referater fra lederdialoger fra 2018 og 2019, samt en oversikt som viser tidspunkter for lederdialoger i løpet av høsten 2020.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren merker seg at kommunen planlegger å gjennomføre risikovurderinger ved de enkelte skolene. Dette vurderer vi kan være en måte å oppfylle innholdet i kommunens egne retningslinjer for internkontroll, hvor det blant annet står at medarbeiderne skal ha en aktiv rolle i forbedringsarbeidet.

Vi vurderer at dokumentasjonen som vi har fått i tilbakemeldingen fra kommunen gir oss mer utfyllende informasjon, og vi vurderer at lederdialoger er etablert praksis og at det har blitt gjort stikkprøver i løpet av høsten 2022.

Vi endrer derfor våre vurderinger og vurderer nå at kommunen har gjennomført risikovurderinger på skolemiljøområdet.

Våre observasjoner – Rutiner og prosedyrer

Det kommer fram i svaret fra kommunaldirektør i RefLex at siden kapittel 9 A kom inn i opplæringsloven har det eksistert en samlet prosedyre for arbeidet knyttet til både oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5. Kommunaldirektør svarer videre at etter flere år med bruk og erfaringer med disse paragrafene, har kommunen utarbeidet to nye prosedyrer, men at disse ennå ikke er implementert eller tatt i bruk i skolene.

I intervjuet ble det svart at alle rutiner og prosedyrer finnes i TQM. Mens kommunedirektøren har det overordnede ansvaret, er ansvar for godkjenning av ny rutine på området delegert videre til kommunaldirektør for barnehage og skole. Prosedyrer, rutiner og maler justeres ved behov, og etter et tilsyn med skolemiljø fra Statsforvalteren i 2020 ble det utarbeidet en ny mal for undersøkelser, og mal for aktivitetsplan ble endret.

På spørsmål om hvordan det er gitt informasjon til de ansatte om rutiner og prosedyrer som gjelder aktivitetsplikten, svarer kommunaldirektøren at de ansatte skal kjenne til at prosedyrene



finnes i TQM. Det blir gitt informasjon om dette på samlinger til rektorene, og rektorene skal gjennomføre opplæring på skolene i august.

For å sikre lik praksis og forståelse av loverket viser kommunaldirektør til at det blir gjennomført lederdialog, enhetsledermøter og lærende ledernetverk, samt at alle ansatte på skolene får informasjon om aktivitetsplikten og kapittel 9 A i en felles gruppe i Teams. I tillegg blir det sendt ut en skriftlig melding til alle enhetsledere med beskjed om å videreformidle informasjon.

Rektor svarer i RefLex at skolen bruker og følger kommunens handlingsplan og prosedyre, samt skolens lokale rutine. I intervjuet svarer rektor at skolen har laget en lokal rutine fordi ansvarsfordelingen i kommunens prosedyre var for uklar.

På spørsmål om hvordan de ansatte er gjort kjent med, fått opplæring i, og informasjon om kommunens prosedyrer, svarer kommunaldirektøren i intervju at dette har vært tatt opp jevnlig som tema blant annet på samlinger og møter med alle rektorene. Videre ble det vist til at det står i årshjulet at rektorene har som oppgave å gjennomføre opplæring for de ansatte på skolene i august. Kommunaldirektøren svarer også at det nylig har blitt gitt informasjon om de nye prosedyrene til enhetslederne.

Rektor svarer i intervju at de ansatte har jobbet en hel dag med 9 A, og at det har vært en gjennomgang av prosedyrer med de ansatte på planleggingsdager. Når det er noe nytt, og ved eventuelle endringer av prosedyrene, blir det tatt opp så fort som mulig med de ansatte. Rektor forteller også at alle nyansatte har fra høsten 2022 fått en perm med oppdaterte prosedyrer og kommunal handlingsplan.

Rektor sier også at de ansatte kan melde avvik og at de kan gjøre det flere steder. Hvis for eksempel en ansatt har krenket en elev, så kan dette meldes gjennom Moava. Hvis det er et generelt avvik, så kan dette meldes om gjennom TQM.

Det går fram av svarene til de ansatte at de er kjent med og bruker både kommunens prosedyrer og skolens lokale rutine. Det kommer videre fram at alle ansatte vet at det finnes et system der de kan melde fra om avvik, og at de fleste ansatte har fått opplæring i hvordan de kan bruke systemet. Noen er imidlertid usikre på hvordan de kan melde fra om regelverksbrudd angående undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten.

Vi har mottatt skriftlige prosedyrer, maler m.m. som gjelder aktivitetsplikten. Dette er Prosedyre for å sikre elever i grunnskolen et trygt og godt psykososialt skolemiljø (Prosedyre for 9 A-4), Prosedyre for skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om at en ansatt krenker en elev (Prosedyre for 9 A-5), Mal – Aktivitetsplan med undersøkelse – undersøkelsesnotat (Mal for aktivitetsplan), og Mal – Evalueringsnotat (Evaluering av tiltak). I tillegg har vi mottatt Lokal rutine for å sikre et trygt og godt læringsmiljø (Lokal rutine) fra skolen. Det går fram av prosedyrene at disse dokumentene skal være tilgjengelig i TQM.

Det går fram av Prosedyre for 9 A-4 at det er rektor, eventuelt stedfortreder eller den som har fått delegert ansvaret, som har ansvaret for å undersøke saken. I Prosedyre for 9 A-5, har skoleeier ansvar for å iverksette undersøkelser. I begge prosedyrene er det beskrevet bruk av samtaler for



å undersøke en sak. Det finnes ingen informasjon om hvordan undersøkelser skal dokumenteres i kommunens prosedyrer.

Når det gjelder plikten til å sette inn tiltak, så går det fram av prosedyrene at det skal lages en skriftlig tiltaksplan dersom det er behov for tiltak. Det er Mal for aktivitetsplan som skal brukes. Vi har ingen informasjon om Mal for aktivitetsplan er arkivert og tilgjengelig i TQM.

Elevens rett til å bli hørt når det skal undersøkes i en sak er nedfelt i både Prosedyre for 9 A-4, Prosedyre for 9 A-5, og Lokal rutine. Vi finner ikke i noen av dokumentene at det skal gjøres en barnets beste-vurdering når tiltak skal utarbeides. Ved en gjennomgang av elevsakene vi har mottatt finner vi ikke at det er dokumentert at skolen har vurdert barnets beste i utforming av tiltak.

I Lokal rutine er ansvaret for å undersøke en sak delegert fra rektor til andre ansatte. Alle samtaler skal skrives ned og arkiveres i elevmappen/saken. Ved en gjennomgang av elevsakene vi har mottatt fra Vesong ungdomsskole finner vi at skolen har dokumentert hva som er gjort for å undersøke i alle sakene. Det er uklart for oss hvor Lokal rutine er arkivert og tilgjengelig for ansatte.

I dokumentet Handlingsplan for trygt og godt leke- og læringsmiljø for barnehager og skoler i Ullensaker kommune (Handlingsplanen) blir det vist til at kommunens kvalitetssikringssystem er et viktig verktøy for å sikre at tjenester leveres i samsvar med myndighetenes krav. Kvalitetssystemet inneholder prosedyrer for trygt og godt leke- og læringsmiljø, og alle ansatte skal gjøre seg kjent med kvalitetssystemet og gjeldende prosedyrer. Prosedyrene er tilgjengelig for alle og beskriver aktiviteter og ansvar når ansatte har mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har det trygt og godt. Enhetsleder på den enkelte skole er ansvarlig for at alle ansatte følger prosedyrene.

I Handlingsplanen er det beskrevet flere metoder og verktøy for å avdekke mobbing og krenkelser, blant annet elevsamtaler, kartleggingsverktøy, sosiogram og observasjon. Vi finner ikke at informasjon om disse metodene og verktøyene står beskrevet i de tidligere nevnte prosedyrene.

Våre vurderinger – Rutiner og prosedyrer

Kommunens prosedyrer gir informasjon om hvordan undersøkelser kan gjennomføres, og det er hovedsakelig beskrivelser av samtaler. Vi mener at samtaler med elever, foresatte og ansatte som eneste verktøy ikke vil være tilstrekkelig i alle saker, og vurderer derfor at kommunens prosedyrer ikke er egnet for å sikre at undersøkelsesplikten blir oppfylt/ivaretatt. Se mer om dette under punkt 2.2.5 om plikten til å undersøke.

Vi har ikke funnet informasjon i kommunens prosedyrer om hvordan undersøkelser skal dokumenteres. Til tross for dette finner vi at alle saker om skolemiljø ved skolen har dokumentert hva som er gjort for å undersøke saken. En mulig forklaring på dette kan være at det er nedfelt i Lokal rutine at alle samtaler skal skrives ned og arkiveres i elevmappen/saken. Det at skolen har sett behovet for å lage en lokal rutine viser at kommunens prosedyre ikke er tilpasset for å hindre brudd på dokumentasjonsplikten. Det er derfor vår vurdering at Prosedyre for 9 A-4 og Prosedyre for 9 A-5 ikke ivaretar hvordan undersøkelser skal dokumenteres, verken i saker der det blir opprettet en aktivitetsplan, eller i saker der det ikke blir opprettet en aktivitetsplan.



Det er videre vår vurdering at Prosedyre for 9 A-4 og Prosedyre for 9 A-5 ikke bidrar til å sikre at barnets beste blir ivaretatt i forbindelse med tiltak, og funn i elevsakene bekrefter dette.

De som arbeider på skolen skal være kjent med rutinene for å undersøke, sette inn tiltak og dokumentere. Mens prosedyrene tar for seg alle delpliktene innenfor aktivitetsplikten, så er det noen av delpliktene som er omtalt i skolens egen rutine, deriblant undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Vi vurderer på bakgrunn av informasjon fra intervjuene og i svarene i RefLex at de ansatte er kjent med og bruker både kommunens prosedyrer og skolens lokale rutine.

Vi vurderer at kommunens prosedyrer og maler sammen med risikovurderingen og månedlige stikkprøver av saker som er registrert etter kapittel 9 A, kan være gode verktøy for å oppfylle deler av kommunens internkontroll.

Kommunens Prosedyre for 9 A-4 er nylig endret, og det er laget en helt ny Prosedyre for 9 A-5. Vi presiserer at en prosedyre i seg selv ikke sikrer at kommunen oppfyller kravet om internkontroll, og at det er viktig at prosedyrene blir implementert og tatt i bruk ved alle skolene i kommunen, og at skoleeier følger opp dette.

Det kommer fram i intervjuene at noen ansatte er usikre på hvordan de kan melde fra om regelverksbrudd på undersøkelses-, tiltaks- og dokumentasjonsplikten. Vi vurderer derfor at kommunen ikke har gjort alle de som arbeider på skolen kjent med hvordan de skal melde ifra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver at det ikke er riktig at kommunens prosedyrer ikke er implementert eller tatt i bruk. Kommunen skriver også at det har tidligere vært en prosedyre som omhandler både §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommunen mener at oppdelingen i to prosedyrer medfører en tydeligere presisering av ansvar og tidsfrister og ikke vesentlige endringer for praksisen.

Videre skriver kommunen at det ikke er riktig at det mangler informasjon om hvordan undersøkelser skal dokumenteres i prosedyrene, og viser til at dette står i prosedyre for 9 A-4 under punkt 3.9, 3.10 og 6, og i prosedyren for 9 A-5 under punkt 3.8, 3.9, og 6.

Kommunen skriver også at alle ansatte på skolen har tilgang på en digital perm i Teams, med lenker til alle kommunale handlingsplaner og prosedyrer i TQM, samt Lokal rutine. Også Mal for aktivitetsplan er tilgjengelig i Teams.

Til slutt skriver kommunen at det står i prosedyre for 9 A-4, prosedyre for 9 A-5, og skolens Lokal rutine om at det skal gjøres en barnets beste-vurdering, og at de ansatte jobber hele tiden med å sikre at barnets beste ivaretas. Kommunen har ettersendt to nye lokale rutiner (Lokal rutine for § 9 A-4 og Lokal rutine for § 9 A-5), og to aktivitetsplaner som skal vise at det gjøres barnets beste-vurderinger.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer at dokumentasjonen som vi har fått i tilbakemeldingen fra kommunen gir oss mer utfyllende informasjon. Vi vurderer derfor at informasjonen om hvordan undersøkelser skal dokumenteres i prosedyrene er tilstrekkelig.



Videre ser vi at alle ansatte på skolen har tilgang til en digital perm i Teams, der kommunens prosedyrer, skolens Lokal rutine og Mal for aktivitetsplan er tilgjengelig. Vi vurderer derfor at rutiner og prosedyrer både er kjent og tilgjengelige for de som trenger å vite om dem. Vi ser imidlertid at milepælsplanen for organisasjonsutvikling for 9 A ved Vesong ungdomsskole viser at skolen hadde presentasjon og oppstart av implementering av nye oppdaterte kommuneprosedyrer for § 9 A-4 og § 9 A-5 den 19.10.2022 og 25.01.2023. Vi vurderer at rutinene og implementeringen av disse er relativt nytt, og at det derfor er viktig at kommunen og skolen fortsetter arbeidet med å sørge for at alle ansatte blir gjort i stand til å ta i bruk rutinene.

I tilsynet skal et gjennomgående spørsmål være om skolen og skoleeier har vurdert hensynet til barnets beste når de blant annet setter inn tiltak i en sak. Under punkt 2.2.9 i denne rapporten vurderer vi at skolen i for liten grad får fram at det blir gjort vurderinger av barnets beste i forbindelse med tiltak, og vi vurderer at skolen ikke har gjort en konkret vurdering av hvilke tiltak som er egnede. På bakgrunn av dette og av innholdet i kommunens prosedyre, vurderer vi at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regelverksetterlevelse på dette området.²²

Vi opprettholder også våre tidligere vurderinger om at kommunen ikke har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for hvordan skolene skal undersøke i skolemiljø saker, hvordan skolene skal vurdere hvilke tiltak som er egnede og barnets-beste vurdering. Vi vurderer også at de som arbeider på skolen ikke er gjort kjent med hvordan de skal melde ifra dersom de oppdager svikt og regelverksbrudd på skolemiljøområdet.

Våre konklusjoner

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.

Kommunens internkontroll er ikke tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan.

2.2.2 Avdekker og følger kommunen opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, dokumentasjonsplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt?

Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes.²³ Kommunen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende regelverksetterlevelse, og sette inn forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelverksbrudd. Hensikten er at allerede oppståtte feil skal korrigeres, at virksomheten skal lære av avvikene, og at det skal settes inn relevante tiltak for å hindre nye regelverksbrudd.^{24, 25}

²² Les mer om vurdering av elevens beste her: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-vurdering-av-elevens-beste/>.

²³ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

²⁴ Jf. Prop.46L (2017–2018) Kap. 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget - Kap. 25 Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen.

²⁵ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.4



Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen skal evalueres og ved behov forbedres.²⁶ Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte dette skal gjøres. Utgangspunktet er imidlertid at forbedringer skal gjøres ved behov. For å kunne gjøre dette, må det gjennomføres en evaluering med jevne mellomrom.²⁷

Våre observasjoner - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Både kommunaldirektøren og rektor svarer ja på spørsmålet i RefLex om kommunen avdekker og følger opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten, tiltaksplikten, kravet om å lage en skriftlig plan, og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

I RefLex utdyper kommunaldirektøren at skoleeier har gjennomført den tidligere nevnte risikovurderingen. Videre står det at skoleeier får varsling i Moava når en skole registrerer en sak som omhandler oppl. kapittel 9 A. Ved å gjennomføre månedlige stikkprøver kan skoleeier følge med på hvordan skolene jobber med disse sakene. Områdesjefene skal følge opp eventuelle avvik med korrigerende tiltak. Det blir også svart i RefLex at skolene har mulighet til å rapportere avvik i kvalitetssystemet. I intervjuet svarer kommunaldirektør at det i liten grad har vært meldt om avvik knyttet til aktivitetsplikten.

I RefLex svarer rektor at skolen forsøker kontinuerlig å avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risiko, og viser til dokumentasjonen som er sendt inn i dette tilsynet, blant annet prosedyrer, maler og planer. I intervjuet sier rektor at en gjennomgang av tidligere saker på skolen viser at det som regel har vært laget aktivitetsplaner, men at det har vært mangler når det gjelder dokumentasjonen. Rektor har ikke vært kjent med at skolens ansatte har meldt inn noen avvik angående aktivitetsplikten, og mener at de ansatte har behov for å få repetert og tydeliggjort hva et avvik er, og hvordan avvik kan bli meldt.

I intervjuet med kommunaldirektøren er det beskrevet at det tidligere eksisterte en felles prosedyre som omhandlet aktivitetsplikten. På bakgrunn av erfaringer med denne prosedyren over flere år, har kommunen nå laget to prosedyrer. Vi har også fått opplyst at malen for aktivitetsplanen ble endret og en ny mal for undersøkelse ble laget på bakgrunn av funn i Statsforvalterens tilsyn med skolemiljø i kommunen i 2020.

I dokumentasjonen står det at hensikten med lederdialoger er at skoleeier og skoleledere skal reflektere sammen om blant annet etterlevelse av kap. 9 A og arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Vi har imidlertid ingen dokumentasjon eller informasjon som viser at lederdialoger blir brukt til å avdekke avvik og risiko for avvik når det gjelder aktivitetsplikten.

Vi ser av dokumentasjonen at kommunen har nylig gjennomført en risikovurdering. Det er beskrevet to tiltak som gjelder plikten til å dokumentere. Disse er «Kartlegge skolenes praksis og vurdere behovet for en felles standard for dokumentasjon og arkivering i 9A-saker (alle delpliktene)», og «Områdesjef gjennomfører månedlige stikkprøver av dokumentasjon i

²⁶ Jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

²⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven pkt. 2.4.6.



elevmapper i arkivsystemet, og følger straks opp rektor ved manglende registrering i Moava internkontroll oppvekst». Begge tiltakene står med status «Under gjennomføring».

Våre vurderinger - Avdekke avvik og risiko for avvik, og følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak

Statsforvalteren vurderer at gjennom å lage to prosedyrer i tilknytning til aktivitetsplikten, har Ullensaker kommune fulgt opp tilfeller av avvik og risiko for avvik. Det er gjort endringer i malen for aktivitetsplan og laget en ny mal for undersøkelser etter tilsyn fra Statsforvalteren. Videre har kommunen på bakgrunn av en risikovurdering utarbeidet tiltak som månedlige stikkprøver og kontroll av aktivitetsplaner. Vi vurderer at dette kan være egnede styringstiltak. Samtidig ser vi at prosedyrene er nye, og at tiltakene fra risikovurderingen er gjennomført i begrenset omfang. Vi kan derfor ikke se at informasjon er innhentet på en systematisk måte, og på nåværende tidspunkt innhenter ikke kommunen tilstrekkelig informasjon.

Vi savner mer konkret informasjon eller dokumentasjon på kommunens oppfølging, blant annet om kommunen har observert noen endringer så langt, og hvordan kommunen planlegger å følge opp om endringer fungerer. Det samme gjelder for lederdialoger, der det blir reflektert om blant annet etterlevelse av kap. 9 A og arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Vi kan ikke se at det er satt inn styringstiltak basert på disse refleksjonene, eller hvordan kommunen følger opp denne informasjonen på en måte som kan sikre regelverksetterlevelse.

På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunens arbeid med å avdekke avvik og risiko for avvik, og kommunens arbeid med å følge opp avvik og risiko for avvik ved hjelp av styringstiltak ikke blir gjort systematisk og tilpasset kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at de ansatte på skolen har noe kunnskap om hvordan man melder avvik, og viser til at det er meldt inn avvik på andre områder enn aktivitetsplikten. Kommunen skriver også at tiltakene fra risikovurderingen vil bli fulgt opp systematisk videre, og at lederdialoger danner grunnlag for videre styringstiltak.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer at tilbakemeldingen fra kommunen angående å melde avvik ikke gjelder skolemiljøområdet, og at det ikke er tilstrekkelig for å begrunne eller dokumentere at det blir meldt inn avvik om mulig brudd på regelverket etter kapittel 9 A.

Vi opprettholder derfor våre vurderinger.

Våre observasjoner - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Kommunaldirektøren har svart i RefLex at han holder seg oppdatert om tilstanden i skolen ved å gjennomføre månedlige stikkprøver blant alle 9 A-saker som blir registrert i Moava. I intervjuet svarer kommunaldirektøren at stikkprøver viser at det ikke er avdekket brudd på dokumentasjonsplikten. Det går ikke fram av dokumentasjon vi har mottatt at stikkprøver er etablert praksis eller at stikkprøver har avdekket brudd på undersøkelsesplikten eller tiltaksplikten.



Videre svarer kommunaldirektøren i RefLex at skolene rapporterer om avvik i kommunens kvalitetssystem, og at skolene og skoleeier kan bruke dette i sitt systematiske forbedringsarbeid. Som tidligere i dette punktet under våre observasjoner av Avdekke avvik og risiko for avvik, har vi fått opplyst at ansatte i liten grad melder inn avvik i tilknytning til aktivitetsplikten.

Kommunen hadde inntil nylig en felles prosedyre som omhandlet aktivitetsplikten, og på bakgrunn av erfaringer som kommunen gjorde over flere år med en felles prosedyre, ble det laget to separate prosedyrer for oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5. Videre er malen for aktivitetsplan blitt endret og det ble laget en mal for undersøkelser på bakgrunn av funn fra Statsforvalterens tilsyn med skolemiljø i kommunen i 2020.

Bortsett fra dette har vi ingen informasjon om at kommunens prosedyrer eller maler har blitt endret på bakgrunn av og vi finner ingen dokumentasjon eller informasjon som viser at kommunen har planlagt å evaluere prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen.

Våre vurderinger - Evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen

Statsforvalteren ser at enkelte prosedyrer og maler er blitt forbedret på bakgrunn av erfaringer, og etter tilsyn fra Statsforvalteren. Det er imidlertid vårt inntrykk at disse evalueringene baserer seg på tilfeldig informasjon og hendelser, og oppfyller derfor ikke internkontrollens krav om systematikk. Når det gjelder de skriftlige prosedyrene som er nye, og tiltakene fra risikovurderingen, kan vi heller ikke se at det er en plan om å evaluere disse.

Vår vurdering er derfor at kommunens arbeid med å evaluere og ved behov forbedre prosedyrer og andre tiltak i internkontrollen ikke oppfyller internkontrollens krav om systematikk,²⁸ og i for stor grad blir tilfeldig og hendelsesbasert.

Våre konklusjoner

Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.

Kommunen avdekker og følger ikke opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt.

2.2.3 Undersøker skolen saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.²⁹ Hvor raskt saken skal undersøkes, må vurderes opp mot hva som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes.³⁰ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

²⁸ Jf. kommuneloven § 25-1 andre ledd

²⁹ Jf. oppl. § 9 A-4 tredje ledd.

³⁰ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.5.



Våre observasjoner

Rektor og ansatte svarer ja i RefLex på at skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Rektor svarer at undersøkelsen starter umiddelbart. Dersom involverte elever og ansatte ikke er tilgjengelige, starter undersøkelsen så snart det lar seg gjøre. Ansatte utdyper svarene med at de bruker en felles mal som er lik for alle skolene i kommunen. Både ansatte og rektor viser til flere dokumenter, blant annet Handlingsplanen, Mal for aktivitetsplan, Prosedyre for 9 A-4, og Lokal rutine.

Rektor svarer i intervju at det er rektor eller avdelingsleder som bestemmer at det skal undersøkes, og det varierer hvem som gjennomfører undersøkelsen. Det er enten den som kjenner eleven best, sosiallærer eller miljøterapeut som gjennomfører samtale med eleven, avhengig av i hvilken setting det blir oppdaget at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Undersøkelsen settes i gang så fort eleven er tilgjengelig, og skal helst skje i løpet av de to-tre nærmeste dagene og senest etter fem dager. Hvis rektor ikke er involvert i saken er det avdelingsleder som følger opp at undersøkelser blir gjort, og avdelingsleder holder rektor orientert.

De ansatte er delte i sine svar i intervjuene. Noen svarer at de bestemmer selv om det skal undersøkes, og andre svarer at de forholder seg til permen som hver ansatt fikk ved oppstart av skoleåret 2022 (Permen), og som gir full oversikt over alle skjema. Permen blir jevnlig oppdatert og fungerer som en bank. Det blir i tillegg svart at det vel er rektor som bestemmer, og også at avdelingsleder er tilgjengelig.

Det går fram av Handlingsplanen at ansatte på skolen skal handle raskt når en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og at skolen har en plikt til å undersøke. Rektor er ansvarlig for at alle ansatte følger prosedyren. Det går ikke fram av Handlingsplanen hvor raskt skolen skal undersøke.

Mal for aktivitetsplan har en egen del om undersøkelse som skal få fram elevens, foresattes og skolens beskrivelse av situasjonen, hvilke undersøkelser som er gjort, og resultatet av undersøkelsene. Undersøkelser etter § 9 A-4 skal gjøres snarest. Det går ikke fram hvor raskt snarest er, eller hvem som har ansvar for at undersøkelser blir satt i gang.

Prosedyren slår fast at saken skal undersøkes straks. Rektor har ansvar for at det blir undersøkt, eventuelt rektors stedfortreder eller den som rektor delegerer saken til. Det er ikke definert en tidsramme for hva straks er. Under Aktiviteter punkt 3.6 i Prosedyren går det fram at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid.

I Lokal rutine har kommunen delt opp undersøkelse i det vi forstår som to faser med hvem som har ansvar for undersøkelsen og når undersøkelsen skal gjennomføres. I den første fasen skal skolen snakke med offer, plager(e), vitner og avdelingsleder. I andre fase skal skolen snakke med offerets og plagernes foreldre samme dag. Det går fram av rutinen at det er kontaktlærer, miljøterapeut eller nærmeste leder som har ansvar for å undersøke i første fase, og kontaktlærer eller avdelingsleder har ansvar for å undersøke i andre fase.

Vi har mottatt dokumentasjon fra skolen i åtte elevsaker om skolemiljø. I et flertall av sakene har skolen undersøkt saken samme dag eller dagen etter den fikk kjennskap til at eleven ikke hadde det trygt og godt på skolen, med fire dager som lengste intervall mellom kunnskap og



undersøkelse. I de fleste av elevsakene går det ikke fram at avgjørelser er forankret i en konkret vurdering av barnets beste. I resten av elevsakene går det ikke fram at det er gjort en vurdering av barnets beste overhodet. Elevene har i de aller fleste sakene fått anledning til å fortelle hva de opplever, og om de har forslag til hva som kan gjøres.

Våre vurderinger

Vi finner at det er godt samsvar mellom svar i RefLex og intervjuer, og informasjon i elevmapper og sentrale dokumenter for når det undersøkes i en sak. I hovedsak undersøkes sakene samme dag eller dagen etter.

Det er imidlertid ulike svar fra rektor og ansatte i intervju på om det er rektor eller avdelingsleder, om det er lærerne selv, eller om det er i Permen man finner svar på hvem som bestemmer at det skal undersøkes. Vi finner også at det er ulik informasjon i sentrale dokumenter om hvem som har ansvar for undersøkelser. Mens det i Prosedyren står at det er rektor som har ansvar for at det blir undersøkt, eventuelt rektors stedfortreder eller den rektor delegerer saken til, står det i Lokal rutine at kontaktlærer, miljøterapeut eller nærmeste leder har ansvar for å undersøke i første fase, og kontaktlærer eller avdelingsleder har ansvar for å undersøke i andre fase. Vår vurdering er at det samlet sett ikke går klart fram av sentrale dokumenter eller av ansattes praksis, hvem som har ansvar for at det skal undersøkes.

Til tross for at det fremstår som uklart hvem som bestemmer at det skal undersøkes, ser vi at saker i praksis undersøkes raskt.

Vår konklusjon

Skolen undersøker saken så raskt som saken tilsier, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

2.2.4 Undersøker skolen/skoleeier saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen?

Ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev, skal undersøkelser settes i verk straks.³¹ Også her skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Våre observasjoner

Skoleeier, rektor og ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om skolen undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen, og om det er mistanke om eller kjennskap til, eller mottatt varsel om, at en elev blir krenket av en i skoleledelsen.

Skoleeier utdyper svaret med at det har eksistert en samlet prosedyre for arbeid knyttet til både §§ 9 A-4 og 9 A-5. Etter å ha fått erfaring med § 9 A-5 saker, vurderte skoleeier at det var behov for å skille ut arbeidet i en egen prosedyre for § 9 A-5. Det blir vist til Prosedyre for 9 A-5, og at den nye prosedyren enda ikke er implementert og tatt i bruk i skolene. Praksis på skolene har derfor hatt utgangspunkt i tidligere samlet prosedyre.

³¹ Jf. oppl. § 9 A-5.



Ansatte har litt forskjellig utdyping av svaret. Noen svarer at det er noe ulik praksis på å undersøke dersom det er mistanke om at en som arbeider på skolen har krenket en elev. Det blir også svart at saken høres fra flere sider, at rektor i enkelte tilfeller vil bistå i undersøkelsen og at det er naturlig at ledelsen undersøker saken. De ulike stadiene i undersøkelsesfasen i Prosedyren blir også gjengitt.

I intervju svarer skoleeier at den nye Prosedyren for § 9 A-5 nå er tatt i bruk etter en gjennomgang i enhetsledermøte uken før, og at skolene er i gang med å informere og implementere den. Kommunen har en tydelig policy og holdning til at undersøkelse skal skje raskt, og man går ikke hjem fra jobb før man har startet undersøkelsen. På spørsmål om hvor fort undersøkelser kommer i gang i saker der det er mistanke om at en ansatt har krenket en elev, svarer rektor at undersøkelser settes i gang så fort det er informasjon om at noe har skjedd og så fort eleven er tilgjengelig. Om eleven ikke er på skolen, ber skolen om å få snakke med eleven.

De ansatte ble spurt i intervju om de kunne forklare nærmere hvorfor noen har svart at det er noe ulik praksis på å undersøke der det er mistanke om at en elev har blitt krenket av en som arbeider på skolen. De ansatte svarer at det jobbes med å etablere en rutine for undersøkelse i § 9 A-5 saker, og under punkt 2.2.8 Våre observasjoner i denne rapporten går det fram at enkelte ansatte ikke har sett prosedyren ennå. Noen legger til at skolen ikke har hatt § 9 A-5 saker og at ansatte derfor mangler erfaring i slike saker, mens andre legger til at det i slike saker kan gjelde en kollega og at det kan spille inn på hvordan det undersøkes. Noen svarer også at rutinen for hvem som skal gjøre hva i § 9 A-5 saker har vært for utydelig, spesielt på å undersøke. Skoleeier svarer imidlertid i intervju at det er mye ulik erfaring blant de ansatte på om de har vært borti en skolemiljøsak, og at det kan være en årsak til at det er ulik praksis på å undersøke i slike saker. Skolemiljø er derfor et satsningsområde i kommunen dette skoleåret.

Prosedyre for 9 A-5 slår fast at saken skal undersøkes straks ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, men det er ikke definert hvor raskt straks er. Rektor har ansvar for å undersøke dersom det gjelder en ansatt, og skoleeier har ansvar for at det undersøkes dersom den som krenker er en i skolens ledelse. Ved en gjennomgang av Mal for aktivitetsplan finner vi at undersøkelser skal settes i verk straks ved mistanke eller kjennskap til krenkelser fra noen som arbeider på skolen. Vi finner ingen beskrivelse i Lokal rutine eller Handlingsplanen av hvordan eller hvor fort det skal undersøkes i § 9 A-5 saker.

Blant elevsakene vi har mottatt går det frem at det ble undersøkt samme dag etter opplevd krenkelse, og at skolen fulgte opp med videre undersøkelser.

Våre vurderinger

Det at undersøkelsene må settes i gang straks, betyr at skolen må begynne å undersøke saken med en gang. Vi ser av sentrale dokumenter at undersøkelse i § 9 A-5 saker skal skje straks, og at praksis ved skolen er at det er undersøkt straks når det er en opplevd krenkelse fra en som arbeider på skolen.

Våre konklusjoner

Skolen og skoleeier undersøker saken straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket av en som arbeider på skolen.



2.2.5 Gjennomfører skolen/skoleeier de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes?

Når undersøkelsesplikten utløses, skal skolen/skoleeier gjennomføre nødvendige undersøkelser. Dette innebærer å sørge for at det innhentes nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.³² Skolen og skoleeier må sørge for at involverte elever blir hørt.³³

Våre observasjoner

På spørsmål i RefLex om undersøkelser blir gjort ut ifra en faglig standard som kan forventes, og om involverte elever alltid blir hørt, svarer både skoleeier, rektor og ansatte ja. Skoleeier svarer at Kommunalt innsatsteam mot mobbing (KIM) bistår skoleeier med undersøkelser i komplekse saker, og legger til at det ikke har vært noen § 9 A-5 saker etter malen for undersøkelse ble utarbeidet. Rektor svarer i RefLex at Pedagogisk senter i kommunen kan bidra i undersøkelsesfasen i enkelte saker, og at alle elever involvert i en sak om skolemiljø blir hørt. Det gjelder både den som opplever å bli krenket og den/de som krenker.

Ansatte svarer i RefLex at man følger undersøkelsesmalen i Mal for aktivitetsplan som er skolens og kommunens rutine, og som skal sikre hvem det skal snakkes med. For å avdekke fakta skal skolen gjennomføre undersøkelser eller observasjoner, og ha samtaler med eleven som er blitt plaget og elevens foresatte, og også ha samtale med mobberne hver for seg, og eventuelt deres foresatte. Andre svarer at ved å følge Prosedyre for 9 A-4 sikrer man at alle blir hørt. Det blir videre svart at Prosedyre for 9 A-4 er tilgjengelig for alle ansatte i Kvalitetssystemet, og alle ansatte er forpliktet til å sette seg inn i og følge den.

I intervju svarer skoleeier at det er innlemmet en mal for undersøkelse i Mal for aktivitetsplan, og at det går frem av den at elevene skal høres. Eleven får alltid tilbud om å bli hørt, og kan svare nei. Rektor svarer i intervju at for å få fram tilstrekkelig informasjon i en sak bruker skolen mye individuelle samtaler, men også gruppesamtale. Når det gjelder hvordan det blir sørget for at alle elevene i en sak blir hørt, svarer rektor at det er gitt informasjon på foreldremøter om at dette skal gjøres. I intervju svarer ansatte at involverte elever alltid får mulighet til å uttale seg, og at de blir hørt gjennom samtale.

Aktivitetsplanen er delt i to deler der del 1 viser undersøkelsene i saken med felt for elevens, foresattes og skolens beskrivelse av situasjonen. Del 2 har felt for problemstilling, og har forhåndsutfylte forslag til tiltak, der forslag som ikke er aktuelle for saken tas bort. Videre går det fram at det skal holdes samtale med medelev for å undersøke saken, og for å sørge for at medeleven stopper med krenkende atferd overfor eleven.

I Lokal rutine finner vi at det er samtale som skal brukes som metode for å undersøke, og i Prosedyre for 9 A-4 og Prosedyre for 9 A-5 går det fram at i tillegg til samtale kan også observasjon brukes som metode for å undersøke. I prosedyre for 9 A-4 skal det også holdes samtale med

³² Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.4

³³ Jf. oppl. § 9 A-4 femte ledd.



mobberne hver for seg, og eventuelt deres foresatte. I Prosedyre for 9 A-5 skal skolen gjennomføre undersøkelser eller observasjoner, og ha samtaler med eleven som er blitt plaget og elevens foresatte, for å avdekke fakta. Det går ikke frem av øvrige dokumenter om det skal brukes andre metoder for å undersøke, verken etter §§ 9 A-4 eller 9 A-5.

I alle elevsakene finner vi at eleven som har opplevd å bli krenket får uttale seg, og involverte elever blir også hørt. Det blir brukt samtale som metode for å undersøke, og i et par av sakene bruker skolen også observasjon i klasserommet. Det går fram av samtalene at eleven som er krenket snakker om hva han/hun opplever, og involverte elever forteller om hva de har hørt, sett eller gjort i saken. I ett tilfelle ser vi at skolen har kartlagt hvilke konflikter som finnes mellom elevene.

Våre vurderinger

God kvalitet på undersøkelser er en forutsetning for å vurdere hva som er egnede tiltak i en gitt sak. Undersøkelsene skal belyse elevens subjektive opplevelse, fakta om situasjonen og faktorer i skole- og klasse miljøet som kan bidra til at en elev ikke har det trygt og godt.

Ved en gjennomgang av elevsakene ser vi at alle elever i en sak blir hørt gjennom samtale. Skolen har dermed undersøkt saken ved å følge fremgangsmåten som er satt for undersøkelse i skolens styringsdokumenter.

Vi finner ellers at i halvparten av sakene opplever eleven krenkelser fra to eller flere medelever. For å undersøke saken tilstrekkelig, vurderer vi at skolen også burde ha undersøkt relasjoner og sosiale dynamikker blant elevene, for om mulig å få fram bakenforliggende årsaker til at krenkelser skjer. Vi kan ikke se at dette er gjort.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen svarer i sin tilbakemelding at skolen benytter individuelle samtaler, men også gruppesamtaler og andre metoder der det er hensiktsmessig. Eksempler på dette kan være bruk av observasjon og kartlegging av sosial dynamikk, og viser til en bestemt elevsak og to aktivitetsplaner som er sendt inn med tilbakemeldingen på foreløpig rapport. Kommunen presiserer at det sørges for at alle elever blir hørt ved å snakke med alle de involverte i en sak, og det blir gitt informasjon på foreldremøter om hvordan skolen jobber med 9 A-saker, hvordan saker kan meldes, og hvilke klagemuligheter som finnes.

Kommunen viser videre til beskrivelser av ytterligere metoder og verktøy for undersøkelse under punkt 8 i Handlingsplanen med tilhørende vedlegg, og at lokale rutiner også viser til Handlingsplanen. Videre informerer kommunen om at det er undertegnet avtale om bruk av verktøyet Spekter for å kartlegge læringsmiljøet i klassene, men at dette ikke er tatt i bruk enda. Noen skoler har også benyttet seg av andre metoder for å undersøke der de finner det hensiktsmessig, og det blir vist til flere vedlegg som er innsendt med kommunens tilbakemelding.

Statsforvalterens vurdering

Vi ser at det går frem av Handlingsplanen med vedlegg flere forslag til verktøy og metoder for å undersøke relasjoner og samspill, enn samtale og observasjon. Her finner vi egenvurderingsskjema, skjema til utfylling for elever, skjema for ulike typer observasjon, flere verktøy for å undersøke klasse miljøet, sosiogram, og sjekklister ved mistanke om mobbing. Vi viser ellers til våre observasjoner under punkt 2.2.1. Vår observasjon i foreløpig rapport der vi vurderte



at det ikke går frem av øvrige dokumenter om det skal brukes andre metoder for å undersøke, blir dermed ikke riktig.

Av de to aktivitetsplanene som kommunen har lagt ved i sin tilbakemelding, ser vi at sakene gjelder elevenes opplevelse av relasjoner. Det går heller ikke fram av disse aktivitetsplanene at skolen har brukt andre metoder enn samtale og observasjon. Vi kan derfor ikke se at kommunen har dokumentert at skolen bruker andre metoder for å undersøke, selv om Handlingsplanen inneholder flere forslag til verktøy. Vår vurdering er at Handlingsplanen i praksis ikke blir brukt når det gjelder ulike undersøkelsesmetoder i saker der andre elever og eventuelt voksne på skolen er involvert i elevens opplevelse av skolemiljøet.

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier gjennomfører ikke de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.

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

Skolen og skoleeier har plikt til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å undersøke.³⁴ Opplæringsloven stiller ikke formkrav til dokumentasjonen, utover at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overleveres til statsforvalteren dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller i en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst etter hva som er formålet med dokumentasjonen.³⁵

Våre observasjoner

Alle svarer ja i RefLex på spørsmål om skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Skoleeier viser til prosedyrer og Mal for aktivitetsplan. Rektor utdyper svaret med at det trolig har vært ulik praksis på skolen tidligere. Hyppige skifter av rektor og ansatte kan ha vært en av grunnene til dette, og kan ha ført til at dokumentasjonskravet ikke har blitt fulgt opp tilstrekkelig. Det har trolig heller ikke vært tydelige føringer for hva som skal arkiveres og dokumenteres, hvem som skal dokumentere og hvor dokumentasjon skal lagres. Rektor svarer videre at fremgangsmåten for dokumentasjon nå skal være oppdatert i Lokal rutine som tydeliggjør dette i § 9 A-saker.

Noen ansatte svarer i RefLex at ved å følge Lokal rutine sikres det at alt av informasjon blir dokumentert og lagret. Andre svarer at det er vanskelig å vite hva som er forskjell på en undersøkelse og en spontan samtale med en elev, og at de er usikre på hva som er krav og eventuelt minstekrav til hva som skal dokumenteres.

I intervju svarer skoleeier at det er viktig at all dokumentasjon ligger i elevmappen i sak og arkivsystemet. Dette gjelder også i saker der det ikke blir opprettet en aktivitetsplan. Rektor svarer i intervju at det som er relevant for eleven i undersøkelsen lagres i elevmappa som avdelingsledere

³⁴ Jf. oppl. § 9 A-4 syvende ledd.

³⁵ Jf. Prop.57 L (2016-2017) punkt 5.5.7.3.



og rektor har tilgang til. Lærerne lagrer på lukket område i OneNote, og avdelingslederne overfører så dokumentasjonen derfra og inn i elevmappa. Rektor svarer videre at det er rektor som har hovedansvaret for at det blir dokumentert og at dette står i Lokal rutine.

I intervju under punkt 2.2.5 svarer ansatte at skolen har vært for dårlige på å skriftliggjøre samtaler fra undersøkelse. På spørsmål om det er bestemt hvordan skolen skal dokumentere undersøkelsene og hvor undersøkelsene skal lagres, blir det svart litt forskjellig. Det blir vist til Permen som inneholder skjemaer, noen svarer at undersøkelsene skal lagres lokalt i Teams først, mens andre sier at det ikke er bestemt hvordan undersøkelsene skal dokumenteres. Alle ansatte svarer imidlertid at endelig lagring av undersøkelsene skjer i elevmappen. På spørsmål om hvem som har ansvar for at undersøkelsene blir dokumentert viser noen til Permen. Andre svarer at det er ledelsen som har hovedansvaret og at rektor er juridisk ansvarlig, mens andre igjen svarer at det er lærerne som i praksis har ansvaret for å dokumentere, og at avdelingsleder har ansvar for at dokumentasjon lagres på riktig sted.

Det går ikke fram av undersøkelsesmalen i Mal for aktivitetsplan hvor undersøkelser skal lagres. Lokal rutine har felt for undersøkelse gjennom samtale med mange forskjellige involverte. For samtlige samtaler er det uthevet med rød skrift at samtalen skal skriftliggjøres. Avhengig av hvem skolen har samtale med, skal samtalen arkiveres enten i elevmappa eller i saken. For de fleste samtaler er det kontaktlærer/miljøterapeut/nærmeste leder som har ansvar for å dokumentere, og for et fåtall andre samtaler har kontaktlærer alene, avdelingsleder/rektor eller kun rektor ansvar for at det dokumenteres. I Prosedyre for 9 A-5 har rektor ansvar for å undersøke dersom en elev blir krenket av en ansatt, mens det er skoleeier som har ansvar for å dokumentere dersom en i skolens ledelse krenker en elev. Det skal lages en aktivitetsplan dersom undersøkelser viser støtte for påstanden om at en elev er blitt krenket av en ansatt eller en i skolens ledelse. Aktivitetsplanen skal lagres i elevmappen i sak- og arkivsystemet.

Det går frem av så å si alle elevmappene vi har mottatt at undersøkelsene blir dokumentert. Dette gjelder i saker både etter §§ 9 A-4 og 9 A-5. I halvparten av elevmappene finner vi at undersøkelser er dokumentert i aktivitetsplanen med oversikt over datoer for når undersøkelser ble gjort, hvem som har gjennomført undersøkelsen, og referat fra samarbeidsmøte eller samtale med eleven. I de øvrige elevmappene finner vi at undersøkelsene er dokumentert enten gjennom tidslogg, referat fra samtale med eleven, undersøkelsesnotat eller oppsummeringsnotat.

Våre vurderinger

Kravet er at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten. Skolens system for dokumentasjon av undersøkelser viser at ulike roller har ansvar for å undersøke og å dokumentere undersøkelsene, avhengig av hva slags samtaler som blir gjennomført. Undersøkelsene blir mellomlagret i Teams eller på lukket område i OneNote før avdelingsleder laster dokumentasjonen videre i elevmappene.

Et system der ansvar er fordelt på ulike roller avhengig av type samtaler, at dokumentasjonen mellomlagres på forskjellige steder før endelig arkivering, og at det ikke er samme rolle som mellomlagrer og foretar endelig arkivering av dokumentasjon, utgjør etter vår vurdering en risiko for at hva som blir gjort for å undersøke ikke blir dokumentert. Under punkt 2.2.1 Våre observasjoner – Prosedyrer og rutiner fant vi at kommunens prosedyrer ikke inneholder



beskrivelse av hvor eller hvordan undersøkelser skal dokumenteres. Til tross for dette finner vi at alle saker om skolemiljø ved skolen har dokumentert hva som er gjort for å undersøke saken. En mulig forklaring på dette kan være at det er nedfelt i Lokal rutine at alle samtaler skal skrives ned og arkiveres i elevmappen/saken.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at de har tydelige føringer på hvordan og hvor skolene skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten i sine prosedyrer, og viser til sin tilbakemelding under punkt 2.2.5.

Statsforvalterens vurdering

Kommunens tilbakemelding har gjort oss oppmerksom på at det går frem av Prosedyre for 9 A-4 og Prosedyre for 9 A-5 hvordan og hvor undersøkelser skal dokumenteres. Vår vurdering i foreløpig tilsynsrapport av at kommunens prosedyrer ikke inneholder beskrivelse av hvor eller hvordan undersøkelser skal dokumenteres, er derfor ikke riktig. Vi vil imidlertid understreke at mellomlagring på forskjellige steder av hva som blir gjort i skolemiljø saker, og at ansvar for å dokumentere dette er fordelt på ulike roller, kan utgjøre en risiko for regelverksbrudd. Dette endrer imidlertid ikke vår konklusjon.

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle undersøkelsesplikten.

2.2.7 Setter skolen inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det?

Plikten til å sette inn tiltak utløses når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller hvis undersøkelser skolen har utført på eget initiativ viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.³⁶ Hvor raskt skolen må sette inn tiltak, må vurderes konkret i den enkelte saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne vurderingen.

Våre observasjoner

Ledelsen og ansatte ved skolen svarer ja på spørsmål i RefLex om skolen setter inn tiltak så raskt som saken tilsier når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller når undersøkelsen viser det. Rektor skriver at Handlingsplanen, prosedyre og Lokal rutine følges. Rektor utdyper svaret og skriver at den følger mal for undersøkelse og Mal for aktivitetsplan og Evaluering av tiltak. Videre skriver rektor at tiltak i henhold til skolens ordensregler settes inn når disse er brutt. Skolen benytter kommunens pedagogiske senter i en veiledende funksjon ved behov for å finne de rette tiltakene etter undersøkelse og konkludering av undersøkelsen. Skolen kopler på skolens innsatsteam mot mobbing på saken ved behov.

I intervjuet forteller rektor at hvor raskt tiltak settes inn i en sak, er avhengig av tiltak som skal inn. Dersom tiltak er lette å sette inn, slik som observasjon eller ekstra tilsyn, kan skolen sette inn slike tiltak raskt. Videre forteller rektor om Mal for aktivitetsplan og utdyper at malen inneholder forslag

³⁶ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



til tiltak i en skolemiljøsak. Tiltak som ikke er relevante for saken, skal fjernes fra malen. Rektor forklarer at det hender at skolen undersøker videre etter at den har satt inn umiddelbare tiltak. I intervjuet forteller rektor at skolen også bruker «fokusavtaler» som er spesielle avtaler over tid for elever som har utfordringer med atferd, og som følges opp. Videre formidler rektor at elevens stemme og sårbarhet er momenter i en helhetsvurdering av barnets beste.

Det går fram av Mal for aktivitetsplan at skolen plikter å iverksette tiltak i henhold til aktivitetsplikten, og i Evaluering av tiltak står det at skolen skal krysse av for når tiltak ble gjennomført.

Ansatte svarer i intervju at det avhenger av den konkrete saken å sette inn tiltak så raskt som saken tilsier. Flere ansatte viser til Mal for aktivitetsplan og at malen inneholder tips til tiltak. Noen få svarer at det skal være en plan etter at det er undersøkt i fem eller syv dager. Andre svarer at dersom det er en elev som er utsatt for vold, må tiltak settes inn øyeblikkelig og det må gjøres i løpet av en dag.

I flertallet av elevsakene vi har fått tilsendt går det fram at skolen har satt inn tiltak etter å ha fått kjennskap til at en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, men det går det ikke klart frem når tiltak er iverksatt.

Våre vurderinger

Kommunens Mal for aktivitetsplan inneholder en fremgangsmåte for å opprette en aktivitetsplan og iverksette tiltak. Vi vurderer at malen kan bidra til å sikre at det blir satt inn tiltak i en aktivitetsplan.

Av svarene i RefLex og i elevsakene ser vi at skolen i noen av elevsakene viser til Mal for aktivitetsplan. I andre saker setter skolen inn tiltak basert på den informasjonen som er tilgjengelig, samtidig som den planlegger å undersøke saken nærmere.

I flere av elevsakene vi har fått tilsendt vurderer vi at skolen setter inn tiltak etter å ha fått kjennskap til at en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller når undersøkelsen viser det. I et flertall av sakene er det imidlertid vanskelig å fastslå når skolen setter inn tiltak. Vi vurderer derfor at skolen ikke setter inn tiltak så raskt som saken tilsier.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding at det, i den nye malen for aktivitetsplanen, er definert når tiltak skal igangsettes og evalueres. Kommunen skriver også at den har flere elevsaker fra skolen som kan sendes inn, som viser at det i de aller fleste saker settes inn tiltak så raskt som saken tilsier. Kommunen har vedlagt to elevsaker fra høsten 2022.

Statsforvalterens vurdering

Vår vurdering er at elevsakene viser at skolen ikke alltid setter inn tiltak så raskt som saken tilsier. Vi merker oss at kommunen skriver at den har utarbeidet en ny mal for aktivitetsplan. Selv om kommunen skriver at en ny mal for aktivitetsplan er ny og er tatt i bruk for elevsaker fra og med høsten 2022, kan vi ikke se at det er gjort vesentlige endringer i den nye malen for aktivitetsplan fra sakene vi har mottatt i kommunens tilbakemelding, sammenlignet med de elevsakene vi har mottatt tidligere. I et flertall av alle elevsakene vi har mottatt samlet, ser vi at det ikke er satt inn



tiltak så raskt som saken tilsier. Videre vurderer vi at det er vanskelig å fastslå når skolen setter inn tiltak.

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen setter ikke inn tiltak så raskt som saken tilsier, når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, eller undersøkelsen viser det.

2.2.8 Setter skolen/skoleeier 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?

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, skal tiltak settes i verk straks.³⁷

Våre observasjoner

Både skoleeier og rektor svarer ja på spørsmålet i RefLex om de setter inn tiltak straks dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, eller en i skolens ledelse, står bak krenkelsen.

Rektor skriver at saken følger prosedyre for undersøkelse og aktivitetsplikt. Rektor utdyper svaret og skriver at Handlingsplanen, kommunal prosedyre og Lokal rutine følges. Rektor viser til at kommunen har sett at det bør være en tydeliggjøring i prosedyren for saker om skjerpet aktivitetsplikt, og opplyser at en ny prosedyre for skjerpet aktivitetsplikt er under utarbeidelse.

Rektor utdyper i intervjuet at den setter inn tiltak umiddelbart så fort den får vite at noe har skjedd, og at det skjer samme dag. Rektor utdyper at dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en i skolens ledelse står bak krenkelsen, skal kommunens stab for barnehage og skole informeres, og staben er ansvarlig for å sette inn tiltak. Dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen står bak krenkelsen, svarer rektor at rektor har ansvaret for å sette inn tiltak.

I intervjuer svarer ansatte at skolen setter inn tiltak straks. Flere ansatte utdyper svaret og forklarer at det blir gjort med en gang. På spørsmål om ansatte er kjent med den nye prosedyren for skjerpet aktivitetsplikt, svarer ansatte at de er kjent med at den er på vei. Enkelte svarer at den er utdelt til ansatte, mens andre svarer at de ikke har sett prosedyren ennå.

I RefLex viser skoleeier til kommunens prosedyre for skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om at en ansatt krenker en elev. I intervju utdyper skoleeier at dersom kommunen får beskjed på kvelden, følger skoleeier opp henvendelsen morgenen etterpå. Videre viser skoleeier til at den ikke har mottatt mange saker om skjerpet aktivitetsplikt. Skoleeier forteller at det er noen strakstiltak det må gjøres en objektiv vurdering på, som for eksempel om det er en i skolens ledelse som har krenket en elev og at det da må kobles på en rektor fra en annen skole, men at skoleeier ellers er opptatt av å komme inn i saken.

Skoleeier viser også til at det blir konkludert med tiltak først etter at den har gjort en undersøkelse.

³⁷ Jf. oppl. § 9 A-5.



I Prosedyre for 9 A-4 går det ikke fram at skolen eller 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 i skolens ledelse. I Prosedyre for 9 A-5, står det at rektor skal vurdere behovet for å iverksette strakstiltak mens rektor undersøker saken. Det går også frem at skoleeier straks skal iverksette tiltak ved mistanke om at en i ledelsen utsetter en elev for krenkelser.

Blant elevsakene vi har mottatt går det fram at det ble iverksatt tiltak straks ved mistanke eller kunnskap om at en elev ble krenket av en som arbeider på skolen.

Våre vurderinger

Kommunen har til nå ikke hatt en egen prosedyre for saker med skjerpet aktivitetsplikt, og Prosedyre for 9 A-5 er enda ikke implementert. Til tross for dette ser vi av elevsakene at det ble satt inn tiltak straks etter § 9 A-5.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen svarer i sin tilbakemelding at det ikke er slik at noen ansatte kun får tilgang til prosedyrene for skjerpet aktivitetsplikt. Bakgrunnen for disse svarene var at de ansatte ble intervjuet i to omganger. Da de første ble intervjuet av Statsforvalteren, var ikke den nye prosedyren for skjerpet aktivitetsplikt endelig godkjent og tilgjengelig. Da de resterende lærerne hadde sine intervjuer var den derimot godkjent, og skolen hadde hatt en gjennomgang av den.

Statsforvalterens vurdering.

Vi merker oss at kommunens rutine er ny og at kommunen er i gang med implementeringen. Dette får imidlertid ikke konsekvenser for vår vurdering

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen/skoleeier setter 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.

2.2.9 Vurderer skolen/skoleeier konkret hvilke tiltak som er egnede?

Valg av tiltak må tilpasses den enkelte sak, og basere seg på konkrete og faglige skjønnsvurderinger. Undersøkelsene i saken er et viktig grunnlag i dette arbeidet, da undersøkelsene sier noe om årsaken til problemet.³⁸ I vurderingen av hva som er et egnet tiltak skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Våre observasjoner

Både skoleeier, skolens ledelse og de ansatte svarer ja på spørsmålet i RefLex om skolen/skoleeier vurderer konkret hvilke tiltak som er egnede. Rektor skriver at tiltak baseres på elevens subjektive opplevelse og undersøkelse som gjøres av dette, og setter inn tiltak som er egnet ut ifra situasjoner og steder hvor det oppleves utrygt i skolehverdagen. Videre skriver rektor at tiltak kan settes inn knyttet til den aktuelle enkeltelev som opplever utrygghet, en elevgruppe eller andre enkeltelever dersom det er mest hensiktsmessig. Tiltak kan handle om organisering av undervisning, tilsyn og ekstra voksentetthet. Tiltak kan også involvere foresatte, eller andre instanser når det er

³⁸ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



nødvendig. Videre skriver rektor at tiltak også kan settes inn dersom eleven som opplever krenkelse ikke er enig i at tiltak er nødvendig. Rektor viser til at Handlingsplanen har eksempler på tiltak som kan settes inn.

Rektor skriver at Mal for aktivitetsplan benyttes for å skriftliggjøre tiltak og hvem som har ansvaret. Tiltakene skal ta utgangspunkt i den enkelte sak og hvilke utfordringer tiltakene er ment å løse. Skolen setter også av tid for når tiltakene skal evalueres og eventuelt justeres med hensyn til om tiltak fungerer. De ansatte på skolen skriver at tiltak settes inn basert på den enkelte elev og vurderinger av lærer, i samarbeid med elever og foresatte.

Videre svarer rektor og de ansatte i RefLex og intervju at skolen vurderer konkret hvilke tiltak den setter inn, men at de må se hva som er kommet frem av undersøkelsene. Rektor utdyper at observasjoner og elevens innspill kan være momenter som ligger til grunn i vurderingen av om tiltak er egnede.

Rektor forteller videre at skolen bruker fokusavtaler oftere enn aktivitetsplaner. Dette gjelder særlig i tilfeller der eleven har en atferd som ikke er akseptabel. En fokusavtale kan også brukes samtidig som en aktivitetsplan og kan rette seg mot elever som ikke følger skolens ordensregler. Rektor forklarer at dette følger av en praksis blant skolene i kommunen som har vart i mange år, men at fokusavtaler ikke erstatter aktivitetsplanene.

I intervjuer med ansatte kommer det også frem at skolen har et innsatsteam mot mobbing for å sikre at valg av tiltak blir sett i sammenheng med undersøkelser i saken. Enkelte svarer at den har en mal med forslag til tiltak, men at alt settes i sammenheng med sakens alvor og behov.

Skoleeier skriver at den har en ny prosedyre for skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om at en ansatt krenker en elev. Skoleeier viser også til Prosedyren, samt Mal for aktivitetsplan. I komplekse saker har KIM bistått skoleeier med undersøkelser og tiltak.

Skoleeier forteller i intervju at den vurderer hvilke tiltak som er egnede i hver enkelt sak, og viser til at den har nye maler som viser at skolen skal sette i gang egnede tiltak i samråd med eleven og foresatte. I Mal for aktivitetsplan skal formålet komme frem, og skoleeier utdyper at det skal være en tanke bak hvorfor skolen setter inn tiltaket. På spørsmål om hvilken rolle KIM har når det gjelder vurderingen av hvilke tiltak som er egnede i den enkelte sak, svarer skoleeier at KIM skal være på systemnivå og hjelpe til med kompetanseheving.

Det går ikke frem av elevsakene vi har mottatt at skolen har gjort en konkret vurdering av hvilke tiltak som er egnede. Vi kan derfor heller ikke se om eller hvordan resultater fra undersøkelser og hensynet til barnets beste er tatt med i vurderingene.

Våre vurderinger

Et overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak, er hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt.³⁹ Når skolen tar stilling til hvilke tiltak som bør settes inn, må de vurdere det opp mot hva slags tiltak som ivaretar elevens interesser best mulig. Resultater fra

³⁹ Se jf. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen art. 3 og 12 og oppl. § 9 A-4 femte ledd.



undersøkelsen i saken er også et viktig grunnlag for å sette inn tiltak som er tilpasset den konkrete saken.

Vi vurderer at skolens faglige og konkrete vurderinger mangler i flertallet av elevsakene. I de elevsakene der skolens vurderinger kommer fram, finner vi at de i liten grad tar utgangspunkt i undersøkelser eller hensynet til barnets beste.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen svarer i sin tilbakemelding på Statsforvalterens omtale av bruk av fokusavtaler. Kommunen understreker at fokusavtalene knytter seg til skolens ordensreglement, og ikke til skolemiljø saker. Videre mener kommunen at Statsforvalteren har misforstått kommunens innsatsteam mot mobbing (KIM) og omtalen av den. Kommunen svarer at KIM skal gi bistand til skole og skoleeier i individualsaker, eksempelvis i alvorlige saker eller langvarige saker.

Kommunen stiller videre spørsmålstegn ved Statsforvalterens vurdering av at det ikke går frem av elevsakene at skolen har gjort en konkret vurdering av hvilke tiltak som er egnede. Kommunen svarer at det skal vurderes i henhold til kommunens prosedyre. Der kommer det frem at det skal lages en skriftlig tiltaksplan. Det kommer også frem i prosedyren at det er viktig å vurdere hvilke tiltak som ivaretar barnets interesser best mulig. Kommunen svarer at den kan ettersende elevsaker som viser at dette vurderes og viser til to innsendte elevsaker. Kommunen mener derfor at de innsendte elevsakene viser at lovens krav oppfylles i flertallet av sakene.

Statsforvalterens vurdering

Kommunens kommentar til dette punktet om at Statsforvalteren har misforstått KIM sin rolle, er etter vår vurdering ikke relevant for vurderingen av om kommunen vurderer at tiltak er egnede.

I et flertall av alle elevsakene vi har mottatt samlet, mener vi at skolen ikke har gjort en konkret vurdering av hvilke tiltak som er egnede.

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier vurderer ikke konkret hvilke tiltak som er egnede.

2.2.10 Evaluerer skolen/skoleeier tiltakene jevnlig, og blir tiltakene endret ved behov?

Plikten til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø.⁴⁰

Våre observasjoner

Både skoleeier, rektor og alle ansatte svarer ja på spørsmålet i RefLex om skolen og skoleeier evaluerer tiltakene jevnlig, og om tiltakene blir endret ved behov. Skoleeier viser til Prosedyre for 9 A-4, Prosedyre for 9 A-5 og Evaluering av tiltak. Skoleeier svarer ellers at det ikke er aktuelle eksempler å vise til, fordi det ikke har blitt konkludert med tiltak fra skoleeiers side.

⁴⁰ Jf. Prop.57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.5.



Rektor skriver at skolen følger Handlingsplanen og prosedyre, samt lokal oppdatert prosedyre for evaluering av tiltak og eventuell endring av tiltak. Noen ansatte skriver at de har gjennomgått nye rutiner ved oppstart av skoleåret. Andre svarer at den evaluerer hvert enkelt tiltak, mens andre opplever at det er lite systematikk per dags dato. Noen få svarer at det er vanskelig å si noe konkret om hvordan skolen følger opp tiltakene og evaluerer virkningene av dem, mens andre svarer at de snakker med eleven og lærerne. Noen viser til skolens lokale rutine og viser til at skolen har et evalueringsskjema som den skal fylle ut.

I intervju med skolen kommer det frem at det kommer an på saken hvor jevnlig skolen evaluerer tiltak. Enkelte svarer at det følger av en rutine at tiltak skal evalueres etter 14 dager. Noen få ansatte svarer at tiltak ikke blir evaluert så systematisk og så jevnlig som de burde.

I elevsakene vi har mottatt viser skolen at den har satt inn tiltak, men det går ikke frem av elevsakene at tiltakene er blitt evaluert. Noen aktivitetsplaner mangler dato for når tiltak er evaluert.

Våre vurderinger

Vi ser at kommunen har en rutine som sier at tiltakene skal evalueres og eventuelt justeres. Det er imidlertid ikke alltid samsvar mellom kommunens rutine og skolens praksis på å evaluere tiltak. Vi ser at alle ansatte vet at tiltakene skal evalueres og justeres. I elevsakene ser vi imidlertid at dette ikke gjennomføres systematisk, og at praksisen varierer fra sak til sak.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at den mener at evaluering gjøres i flertallet av sakene, og viser til tidligere innsendte saker. Kommunen har i tillegg innsendt to elevsaker.

Statsforvalterens vurdering

I de to aktivitetsplanene vi har fått tilsendt i forbindelse med kommunens kommentar, kommer det frem i et flertall av tiltakene når disse skal evalueres. Det går imidlertid fram av forarbeidene til opplæringsloven § 9 A-4 at hvert enkelt tiltak i en aktivitetsplan skal evalueres. Vi viser til innledningen til pkt. 2.2.10 i denne rapporten. Når flertallet av alle aktivitetsplanene vi har fått tilsendt viser at dette ikke er tilfelle, er det vår samlede vurdering at skolen ikke vurderer virkningen av tiltakene.

Vi opprettholder vår konklusjon.

Vår konklusjon

Skolen og skoleeier evaluerer ikke tiltakene jevnlig, og tiltakene blir ikke endret ved behov.



2.2.11 Lager skolen/skoleeier en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og inneholder den skriftlige planen minimumskrav til innhold?

Skolen/skoleeier skal lage en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak. Planen skal inneholde hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen/skoleeier har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres. ⁴¹

Våre observasjoner

Skoleeier, rektor og alle ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om de lager en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og om den skriftlige planen inneholder minimumskrav til innhold.

Skoleeier viser til Mal for aktivitetsplan, og rektor og de ansatte skriver at de bruker denne malen for å lage aktivitetsplan. De viser også til at de bruker Evaluering av tiltak.

Malen for aktivitetsplan inneholder rubrikker som skal sikre at minimumskravene blir ivaretatt.

I noen av elevsakene har skolen utarbeidet aktivitetsplaner, men flere av aktivitetsplanene mangler tidspunkt for evaluering av tiltak. I flere av sakene hvor det er satt inn tiltak, ser vi at skolen ikke har opprettet aktivitetsplan.

Våre vurderinger

Vi ser av elevsakene at Mal for aktivitetsplan ikke alltid benyttes, og at skolens arbeid med å utarbeide aktivitetsplan i saker der det er iverksatt tiltak varierer. Når det gjelder minimumskravet til innhold i aktivitetsplanene, er dette også varierende da noen planer mangler tidspunkt for evaluering, og noen planer inneholder ikke problembeskrivelse.

Basert på en helhetlig vurdering mener vi at skolen ikke alltid lager en skriftlig plan når den setter inn tiltak i en sak, og at ikke alle planene som lages inneholder minimumskrav til innhold.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at konklusjonen virker noe bastant, sett opp imot vurderingsgrunnlaget. Skolen presiserer at både prosedyrer, rutiner og praksis er endret etter at elevsakene var aktuelle. Kommunen skriver at elevsakene ikke nødvendigvis reflekterer dagens standarder, og fremholder at dagens praksis er endret i etterkant av sakene. Kommunen har ettersendt to elevsaker, som etter deres oppfatning viser at lovens krav oppfylles.

Statsforvalterens vurdering

I de to nye aktivitetsplanene merker vi oss at disse ikke inneholder en konkret problemstilling som tiltakene skal løse.

I et flertall av alle elevsakene som Statsforvalteren har fått tilsendt, ser vi at ikke alle planene oppfyller minimumskrav til innhold, da noen planer mangler tidspunkt for evaluering av tiltak, mens andre planer inneholder ikke problembeskrivelse.

Vi opprettholder vår konklusjon.

⁴¹ Jf. oppl. §§ 9 A-4 og 9 A-5.



Vår konklusjon

Skolen/skoleeier lager ikke en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og den skriftlige planen inneholder ikke minimumskrav til innhold.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:⁴²

1. Ullensaker kommune må 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.⁴³
 - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten.
 - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt.
 - c. Skolen og skoleeier må gjennomføre de undersøkelser som ut fra en faglig standard med rimelighet kan forventes.
2. Ullensaker kommune må sikre at skolen og skoleeier oppfyller plikten til å sette inn tiltak 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.⁴⁴
 - a. Kommunens internkontroll må være tilpasset for å hindre eller forebygge brudd på tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan.
 - b. Kommunen må avdekke og følge opp med korrigerende tiltak for å hindre eller forebygge risikoen for at tiltaksplikten og kravet om å lage en skriftlig plan ikke blir oppfylt.
 - c. 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.
 - d. Skolen og skoleeier må vurdere konkret hvilke tiltak som er egnede.
 - e. Skolen og skoleeier må evaluere tiltakene jevnlig, og tiltakene må endres ved behov.
 - f. Skolen og skoleeier må lage en skriftlig plan når de setter inn tiltak i en sak, og den skriftlige planen må inneholde minimumskrav til innhold.

3.2 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.

⁴² Jf. kommuneloven § 30-4.

⁴³ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.

⁴⁴ Jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, og kommuneloven § 25-1.



Frist for innsending er 31.08.2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 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.⁴⁵ 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.⁴⁶

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.⁴⁷

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 11.04.2023

Heidi Lindhagen, tilsynsleder

Morten Strand

Kristoffer Niemi-Olsen

⁴⁵ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

⁴⁶ Jf. forvaltningsloven § 42.

⁴⁷ Jf. forvaltningsloven § 18.



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Prosedyre for skjerpet aktivitetsplikt
- Prosedyre for å sikre elever i grunnskolen et trygt og godt psykososialt skolemiljø (gammel)
- Prosedyre for å sikre elever i grunnskolen et trygt og godt psykososialt skolemiljø (ny)
- Prosedyre innsatsteam
- Prosedyre – Henvendelse kontaktelefonen ved Pedagogisk senter
- Mal – Aktivitetsplan med undersøkelse
- Mal – Evalueringsnotat
- Risikovurdering av elever sitt psykososiale skolemiljø 2022-09-04
- Erfaringsdeling 9 A Rektormøte
- Informasjon om aktivitetsplikten
- Kvalitetsutvikling i Ullensakerskolen
- Lederdialog 1 2021 – mal ungdomsskole
- Lederdialog 1 2022 mal barneskole
- Lederdialog 1 2022
- Rammer Lærende skoleledermøter 2022-23 -Ullensaker
- Rektormøte 28.10.2023
- Skolenes årshjul for skoleåret 2022-2023
- Kurs i Moava internkontroll oppvekst
- Kurs og brukerveiledning kvalitetssystem TQM – Grunnleggende hendelsers- og Avviksregistrering
- Oppfølging 9 A-sak i Moava – Nordkisa
- Oppfølging 9 A-sak i Moava – Vesong
- Kvalitetssystem for Ullensaker kommune med vurdering
- Handlingsplan – Trygt og godt leke- og læringsmiljø
- Lokal rutine for å sikre et trygt og godt læringsmiljø
- Dette er pedagogisk senter
- Retningslinjer for kommunikasjon
- Retningslinjer for turer med elever 2022-2023
- Eksempel på invitasjon til foreldremøte 9. trinn høst 2022
- Program planleggingsdager ansatte Vesong ungdomsskole 10.-16.08.2022
- Skolemiljø – Planleggingsdag 11.08.2022
- Avtale med ombudet for barn og unge i Viken 19.10.2022
- Oppstart skoleåret på trinn 2022-2023
- Eksempel på arbeid i klasse på 10. trinn
- Eksempel på klasseagenda 9. trinn
- Foreldremøter høsten 2022 – skolemiljø og hjem-skole samarbeid
- Innhold Planer og informasjon Vesong – 2022-2023
- Plan for pedagogisk utviklingstid og trinntid høsten 2022
- Skolens innsatsteam mot mobbing (SIM)



- Vurderinger gjort for inspeksjon
- Inspeksjonsplan høsten 2022
- Rutine for undersøkelser i skolemiljø saker
- Evalueringsrutine
- Ordensreglement for ungdomsskolen
- Informasjon om skolens innsatsteam mot mobbing
- Kommunenes handlingsplan for læringsmiljø for barnehager og skoler
- Årshjul sosial kompetanse
- Inndeling og nivåer av sosiale og emosjonelle ferdigheter
- Aktiviteter i storefri
- Kultur og identitetsuke uke 38
- Notat fra kontaktlærer om klasse miljø høsten 2022
- Sjekkliste for lærerinspeksjon
- Elevmapper
- Stikkprøver
- Tidspunkter for lederdialog 2020
- Referater fra lederdialoger 2018-2020
- Presentasjon på ledermøte – Forvaltningsrevisjon om mobbing
- E-poster om Elevundersøkelsen og læringspunkter
- Innkalling til rektormøte
- Organisasjonskart
- Lokal rutine § 9 A-4 revidert 11.01.2023
- Lokal rutine § 9 A-5 revidert 11.01.2023
- Aktivitetsplaner høsten 2022
- Evaluering av aktivitetsplan
- Handlingshjul for skolens arbeid med 9 A-saker
- Handlingshjul illustrasjon
- Milepæl for organisasjonsutvikling § 9 A Vesong ungdomsskole 2022-2023
- Skolens innstasteam for mobbing (SIM) pr. 01.01.2023



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov